

**LA INTERVENCIÓN DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS Y DE LAS REGIONES ITALIANAS EN
LA TRANSPOSICIÓN DE LAS DIRECTIVAS
EUROPEAS. EL CASO DE LA CERTIFICACIÓN
ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS**

Lorenzo Bairati

Assegnista di ricerca in Sistemi Giuridici Comparati

Università degli Studi di Torino

Institut d'Estudis Autònoms – Barcelona – Agosto, 2012

La intervención de las Comunidades Autónomas y de las Regiones Italianas en la transposición de las Directivas Europeas. El caso de la certificación energética de los edificios.

Autor: Lorenzo Bairati

Resumen de la investigación

La investigación se ha centrado en la transposición de las Directivas sobre la certificación energética de los edificios. Su objeto ha sido el análisis de los mecanismos de participación de los entes subestatales en la fase descendiente del derecho de la Unión Europea, así como los perfiles problemáticos de la interacción de diferentes niveles de gobierno y de las distintas fuentes del derecho. La comparación entre los casos de Italia y España se ha centrado sobre los mecanismos institucionales idóneos para asegurar el respeto del principio de efectividad del derecho de la Unión Europea garantizando las exigencias de diferenciación a nivel de derecho interno.

En primer lugar, se ha estudiado el papel de la normativa técnica para proporcionar una información sintética y sencilla sobre un tema complejo, cuya configuración responde a las peculiaridades locales, de clima y de técnica edificatoria.

En segundo lugar, se ha reflexionado sobre la participación de los entes subestatales en la fase descendiente del derecho de la Unión Europea, en relación con las alteraciones de la distribución competencial interna, analizando el papel desarrollado por los respectivos tribunales constitucionales, sobre todo en relación con la STC 31/2010 en el caso de España.

En tercer lugar, se han comparado los mecanismos institucionales previstos frente a la inacción de los entes subestatales en la transposición de las directivas, analizando los mecanismos de sustitución legislativa estatal y de repercusión sobre los entes subestatales de las consecuencias patrimoniales derivadas del incumplimiento del derecho de la Unión Europea.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. La certificación energética en el contexto europeo y en los ordenamientos nacionales. Apuntes preliminares	11
1.1 El derecho europeo en materia de certificación energética	23
1.2 Perfiles problemáticos en relación con la interrelación entre niveles de gobierno.....	28
CAPÍTULO 2. La transposición de las Directivas sobre la certificación energética de los edificios en España	37
2.1 La transposición de las Directivas en España, con especial referencia a las materias de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas	37
2.2 El régimen de la certificación energética de los edificios en España.....	52
2.2.1 Contenido de la legislación estatal vigente.....	56
2.2.2 La intervención de las Comunidades Autónomas.....	62
CAPÍTULO 3. La transposición de las Directivas sobre certificación energética en Italia, con especial referencia al caso del Piamonte	67
3.1 La transposición de las Directivas en materias de competencia regional en Italia	70
3.2 La certificación energética en Italia	83
3.2.1 La legislación estatal	85
3.2.2 La intervención de las Regiones, con especial referencia al caso del Piamonte	95
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFÍA	110

INTRODUCCIÓN

El tema de la eficiencia energética de los edificios es de gran actualidad en la agenda de las instituciones europeas, y de especial relevancia en relación al cumplimiento de las obligaciones europeas en materias de competencia (exclusiva y compartida) de las Comunidades Autónomas y de las Regiones. El tema ha sido regulado por el legislador europeo en primer lugar a través de 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.

En España, dicha directiva ha sido transpuesta por el Real Decreto 314/2006 y el Real Decreto 47/2007 (por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción)¹. Actualmente, en respuesta a los avisos de la Comisión europea relativos al posible incumplimiento de la Directiva 2002/91/CE, ha sido publicado un proyecto de nuevo Real Decreto que entrará en vigor el primero de enero de 2013. Paralelamente, las Comunidades Autónomas ostentan importantes competencias legislativas y de ejecución, en relación al desarrollo de los procedimientos de implantación de la certificación energética y a las funciones de control, inspección y sanción de las eventuales infracciones².

En Italia el régimen de referencia es el D. Lgs. 192/2005 (que establece los criterios, las condiciones y las modalidades para mejorar las prestaciones energética de los edificios), modificado con D.Lgs n.

¹ La transposición de la Directiva ha sido completada con la Revisión del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE), por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, publicado en el BOE de 29 de agosto de 2007, con entrada en vigor el 29 de febrero de 2008.

² Ambas materias son, como se verá, especialmente relevantes en relación con la directiva estudiada. Sin embargo, el hecho que su objeto no encaje perfectamente en ninguno de los títulos competenciales mencionados en los respectivos textos constitucionales produce importantes consecuencias en tema de interrelación entre diferentes niveles de gobierno.

311/2006, de 29 de diciembre, y por el d.l. n. 112/2008, convertido en la Ley 133/2008, de 6 de agosto (*Con approvazione delle linee guida nazionali con il d.m. 26 giugno 2009, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 158 del 10 luglio 2009*)³. El D. Lgs. 197/2005, en su art. 9, prevé expresamente la intervención de las Regiones para su actuación, estableciendo (art. 17) que las Regiones están vinculadas al respeto del ordenamiento comunitario y de los “principios fundamentales” establecidos en el mismo decreto legislativo⁴.

En los dos ordenamientos, la transposición de la directiva ha presentado más de un problema, en consecuencia (el 24 de noviembre de 2010) la Comisión Europea ha afirmado que, en ausencia de una específica intervención legislativa, se iniciará un procedimiento de infracción contra España e Italia por no haber transpuesto correctamente la Directiva. Por otro lado, antes del 9 de julio de 2012 los Estados miembros de la Unión Europea tendrán que transponer la Directiva 2010/31, de 19 de mayo de 2010.

La transposición de la directiva abarca dos temas distintos: por un lado, la certificación energética de los edificios, es decir de los controles y de los criterios para categorizar los edificios según su eficiencia energética. Por el otro, resulta de especial relevancia el tema de la etiqueta (o certificado) de eficiencia energética, que consiste en un documento que recoge toda la información relativa a las características energéticas del edificio, de forma que se podrá valorar y comparar su eficiencia en términos de utilización y aprovechamiento de la energía.

Desde un punto de vista jurídico, el tema resulta significativo bajo dos enfoques. En primer lugar desde la perspectiva del derecho público, en relación a los criterios internos de distribución de competencias entre el

³ En el presente ensayo, la forma de presentar las referencias seguirá el estilo habitual según las convenciones nacionales.

⁴ El Piemonte ha regulado la materia con la ley n. 13 de mayo de 2007, modificada con la Ley Regional de 6 de agosto de 2009, n. 22.

Estado y los Entes políticos subestatales, a nivel ejecutivo y legislativo. De hecho, el tema de los instrumentos institucionales para la correcta transposición de las directivas mencionadas es de especial relevancia desde el punto de vista institucional, de coordinación legislativa y ejecutiva en los Estados caracterizados por una acentuada descentralización político-territorial. En este ámbito, al comparatista le resulta especialmente interesante la primera diferencia fundamental del régimen español y el italiano, que consiste en la distinción en el reparto de competencias entre Estado y entes subestatales en materia de urbanismo y medio ambiente. Por otro lado, resulta de interés el tema de la participación de los entes subestatales y de las asociaciones profesionales u otros órganos de representación de los sectores afectados en la adopción de un método de cálculo de la eficiencia energética, y para elaborar un sistema de certificación aplicable a todos los edificios⁵. En este caso, los entes subestatales participan no sólo como titulares de competencias ejecutivas y legislativas, sino también como interlocutores en la fase de elaboración de los actos normativos estatales a través de las Conferencias sectoriales.

Paralelamente, el tema incide en cuestiones relevantes de derecho privado. La directiva en examen tiene el objetivo principal de otorgar derechos subjetivos de contenido patrimonial, más precisamente derechos de información a los usuarios de inmuebles o a futuros compradores sobre las características energéticas del inmueble con carácter previo a su adquisición. En consecuencia, una incorrecta aplicación de la directiva (que es efectivamente lo que se está verificando hoy en día) constituye no sólo una violación de una norma aprobada en el interés público, sino también la quiebra de unos derechos subjetivos, que la misma directiva atribuye expresamente a precisas categorías de sujetos. De hecho, si se considera la certificación energética como un instrumento de información análogo a la etiqueta energética de los electrodomésticos, es evidente que

⁵ Catalunya ha regulado la materia con el Decreto 21/2006, de 14 de febrero, modificado por el Decreto 111/2009, por el que se regula la adopción de criterios ambientales y de ecoeficiencia en los edificios.

una violación de la normativa europea implica una violación de los derechos de información de los ciudadanos análoga a la paralela violación de los mismos derechos de los consumidores.

Si aplicamos lo que acabamos de decir en relación a las eventuales consecuencias en materia de responsabilidad por violación del derecho europeo, los sujetos públicos competentes en la transposición de las directivas podrían ser condenados a un doble sanción desembolso. Por un lado, el derivado del procedimiento de incumplimiento (regulado por los artículos 258 – 260 TFUE) que la Comisión Europea amenaza con empezar, y por el otro, la que consiste en la indemnización de los ciudadanos europeos cuyos derechos hayan sido perjudicados en consecuencia de dicha violación. Como es sabido, el Tribunal de justicia europeo ha declarado que el sujeto privado perjudicado puede dirigirse no solo contra el Estado, sino también contra un ente subestatal, en el caso en que la violación del derecho europeo sea imputable a este último. Sin embargo, el Estado responde unitariamente de su responsabilidad internacional por la conducta de todos sus órganos y sus entidades territoriales, en calidad de único sujeto de derecho internacional. Los efectos producidos en derecho interno por esta situación serán ampliamente analizados con referencia al caso de Italia y España, haciendo referencia a los mecanismos de repercusión de las consecuencias patrimoniales en el caso en que la violación sea imputable a un ente subestatal.

En término generales, nos proponemos comparar las experiencias de Italia y España en relación a los mecanismos que regulan las relaciones entre el Estado central y los entes subestatales, en conexión al deber de transponer el derecho europeo, con especial referencia al tema del ahorro energético⁶. El objetivo consiste en estudiar los perfiles

⁶ En Italia, al órgano principal de coordinación vertical, o sea la “Conferenza permanente Stato – Regioni – Provincie Autonome” se acompañan órganos inspirados en el principio de subsidiariedad horizontal, o sea de coordinación entre entes subestatales.

problemáticos de esta transposición, para abordar el tema de la relación entre Estados políticamente compuestos y una unión supranacional, que se configura como un proceso en que intervienen e interactúan diferentes niveles de gobierno en situación de interdependencia. En otros términos, nos proponemos estudiar en profundidad el tema de la certificación energética como ejemplo paradigmático de competencia compartida y transversal entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que afecta también a la tutela multinivel de los derechos de los ciudadanos europeos.

En este ámbito, es necesario hacer un resumen en relación a la actividad legislativa en tema de eficiencia energética y proporcionar una actualización sobre el estado del arte en la normativa técnica nacional. Actualmente nos encontramos en una época de transición: por un lado hay que elaborar una regulación que transponga correctamente la directiva europea de 2002; por el otro la nueva Directiva 2010/31/CE (que los Estados tienen que transponer dentro del 9 de enero de 2013) propone nuevos desafíos: de especial manera, nos referimos al objetivo de los “edificios de consumo de energía casi nulo”. Esta continua situación de incertidumbre y de “*work in progress*”, considerada con preocupación por los operadores (proyectistas, constructores y empresas, certificadores), plantea cuestiones jurídicas nuevas, no sólo de tipo técnico, sino institucional y de derecho privado. Por esta razón, se ha demostrado un gran interés no sólo por parte de las instituciones, sino también por los operadores jurídicos: especialmente abogados y notarios. Los objetivos que se presentan consisten, en primer lugar, en la elaboración de los nuevos estándares y reglas que afectarán profundamente la manera de proyectar, construir y gestionar los edificios. Desde este punto de vista, estamos en medio de una revolución, en la que los Entes subestatales y los sujetos que representan los especialistas del sector pueden llevar a cabo un papel fundamental. Se trata de una gran oportunidad también para las articulaciones políticas territoriales, sobre todo en consideración de las importantes competencias autonómicas en tema de urbanismo y de vivienda.

Por un lado, nos proponemos abordar el tema según la perspectiva de los instrumentos de coordinación entre el Estado y los Entes subestatales para asegurar la correcta adecuación al derecho europeo: en este respecto, los casos de España e Italia presentan diferentes divergencias en relación al efectivo poder sustitutivo por parte del Estado, a la posibilidad de aprobar una legislación supletoria estatal, y a otros mecanismos que garantizan el cumplimiento de las obligaciones comunitarias, y al mismo tiempo pueden provocar una forma de violación de la distribución competencial interna. El análisis comparado de estos instrumentos será seguido por una reflexión acerca de las consecuencias de la violación del derecho europeo en la específica materia considerada. Hoy en día, de hecho, hay razones para suponer que España e Italia están violando el derecho europeo, y si esta situación siguiese sin modificarse, los Estados y los entes subestatales resultarían responsables desde la perspectiva del derecho público hacia la Unión Europea y, a la vez, en términos patrimoniales hacia los sujetos perjudicados en consecuencia de dicha violación.

Por otro lado, intentaremos abarcar el tema de la relación entre legislación y normativa técnica: si por un lado están estrechamente conectadas, por el otro, objetivos y resultados tienen que seguir siendo definidos y distintos. La normativa técnica tiene que ser funcional con respecto a la legislación, en el sentido que la legislación tendría que indicar el objetivo mientras que la normativa técnica debería establecer la manera para alcanzarlo. También bajo este enfoque, la simplificación de las fuentes legislativas y normativas resulta urgente para orientar a los operadores, que hoy en día tienen que enfrentarse con una selva de leyes y reglamentos que afectan negativamente su actividad. El objetivo de las instituciones, entonces, consiste en la homogeneización y uniformación a nivel estatal, en tensión con el debido respeto a las peculiaridades locales, además de una mayor estabilidad de las fuentes.

CAPÍTULO 1. La certificación energética en el contexto europeo y en los ordenamientos nacionales. Apuntes preliminares

El tema de la certificación energética de los edificios ha sido objeto de una creciente atención por parte de las instituciones involucradas en la transposición de las directivas comunitarias, y por los sujetos que operan en el ámbito de las construcciones, de las intermediaciones inmobiliarias y por las asociaciones de propietarios¹. Los congresos de arquitectos, ingenieros, representantes de las instituciones afectadas, a nivel nacional e internacional, se han multiplicado, y se han puesto en marcha muchos proyectos europeos sobre el ahorro energético de los edificios². Sin embargo, hasta ahora, la doctrina jurídica no ha dedicado al tema la atención que se merece. Por ahora, los artículos doctrinales son bastante escasos, y las cuestiones jurídicas de derecho privado, de derecho urbanístico y también de derecho público relativas al tema han sido objeto

¹ En este respecto es preciso recordar que el Protocolo de Kyoto, celebrado por los Países más industrializados el 11 de diciembre de 1997 con el objetivo de promover la adopción de políticas legislativas relativas a la gestión del medio ambiente, capaces de elaborar medidas concretas para el contenimiento y el control de la contaminación, preveía el empleo de mecanismos de mercado. A partir de este momento, el comparto de la construcción ha sido siempre considerado como uno de los factores más relevantes de contaminación del medio ambiente, al lado del sector industrial y de los transportes. En este sentido, el Protocolo de Kyoto puede ser considerado uno de los factores que han influenciado la atención de las instituciones europeas en materia de eficiencia energética de los edificios.

² En los últimos años han sido puesto en marcha los siguientes proyectos: Programa de Cooperación transnacional MED 2007-2013, proyecto MARIE “Mediterranean Building Rethinking for Energy Efficiency Improvement” (www.marie-medstrategic.eu); Programa EU financiado en el cuadro Alpine Space titulado “Enerbuild Energy Efficiency and Renewable energies in the Building sector” (www.enerbuild.eu/); Programa de Cooperación Transnacional MED 2007-2013 “ELIH-Med, Efficiency in low-income housing in the Mediteranean, Energy Saving through promotion of Life Cycle analysis in Building” (www.elih-med.eu/Layout/elih-med/).

de estudios sobre todo por los sujetos representantes de los sectores involucrados³.

En este ensayo intentaremos comparar el caso italiano y el caso español, centrándonos especialmente a las cuestiones de derecho público, que afectan, en primer lugar, el deber de transposición de las directivas europeas y la actuación del derecho europeo en los Estados políticamente compuestos. A este respecto, resulta oportuno desarrollar unas reflexiones preliminares. Como es sabido, las instituciones europeas en general no interfieren en los instrumentos nacionales de transposición de las directivas y reconocen el principio de la autonomía institucional de los Estados miembros, según la cual éstos, en principio, son libres de regular su propia organización interna y de establecer los órganos competentes y los procedimientos necesarios para la trasposición y actuación del derecho europeo⁴. Según una expresión comunmente usada⁵, la Unión es “ciega” ante la estructura constitucional interna de cada estado, de modo que no puede ni debe inmiscuirse en la decisión acerca de qué instituciones internas deben desarrollar y aplicar el derecho de la Comunidad ni a través de qué procedimientos debe hacerse⁶. Esta impostación tradicional ha ido corrigiéndose paulatinamente a lo largo del tiempo. Después de una primera fase de indiferencia hacia la articulación política interna de los

³ Como veremos en la sección dedicada al caso italiano, el Colegio del Notariado ha dedicado al tema numerosos estudios, y en la revista doctrinal de referencia se han publicado numerosos ensayos sobre la transposición de las directivas sobre eficiencia energética de los edificios a nivel estatal y regional.

⁴ En virtud del principio de autonomía institucional y procedimental, cuando las disposiciones de los Tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho de la Unión Europea, la determinación de los órganos o entidades concretas a los que corresponde el ejercicio de esos poderes y la ejecución de las obligaciones depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro Cfr. W. VAN GERVEN, *Of rights, remedies and procedures*, en *Common Market Law Review*, 37, 3, June 2000, (pp. 501 - 536).

⁵ Cfr. H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, en E. VON CAEMMERER, H.J. SCHLOCHAUER, E. STEINDORFF, *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinen 65. Geburtstag*, Klostermann, Frankfurt, 1966, p. 248 y ss.

⁶ Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *El desarrollo y la ejecución por las comunidades autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el Estado*, en AA.VV., *Estatuto y Unión europea*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006, (pp. 79 - 103), p. 81 y ss.

Estados miembros, las instituciones europeas han reservado a esta realidad una atención creciente⁷. De este modo, los entes subestatales, en un primer momento excluidos del proceso comunitario, han sido progresivamente reconocidos como sujetos activos en las dinámicas europeas, siendo titulares de derechos y asumiendo las respectivas obligaciones⁸. Paralelamente, a nivel interno, sobre todo gracias a la evolución de la jurisprudencia constitucional, los entes subestatales han adquirido un más amplio poder de intervención en la actuación de las políticas comunitarias, en aplicación del principio de subsidiariedad⁹. Hoy en día, según una opinión común, la participación de las regiones en los asuntos europeos ya no es una cuestión estrictamente interna, ya que su intervención resulta necesaria para la correcta actuación del derecho europeo y, finalmente, su posición institucional es favorecida por la concepción del constitucionalismo multinivel en el proceso de integración europea¹⁰.

⁷ Por ejemplo, el art. 2 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados Miembros y las empresas públicas, en la definición de los poderes públicos a los que se aplica el regime, hace expresa referencia a las colectividades territoriales. El tema es objeto de reflexión en O. PORCHIA, *Indifferenza dell'Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, en L. DANIELE, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, (pp. 269 - 286).

⁸ A este respecto resulta especialmente importante la Carta Europea de Autonomía Local, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Cfr. H. MARTÍNEZ DE VELASCO, *El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea*, en J.P. QUINTANA CARRETERO, *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial. Centro de documentación judicial, Madrid, 2008, (pp. 17 - 48), p. 22 y ss.; I. LASAGABASTER HERRARTE, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007. Por otro lado, el Tratado de Maastricht ya había instituido el Comité de las Regiones, órgano consultivo sobre los proyectos de determinadas normas comunitarias. Cfr. L. HUICI SANCHO, *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2003.

⁹ Como veremos en las próximas secciones, el papel del Tribunal Constitucional y de la Corte Costituzionale en el reconocimiento de las competencias regionales y autonómicas en la actuación del derecho europeo, ha sido decisivo.

¹⁰ J. A. MONTILLA MARTOS, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 40; L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La participación autonómica en la Unión Europea*, en E. ALBERTÍ ROVIRA, L. ORTEGA ÁLVAREZ, J. A. MONTILLA MARTOS, *Las Comunidades Autónomas en la Unión europea*, Consejo de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, (pp. 43 - 68), p. 59 y ss..

De hecho, en la fase descendiente del derecho europeo, es decir en la fase de transposición de la normativa europea en los derechos nacionales, asume especial relevancia el tema del reparto de las competencias legislativas entre el Estado y los entes políticos subestatales de que el Estado se compone. Por otro lado, el reconocimiento europeo de la participación de las regiones incide directamente en el tema de la legitimación política y democrática de la integración. La naturaleza políticamente compuesta del ordenamiento europeo impone una unidad de objetivos vinculantes y una diversidad en su aplicación, diversidad que puede llegar hasta una heterogeneidad especialmente profunda, y que puede implicar diferentes formas de incumplimiento del derecho europeo. En el caso de la certificación energética de los edificios, las mismas instituciones europeas han impuesto explícitamente a los Estados miembros legislar para asegurar el objetivo común sin menoscabar las peculiaridades locales, según el principio de subsidiariedad¹¹. En este respecto, no cabe duda que la intervención de los entes subestatales constituya un elemento necesario en la correcta actuación del derecho europeo, en consideración de la complejidad técnica de los edificios, y de la interrelación con el entorno, no sólo bajo el perfil climático, sino también de las técnicas de construcción¹². En consecuencia, la actuación del

¹¹ El art. 5, par. Segundo, del Tratado Constitutivo de la Comunidad (incorporado en Maastricht) proclama el principio de subsidiariedad en los siguiente términos: “En lo ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en la que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estado miembros , y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”. Según el art. 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, “El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. Cfr. M. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, *Posibilidad Constitucionales del Principio de Subsidiariedad*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2008.

¹² Dir. 2010: (8) Las medidas para mejorar más la eficiencia energética de los edificios deben tener en cuenta las condiciones climáticas y las particularidades locales, así como el entorno ambiental interior y la rentabilidad en términos de coste- eficacia Dichas medidas no deben afectar a otros requisitos aplicables a los edificios, tales como la accesibilidad, la seguridad y el uso previsto del edificio; (9) La eficiencia energética de los edificios debe calcularse con una metodología que puede ser diferente a escala nacional

derecho europeo es asegurado, en primer lugar, por la elaboración, a nivel estatal y local, de una normativa técnica que permita una representación objetiva y homogénea de la eficiencia energética de los edificios, respetando, al mismo tiempo, las peculiaridades locales.

El tema de las normas técnicas ha sido objeto de especial atención por parte de los administrativistas españoles¹³, en razón de la relevancia adquirida por ellas en las políticas europeas de armonización. Piénsese, sobre todo, en la política de armonización de los productos industriales, cuya primera etapa consistió en el establecimiento de una armonización técnica mediante el establecimiento de complejas y rigurosas regulaciones jurídicas y cuya segunda etapa coincidió con el “nuevo enfoque” (a partir del 1985) que deja a las instituciones europeas el establecimiento de criterios generales, otorgando un papel preponderante a los ordenamientos nacionales y a los organismos privados de normalización. Es posible estudiar estos fenómenos también en el tema de la certificación energética, en el que se utiliza la técnica de reenvío entre ordenamientos, es decir de remisión a las normas técnicas por parte del ordenamiento jurídico. En este caso el objeto de la remisión es doble. Por un lado, a las normas técnicas europeas, es decir las elaboradas por los organismos europeos de normalización. Por el otro, a nivel nacional se requiere la intervención de sujetos privados para la producción de normas técnicas

y regional. En ella se incluyen no solo las características térmicas, sino también otros factores que desempeñan un papel cada vez más importante, tales como las instalaciones de calefacción y aire acondicionado, la utilización de energía procedente de fuentes renovables, los elementos pasivos de calefacción y refrigeración, el sombreado, la calidad del aire interior, la adecuada iluminación natural y el diseño del edificio. La metodología de cálculo de la eficiencia energética debe basarse no solo en las temporadas en que es necesario el uso de calefacción, sino que debe cubrir los resultados de eficiencia de un edificio a lo largo de año. Dicha metodología debe tener en cuenta las normas europeas actuales.

¹³ Cfr. M. TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 253.; J.A. CARRILLO DONAIRE, *El Derecho de la Seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000; M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales (Régimen Jurídico-administrativo y protección de los consumidores)*, Marcial Pons, Madrid, 2000; S. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, *Calidad industrial e intervención administrativa*, Atelier, Barcelona, 2002.

nacionales: “Así, el legislador se limitará a establecer las exigencias esenciales que deben observarse mientras que corresponderá a los especialistas, es decir, a los técnicos normalizadores, definir las soluciones técnicas que permitan alcanzar dichos objetivos”¹⁴. El sistema de certificación, entendido como la evaluación de conformidad de un producto con las exigencias técnicas prescritas, constituye el instrumento complementario para fomentar la aplicación de las normas armonizadas¹⁵. Por otro lado, esto implica a que, en el ámbito armonizado, se pueda recurrir a soluciones técnicas alternativas, como por ejemplo la utilización de otras normas.

En resumen, las exigencias establecidas en las directivas y concretizadas en los Anexos mediante la normas europeas EN imponen un régimen que se puede cumplir a través de vías distintas, eventualmente preferibles por razones de mercado. Como veremos más detenidamente, la consecuencia natural de esta impostación consiste en la convivencia de diferentes instrumentos de evaluación de la eficiencia energética de los edificios, de los que el ordenamiento jurídico hace depender consecuencias de vario tipo.¹⁶.

Como es sabido, la certificación energética de edificios es un instrumento que incide en la mejora de la eficiencia energética y en la promoción de energías renovables proporcionando una evaluación sobre la eficiencia energética a edificios nuevos y edificios ya existentes. En el perseguimiento de estos objetivos, las directivas europeas obligan a todos

¹⁴ Cit. de A. MATTERA, *El Mercado único europeo : sus reglas, su funcionamiento*, Civitas, Madrid 1991, p. 217.

¹⁵ TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico cit.*, p. 297.

¹⁶ Por ejemplo, en Italia, hay legislaciones regionales que hacen depender unos efectos jurídicos o unas ventajas económicas o fiscales de la evaluación de un nivel elevado de eficiencia energética (especificado en cada caso), refiriéndose a criterios de evaluación distintos. Por ejemplo la Legge regionale 14 luglio 2009, n. 20 - *Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica* (B.U. 16 luglio 2009, n. 28), reformada por L.R. 30/2009, L.R. 01/2011 condiciona la posibilidad de ampliar un edificio cuando este reuna unos requisitos estrictos de eficiencia energética según el criterio de evaluación proporcionado por el *Protocollo Itaca*, que es un modelo de evaluación energético y ambiental de los edificios utilizado por la Regione Piemonte pero alternativo y concurrente respecto al modelo de certificación energético establecido por las directivas europeas.

los estados miembros a que todo edificio, tanto si se vende como si se alquila, vaya acompañado de un Certificado de Eficiencia Energética, y que este certificado se presente a la persona interesada, el propietario o arrendatario. De este modo se quieren premiar los edificios más bien aislados, con instalaciones más eficientes y que utilicen energías renovables, etc. En resumen, la certificación energética quiere ser una evaluación cuantitativa y objetiva del comportamiento energético del edificio, que debe ser presentada de forma comprensible al usuario. Para realizar esa evaluación del edificio, se ha establecido una metodología de cálculo, y para hacer llegar los resultados al usuario, una etiqueta tipo. La finalidad es doble: incentivar a los promotores a construir y rehabilitar edificios más eficientes y establecer un criterio más de compra por parte del consumidor final.

El estudio de la transposición de las Directivas sobre la certificación energética de los edificios es relevante porque es un ejemplo evidente de la importancia de la distribución competencial interna de los Estados miembros respecto a la concreción de las políticas europeas, sobre todo cuando el derecho europeo reconoce derechos a los ciudadanos europeos. De hecho, la Directiva es una fuente que requiere la colaboración normativa de los ordenamientos jurídicos internos, que tienen que intervenir para alcanzar los resultados fijados por las instituciones europeas, y para regular los derechos establecidos en las directivas¹⁷. Por otro lado, las directivas pueden regular relaciones de derecho privado, lo que significa que los derechos reconocidos a unos sujetos corresponderán a deberes de otros sujetos (éstos también privados)¹⁸. En otros términos, se puede decir que las directivas tienen como destinatarios no sólo los Estados, sino también los ciudadanos y todos los sujetos públicos y

¹⁷ La Directiva se define en los siguientes términos (art. 288, par. 3 TFUE): “La Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”. Para una más detallada análisis de las directivas en el ámbito de las fuentes del derecho europeo, cfr. F. DÍEZ MORENO, *Manual de derecho de la Unión Europea*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 309 - 310.

¹⁸ Piénsese, por ejemplo, a las directivas en materia de consumo.

privados a los que las normas se aplican. En relación al tema objeto de estudio, este aspecto es evidente, ya que las directivas atribuyen a los compradores y arrendatarios unos derechos de información, correspondientes a unas obligaciones impuestas a los vendedores o propietarios, respecto a un instrumento informativo regulado y emitido por los poderes públicos.

La doble naturaleza, pública y privada, del certificado de eficiencia energética asume relevancia también en el caso de violación del derecho europeo, es decir, en la hipótesis en la que el Estado de alguna manera no respete o infrinja el derecho europeo¹⁹. En este caso, el Estado responde unitariamente frente a la Unión Europea, aplicando un principio de derecho internacional generalmente reconocido²⁰. Como acabamos de decir, las instituciones europeas no se interesan y no interfieren en las delimitaciones competenciales internas de los Estados, y suelen considerar estos últimos en su globalidad, sin distinguir entre las distintas funciones políticas y articulaciones territoriales.

Sin embargo, no cabe duda que de las eventuales formas de responsabilidad *ad intra*, es decir frente a los sujetos perjudicados por la incorrecta actuación de los sujetos públicos, responderá el sujeto que

¹⁹ Según el principio de responsabilidad por violación del derecho europeo, los Estados miembros pueden ser condenados a la indemnización de los daños derivados del incumplimiento del derecho comunitario. Esto significa que, en caso de verificarse un incumplimiento imputable a cualquier función (administrativa, legislativa, jurisdiccional) o articulación (Estado, Comunidades Autónomas, otras entidades locales), del derecho comunitario originario o derivado, el ciudadano efectivamente perjudicado podrá obtener una indemnización, promoviendo una acción frente al juez estatal. Se trata de un principio forjado por el Tribunal de Justicia que, a partir de la sentencia Francovich (Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991. Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros contra República Italiana. Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90. Recopilación de Jurisprudencia 1991 página I-05357), elaboró y proporcionó contenido jurídico a dicha obligación a través del desarrollo de las tres condiciones de la subsistencia de la responsabilidad: que la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferirles derechos, que la violación esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre la violación y el perjuicio sufrido por los particulares.

²⁰ Sin menoscabo de una forma de repercusión sobre el sujeto efectivamente responsable. V. O. PORCHIA, *Meccanismi previsti in Italia e in Spagna per la prevenzione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni*, en *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, 2, 2010, (pp. 1 - 37).

concretamente haya tenido la conducta lesiva²¹. Como es sabido, la obligación de ejecutar el derecho de la Unión Europea no altera ni modifica la distribución territorial del poder en los Estados, así que la relativa responsabilidad puede ser imputable no sólo al Estado, sino también a otras instancias, regiones, entidades locales, etc²². En otros términos, si la repartición de competencias es relevante sólo de manera indirecta en tema de responsabilidad hacia la UE, bajo el enfoque de la responsabilidad patrimonial por violación del derecho europeo, la organización interna, funcional y territorial de los Estados, asumirá una importancia decisiva²³.

El tema de la intervención autonómica y regional en la fase descendiente del derecho europeo deriva de la misma arquitectura europea, que consiste en un orden complejo constituido como una vinculación de ordenamientos autónomos²⁴. Según este planteamiento, el complemento normativo de los Estados tiene que extenderse a los niveles regional y local, según el marco competencial establecido por los respectivos ordenamientos²⁵. Esta realidad es especialmente complicada,

²¹ En la sentencia Haim (Sent. CGCE, 4 julio 2000, Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein. Causa C-424/97. Racc. I-05123), el Tribunal de justicia ha declarado que "El Derecho comunitario no se opone a que pueda generarse, además de la responsabilidad del propio Estado miembro, la responsabilidad que incumbe a un organismo de Derecho público de reparar los daños causados a los particulares por las medidas que haya adoptado contraviniendo el Derecho comunitario". El tema ha sido analizado en M. CIENFUEGOS MATEO, *Comunidades Autónomas, tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del Derecho Comunitario: reflexiones a partir de la práctica reciente*, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 5, 2007, (pp. 39-100).

²² Al mismo tiempo, al Estado corresponde, en todo caso, la garantía del cumplimiento del derecho europeo (art. 93 Const. Esp.). Cfr. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La repercusión sobre las Comunidades Autónomas de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del derecho de la Unión Europea*, en *Revista Española de la función consultiva*, 15, 2011, (pp. 49 - 62).

²³ De hecho, en este caso el sujeto público que haya violado el derecho europeo responderá del daño patrimonial hacia el sujeto perjudicado. Sobre el tema, que será ampliamente analizado en las próximas secciones, v. M.C. CICIRIELLO, *La responsabilità dello Stato e delle Regioni per la violazione del diritto comunitario: effettività della tutela delle situazioni giuridiche*, en L. DANIELE, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, (pp. 221 - 244).

²⁴ Cfr. MONTILLA MARTOS, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades autónomas*, p. 27.

²⁵ Este tema plantea, por otro lado, la cuestión fundamental de los mecanismos de coordinación de los entes que participan a la transposición de las directivas. Así que los países que cuentan con una estructura territorial descentralizada han iniciado técnicas y

porque hay una concurrencia de dos problemas distintos. En primer lugar, el reconocimiento de la realidad territorial de los estados compuestos sufre la asimetría de la estructura territorial de los Estados miembros²⁶. El hecho que los Estados políticamente compuestos respondan a distintos modelos de descentralización, así como el hecho que las diferencias entre los marcos competenciales de las articulaciones político-territoriales difieran no sólo entre los Estados, sino también en su interior, hace que una definición única de Región Europea sea difícil de alcanzar²⁷. Por otro lado, la intervención autonómica consiste, en primer lugar, en una actividad de carácter normativo, es decir, de producción de normas jurídicas complementarias de carácter general²⁸. Sin embargo, dicha intervención puede consistir también en una tarea ejecutiva, de naturaleza administrativa, de aplicación del mandato normativo a supuestos de hecho concretos²⁹. Por lo tanto, la intervención autonómica tiene, en los ordenamientos que vamos a comparar, por lo menos una doble naturaleza, legislativa y ejecutiva.

Finalmente, otro elemento de complicación es el hecho que en la actuación de las políticas comunitarias intervienen otras entidades

experiencias para su correcta transposición, y cuyo intercambio es favorecido por la contribución de la doctrina. Cfr. P. PÉREZ TREMP, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, en E. ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, (pp. 1077 - 1094), p. 1079.

²⁶ Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, Trotta, Madrid, 2004, pp. 91-93.

²⁷ El tema ha sido desarrollado, entre otros, en R. RIBÓ e E. ROIG, *Las regiones "especiales" en el proceso de los tratados de la Unión Europea*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2005, p. 54 y ss.; C. CORDAL RODRÍGUEZ, *Regione, Länder y Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Andavira, Santiago de Compostela, 2010, pp. 25 - 63. Acerca de la presencia de regiones con competencias legislativas y otras que sólo poseen competencias administrativas Cfr. J. ASTOLA MADARIAGA, *Las Regiones en la Unión Europea*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 45, 1995, (pp. 95 - 131), p. 124.

²⁸ Cfr. S. O'LEARY e J.M. FERNÁNDEZ MARTÍN, *¿Hacia la Europa de las Regiones?. El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades regionales*, en *Revista de Estudios Políticos*, 90, 1995, (pp. 299 - 322), pp. 310-311.

²⁹ Cfr. A. MORENO, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

locales³⁰, sujetos de derecho público y sujetos privados. En otros términos, los sujetos que inciden en la actuación de los objetivos fijados a nivel europeo no son, solamente, los que ostentan la competencia en materia legislativa y ejecutiva, sino también otros sujetos, cuya relevancia deriva de un expreso reconocimiento por parte de los poderes públicos o depende del hecho de representar a especialistas del sector³¹. La intervención de los notarios, de las agencias gubernamentales y de asociaciones y colegios profesionales (arquitectos, ingenieros, propietarios, etc.) resulta sumamente importante en la fase de transposición de la normativa europea y en la fase sucesiva, de orientación para la normativa técnica y para las praxis interpretativas³².

Estas consideraciones constituyen el punto de partida de este ensayo, que pretende analizar el tema de la certificación energética de los edificios entendido como un instrumento que persigue un múltiple objetivo. Por un lado es un trámite burocrático cuya función de interés general

³⁰ Según el principio de subsidiariedad vertical la aplicación interna del derecho de la Unión Europea corresponde a los entes subestatales más próximos al ciudadano, cuando puedan alcanzar los objetivos fijados según la capacidad de actuación que le reconoce su propio ordenamiento. Cfr. MONTILLA MARTOS, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades autónomas cit.*, p. 55.

³¹ Dir. 2002: "16 *El proceso de certificación podrá complementarse con programas que faciliten un acceso equitativo a la mejora de la eficiencia energética, basarse en acuerdos entre organizaciones de las partes interesadas y un organismo designado por los Estados miembros, o efectuarse por las empresas de suministro energético que estén de acuerdo en comprometerse para llevar a cabo las inversiones previstas. Los Estados miembros deben llevar a cabo la supervisión y el seguimiento de los planes adoptados, y facilitar la utilización de incentivos. En la medida de lo posible, el certificado debe describir la situación real de la eficiencia energética del edificio y podrá ser revisado en consecuencia. Los edificios administrativos y los frecuentados habitualmente por el público deben servir de ejemplo a la hora de atender a factores medioambientales y energéticos y, en consecuencia, deben ser objeto periódicamente de certificación energética. Debe fomentarse la difusión entre el público de esta información sobre la eficiencia energética por medio de la exhibición de forma destacada de los citados certificados. Asimismo, el hecho de mostrar las temperaturas interiores oficialmente recomendadas, junto con la temperatura realmente registrada, debe desalentar la mala utilización de los sistemas de calefacción, aire acondicionado y ventilación. Ello debe contribuir a evitar el consumo innecesario de energía manteniendo unas condiciones ambientales interiores adecuadas (confort térmico), en función de la temperatura exterior*".

³² V., por ejemplo, las directivas de los notarios relativas a la interpretación de la legislación italiana en materia de deber de dotar el edificio objeto de compraventa o alquiler de la certificación energética y de las consecuencias derivadas de la violación de dicha obligación.

consiste, en último término, en el ahorro energético, es decir en una racionalización del empleo de los recursos energéticos³³. Por el otro lado sirve a los propietarios y constructores para demostrar la calidad del inmueble³⁴.

Nuestra atención se centrará especialmente en el atestado de eficiencia energética, entendido no sólo como un trámite burocrático con finalidad de derecho público, sino también como un documento que orienta al mercado, en el sentido que puede constituir un elemento decisivo en la elección de los particulares, en la calidad y las prestaciones del inmueble, y en consecuencia puede ser decisivo en relación a la evaluación de su valor. Como veremos en las próximas secciones, dicho documento se presenta como un instrumento análogo a las informaciones energéticas de los electrodomésticos a los consumidores y propone importantes cuestiones también en materia de derecho a la información. En este respecto, la intervención de los Estados miembros es decisiva en relación con la previsión de las consecuencias derivadas de dicha obligación, en términos de sanciones administrativas a los sujetos privados que no cumplan con el trámite y a los sujetos certificadores que emitan una certificación incorrecta. Por otro lado, se analizarán las dificultades dogmáticas y prácticas respecto a la previsión de consecuencias en materia de validez del contrato y de responsabilidad contractual y delictual derivadas de la falta o insuficiencia de dicha certificación. Otro tema conexo, al que haremos especial referencia, es relativo a la influencia del principio de autonomía de la voluntad, es decir, a la capacidad de los particulares de autorregular sus propias relaciones jurídicas, dotándolas del contenido conveniente dentro de los límites legales. El problema, en este ámbito, consiste en considerar la posibilidad que los sujetos tutelados por la directiva puedan renunciar a sus derechos de información o, a

³³ Obviamente, esta definición es una simplificación del complejo abanico de funciones de dicho instrumento.

³⁴ Bajo otro enfoque, los propietarios y constructores pueden tener muchas ventajas bajo el perfil de las medidas de orden administrativo y fiscal (detracción) en relación a la certificación energética.

través de una cláusula contractual, puedan dilacionar en el tiempo la correspondiente obligación o transferirla a un sujeto distinto³⁵. Finalmente, se estudiará la posibilidad para los particulares de substituir la certificación con una autodeclaración del propietario según la cual el edificio se coloca en la clase energética más baja, en relación con la importancia de la intervención de los entes subestatales y con la compatibilidad de dicha simplificación con el derecho europeo.

Para analizar todos estos elementos, es necesario examinar la legislación europea, para después concentrarse en las transposiciones nacionales.

1.1 *El derecho europeo en materia de certificación energética*

En las últimas décadas el tema de la sostenibilidad ambiental ha constituido uno de los ejes principales de intervención de las instituciones europeas. La dependencia de la Unión Europea en tema de energía y el deber de cumplir con los compromisos internacionales constituyen factor importante en las preocupaciones de la Comisión europea³⁶. Por otro lado, el tema de la planificación urbanística y la consecución de un medio ambiente adecuado y sostenible han sido objeto de numerosos

³⁵ La situación típica es que en el mismo contrato de compraventa, el comprador se encarga de dotar el edificio del certificado de eficiencia energética, o que las partes establezcan que el vendedor pueda dotar el edificio de dicha certificación en un momento sucesivo al pasaje de propiedad.

³⁶ El gran número de intervenciones, que ha ido intensificándose en los últimos años, demuestra que el tema del ahorro energético ocupa un papel de especial importancia en la agenda de las instituciones europeas: Resolución del Consejo, de 15 de enero de 1985, relativa a la mejora de los programas de ahorro de energía de los Estados miembros (DO C 20 de 22.1.1985, p. 1/4); Resolución del Consejo, de 15 de marzo de 1985, relativa al uso racional de la energía en el sector de la construcción (DO C 78 de 26.3.1985, p. 1/1); Directiva 89/106/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1988 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros sobre los productos de construcción (DO L 40 de 11.2.1989, p. 12/26); Directiva 93/76/CEE del Consejo de 13 de septiembre de 1993 relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética (SAVE).

proyectos³⁷. La constatación de que las ciudades aparecen como el factor clave para lograr un desarrollo económico sostenible, no sólo en cuanto a los problemas medioambientales, sino también en lo relativo a la pobreza y la exclusión social, ha fundado las últimas iniciativas políticas, que consideran a la ciudad como un centro necesario de innovación para las empresas, y con un papel fundamental en materia de transportes, accesibilidad y movilidad, acceso a los servicios y equipamientos, entorno natural, físico y cultural³⁸.

Estos distintos elementos han fundado, en los últimos años, las políticas ambientales europeas sobre la eficiencia energética de los edificios, asunto en el que las intervenciones de las instituciones europeas han sido especialmente numerosas³⁹. La Directiva europea de referencia es la 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios, también conocida como Directiva EPBD ("*Energy Performance of Buildings Directive*"). Los objetivos fundamentales de esta primera directiva consiste en: una metodología común de cálculo del rendimiento energético

³⁷ Cfr. A. VERCHER NOGUERA (coord.), *Derecho europeo medioambiental: la protección del medio ambiente en la Unión Europea. Aspectos críticos*, Consejo General del Poder Judicial. Centro de Documentación Judicial, Madrid, 2007.

³⁸ Cfr. J.C. TEJEDOR BIELSA, *Unión Europea y Urbanismo*, en L. MARTÍN REBOLLO, R.O. BUSTILLO BOLADO, *Fundamentos de derecho urbanístico*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007, (pp. 173 - 183)

³⁹ Las principales resoluciones y directivas europeas sobre el ahorro energético y la mejora de la eficiencia energética son: Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L 1 de 4.1.2003, p. 65/71); Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006 , sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 114 de 27.4.2006, p. 64/85); Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 , relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16/62); 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. 13/35); Reglamento Delegado (UE) n ° 244/2012 de la Comisión, de 16 de enero de 2012 , que complementa la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética de los edificios, estableciendo un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos Texto pertinente a efectos del EEE (DO L 81 de 21.3.2012, p. 18/36).

integrado de los edificios; la aprobación de unas normas mínimas relativas al rendimiento energético de los edificios nuevos y de los ya existentes cuando se proceda a una reforma importante de los mismos; el establecimiento de unos sistemas de certificación de edificios nuevos y existentes y exhibición de certificados y otras informaciones pertinentes en edificios públicos⁴⁰.

La Directiva 2002/91/CE ha sido finalmente refundida por la directiva 2010/31/UE⁴¹ y, por otro lado, regula los siguientes ámbitos: la metodología para el cálculo de la prestación energética integrada de los edificios y de las unidades inmobiliarias; la aplicación de los requisitos mínimos a la prestación energética de edificios y unidades inmobiliarias; la certificación energética de los edificios y de las unidades inmobiliarias; los sistemas de control independientes para el atestado de prestación energética y los informes de inspección; los planes nacionales destinados a aumentar el número de “edificios a consumo de energía casi nulo”⁴²; la inspección periódica de los sistemas de calefacción y acondicionamiento de aire en los edificios.

Este régimen presenta unos problemas específicos, que resulta oportuno analizar en detalle. El primer problema es la metodología de cálculo. El objetivo de la certificación energética consiste, en primer lugar, en una descripción técnicamente correcta y a la vez sintética de la eficiencia energética de los edificios con finalidad estadística y

⁴⁰ Cfr. el documento de síntesis de la legislación europea sobre “Eficiencia energética: rendimiento energético de los edificios” que señala como cuarto elemento el control regular de las calderas y de los sistemas centrales de climatización en los edificios y evaluación de las instalaciones de calefacción cuyas calderas tengan más de 15 años.

⁴¹ Con respecto a la directiva de 2002, esta segunda establece criterios especialmente rigurosos, solicitando que los Estados miembros adoptaran una serie de medidas finalizadas a la mejora de la eficiencia energética en el sector edilicio, responsable del 40% del consumo de energía. En el ensayo haremos referencia a la directiva 31/2010, que es objeto de atención por parte de los especialistas porque debe transponerse dentro del 9 de enero de 2013. Sin embargo, bajo el enfoque de la participación de los entes subestatales en la actuación de las políticas europeas en materia de certificación energética, dicha directiva no impone variaciones respecto a la directiva 91/2002.

⁴² Un edificio a consumo de energía casi nulo es un edificio con prestación energética muy alta, alimentada en gran parte por energía derivada de fuentes renovables.

comparativa⁴³. El problema es que, obviamente, hay que evaluar el consumo de energía según las características climáticas del lugar donde el edificio se encuentra. Según las palabras mencionadas en el preámbulo de la directiva: *“de hecho, el tema de la eficiencia energética no puede prescindir de las condiciones climáticas y de las particularidades locales, así como el entorno ambiental interior y la rentabilidad en términos de coste-eficacia (par.8)”*. Así que en la misma directiva está previsto que la eficiencia energética de los edificios se calcule con una metodología que puede ser diferente a escala nacional y regional, en la que se deben incluir no solo las características térmicas, sino también otros factores que desempeñan un papel cada vez más importante, tales como las instalaciones de calefacción y aire acondicionado, la utilización de energía procedente de fuentes renovables, los elementos pasivos de calefacción y refrigeración, el sombreado, la calidad del aire interior, la adecuada iluminación natural y el diseño del edificio⁴⁴.

El segundo tema está relacionado con el deber de los Estados de tomar las medidas necesarias para garantizar unos requisitos mínimos de eficiencia con el fin de lograr una mayor rentabilidad (art. 4). El objetivo más ambicioso consiste en los requisitos mínimos que deben cumplir los edificios nuevos, donde los Estados deberán velar para que sea tenida en cuenta la viabilidad técnica, ambiental y social previamente a la

⁴³ La Directiva se refiere al sector residencial y al sector terciario (oficinas, edificios públicos, etc.). No obstante, algunos edificios están excluidos del ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a la certificación, por ejemplo los edificios históricos, los edificios industriales, los edificios de culto, etc. En ella se contemplan todos los aspectos relacionados con la eficacia energética de los edificios con el fin de adoptar un enfoque realmente integrado. La Directiva no prevé medidas destinadas a los equipos no instalados, como los electrodomésticos. Medidas relativas al etiquetado y al rendimiento mínimo obligatorio ya se han aplicado o se contemplan en el marco del plan de acción en favor de la eficacia energética.

⁴⁴ La metodología de cálculo de la eficiencia energética debe basarse no solo en las temporadas en las que es necesario el uso de calefacción, sino que debe cubrir los resultados de eficiencia de un edificio a lo largo de año. La Directiva hace especial hincapié en los sistemas de aire acondicionado, habida cuenta del aumento espectacular sufrido en los últimos años, fijando como prioridad la elaboración de estrategias que permitan mejorar el comportamiento térmico de los edificios en el verano y la inspección periódica (Artículo 15 de la Directiva 31/2010/UE) de dichos sistemas para garantizar su óptimo rendimiento.

construcción. En el caso de los edificios construidos, los Estados deberán fijar una serie de requisitos mínimos (art. 8) en relación con la eficiencia energética general del edificio, la instalación correcta, el dimensionado, el control y ajuste de los sistemas, siempre y cuando dichas mejoras sean posibles económicamente y técnicamente, haciendo expresa mención a una serie de instalaciones que son las que consumen más energía en un edificio⁴⁵.

El tercer tema hace referencia al establecimiento del certificado de eficiencia energética (art. 11), que consiste en un sistema de certificación de la eficiencia energética de los edificios con el fin de dar a conocer a los propietarios o arrendatarios el nivel de eficiencia del edificio, pudiendo incluir el consumo anual de energía y el porcentaje de energía aportado por las fuentes renovables⁴⁶. Su objetivo fundamental consiste en la mejora del rendimiento energético de los edificios en la Comunidad, contribuyendo a establecer un contexto homogéneo y la transparencia en el mercado inmobiliario europeo⁴⁷. Para alcanzar este objetivo, los Estados

⁴⁵ Se trata de: calefacción, agua caliente, aire acondicionado, grandes instalaciones de ventilación.

⁴⁶ Directiva 2002/91/CE, art. 7 par. 2: *“El certificado de eficiencia energética de un edificio deberá incluir valores de referencia tales como la normativa vigente y valoraciones comparativas, con el fin de que los consumidores puedan comparar y evaluar la eficiencia energética del edificio. El certificado deberá ir acompañado de recomendaciones para la mejora de la relación coste-eficacia de la eficiencia energética. El objetivo de los certificados se limitará al suministro de información, y cualesquiera efectos de los mismos en acciones judiciales o de otro tipo se decidirán de conformidad con las normas nacionales”*. Incluirá recomendaciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de eficiencia energética, mejoras en lo relativo a medidas de reformas importantes que afecten a la envolvente o instalaciones del edificio, o medidas que afecten a elementos de un edificio sin realizarse reformas importantes. Estos certificados tendrán una validez máxima de 10 años y deberán ser expedidos para los todos los edificios de nueva construcción, los que sean objeto de venta o alquiler y para los edificios ocupados por autoridades públicas con una superficie útil superior a 500 metros cuadrados.

⁴⁷ Según esta directiva, por rendimiento energético se entiende (art. 2) *“la cantidad de energía consumida realmente o que se estime necesaria para satisfacer las distintas necesidades asociadas a un uso estándar*

del edificio, que podrá incluir, entre otras cosas, la calefacción, el calentamiento del agua, la refrigeración, la ventilación y la iluminación. Dicha magnitud deberá quedar reflejada en uno o más indicadores cuantitativos calculados teniendo en cuenta el aislamiento, las características técnicas y de la instalación, el diseño y la orientación, en relación con los aspectos climáticos, la exposición solar y la influencia de construcciones próximas, la generación de energía propia y otros factores, incluidas las condiciones ambientales interiores, que influyan en la demanda de energía”.

miembros se ocupan de que, en la fase de construcción, compraventa o arrendamiento de un inmueble⁴⁸, el atestado de certificación energética (con validez máxima de diez años) esté puesto a disposición del propietario o que éste lo ponga a disposición del adquiriente o arrendatario, según los casos.

Finalmente, los Estados miembros tienen que asegurar que la certificación de los edificios sea efectuada de manera independiente por sujetos calificados⁴⁹. Los controles para la obtención del certificado de eficiencia energética de los edificios y la inspección de las instalaciones de calefacción y de aire acondicionado deberán realizarse por expertos independientes con la debida acreditación, que los Estados miembros fiscalizarán.

1.2 Perfiles problemáticos en relación con la interrelación entre niveles de gobierno

La abundancia de actos e intervenciones de las instituciones comunitarias, no sólo demuestra la gran importancia de las políticas energéticas en la agenda europea, sino que presenta diferentes elementos relevantes en relación a las dificultades en la aplicación de la normativa por parte de las instituciones nacionales, sobre todo en consideración de la competencia compartida entre los órganos estatales y los órganos

⁴⁸ Los certificados deberán extenderse en el momento de la construcción, de la venta o del alquiler de un edificio. La Directiva hace especial hincapié en el alquiler con el fin de garantizar que el propietario, que normalmente no paga los gastos relativos al consumo energético, adopte las medidas necesarias.

⁴⁹ (27) La aplicación de un enfoque común en la certificación de eficiencia energética de edificios y la inspección de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado, a través de especialistas cualificados o acreditados, cuya independencia debe garantizarse basándose en criterios objetivos, permitirá armonizar los esfuerzos realizados por los Estados miembros en el terreno del ahorro energético en el sector de la edificación y aumentará la transparencia respecto a la eficiencia energética en el mercado inmobiliario de la Unión en beneficio de los futuros propietarios y ocupantes. Con el fin de asegurar la calidad de los certificados de eficiencia energética y de la inspección de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado en toda la Unión, debe establecerse un sistema de control independiente en cada Estado miembro.

autonómicos. La directiva establece que, respecto al marco competencial de cada ordenamiento nacional, el nivel subestatal participa en la actuación de las políticas europeas. Por otro lado, ya se ha dicho que la participación de las articulaciones políticas territoriales es necesaria para una correcta actuación de las políticas europeas, en el respecto del principio de subsidiariedad⁵⁰.

Como veremos más detenidamente, los ordenamientos de Italia y España reconocen amplias competencias a las Regiones y a las Comunidades Autónomas en la materia considerada. Sin embargo, la certificación energética no encaja en ninguno de los títulos competenciales establecidos en las respectivas Constituciones. Como se verá esto implica que las competencias estatales y autonómicas se entrecrucen, y que tengan como consecuencia una centralización de las competencias y una especial dificultad en la transposición de las directivas, debida a la naturaleza mixta de dicha certificación. Antes de abordar dichos perfiles problemáticos así como se presentan en las respectivas experiencias nacionales, es necesario hacer un resumen de los elementos más relevantes.

En primer lugar es preciso analizar el tema de la metodología para calcular la eficiencia energética, que puede ser diferenciada a nivel regional, aun siguiendo una base común para contribuir a la creación de un contexto homogéneo para las iniciativas del ahorro energético de los Estados miembros en el sector de los edificios e introducir un elemento de

⁵⁰ "(28) Habida cuenta de que las autoridades locales y regionales son claves para que la aplicación de la presente Directiva tenga éxito, se las debe consultar y hacer partícipes, cuando y según proceda, conforme con la normativa nacional aplicable, en los aspectos de la planificación, el desarrollo de programas para facilitar la información, la formación y la sensibilización del público, así como en la aplicación de la presente Directiva a escala nacional o regional. Tales consultas también podrán servir para promover una orientación adecuada de los responsables de la planificación urbana a nivel local y de los inspectores de edificios al llevar a cabo las tareas necesarias. Además, los Estados miembros deben facultar y animar a los arquitectos y responsables de la planificación urbana a que consideren de forma adecuada la combinación óptima de mejoras en el ámbito de la eficiencia energética, la utilización de energía procedente de fuentes renovables y el uso de la calefacción y refrigeración urbanas a la hora de proyectar, diseñar, construir y renovar zonas industriales o residenciales".

transparencia en el mercado inmobiliario europeo. El hecho que la metodología de cálculo del rendimiento energético pueda ser diferenciada a nivel local presenta unos problemas que deben ser resueltos por la normativa técnica, a la que hemos hecho referencia en la introducción. En este caso, la metodología de cálculo es regulada por la normativa técnica europea a la que se hace referencia en la Directiva. Por otro lado, a nivel estatal y local hay que aprobar la normativa técnica aplicable (sobre todo a través de sujetos públicos especializados). En este respecto, el respeto de las peculiaridades climáticas requiere la aplicación de las leyes y los reglamentos que clasifican el territorio nacional distinguiendo entre diferentes áreas climáticas. Se trata de regulaciones nacionales, en las que no influyen las competencias de las regiones. Además, las distintas regiones no entran homogéneamente en las diferentes áreas climáticas, en el sentido que los territorios de una misma región pueden entrar, y efectivamente entran, en áreas geográficas distintas⁵¹.

En segundo lugar, se presenta el tema de la aplicación de los requisitos mínimos de eficacia energética de los edificios de nueva construcción o ya existentes de gran tamaño y sujetos a importantes

⁵¹ Por ejemplo, en Italia, las áreas climáticas han sido establecidas con el D.P.R. 26 agosto 1993, n. 412 *“Regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia, in attuazione dell'art. 4, comma 4, della L. 9 gennaio 1991, n. 10”*. Según el art. 2 apartado 1 *“Il territorio nazionale è suddiviso nelle seguenti sei zone climatiche in funzione dei gradi-giorno, indipendentemente dalla ubicazione geografica: Zona A: comuni che presentano un numero di gradi-giorno non superiore a 600; Zona B: comuni che presentano un numero di gradi-giorno maggiore di 600 e non superiore a 900; Zona C: comuni che presentano un numero di gradi-giorno maggiore di 900 e non superiore a 1.400; Zona D: comuni che presentano un numero di gradi-giorno maggiore di 1.400 e non superiore a 2.100; Zona E: comuni che presentano un numero di gradi-giorno maggiore di 2.100 e non superiore a 3.000; Zona F: comuni che presentano un numero di gradi-giorno maggiore di 3.000. Per «gradi-giorno» (GG) di una località, la somma, estesa a tutti i giorni di un periodo annuale convenzionale di riscaldamento, delle sole differenze positive giornaliere tra la temperatura dell'ambiente, convenzionalmente fissata a 20 °C, e la temperatura media esterna giornaliera; l'unità di misura utilizzata è il grado-giorno (GG)”*. Por ejemplo, el Piemonte está principalmente insertado en la zona climática E, pero presenta también zonas climáticas F (Alpes y Prealpes). En Cataluña las zonas climáticas son calculadas según la altura sobre el nivel del mar o considerando los GG, análogamente a Italia.

reestructuraciones⁵². El tema, en este caso, tiene que ver con el hecho de que los entes subestatales pueden establecer que los edificios cumplan con requisitos mínimos, que puedan asegurar mínimos niveles de eficiencia energética. Además, los mismos entes, a través de su legislación, pueden influir en el ámbito de aplicación de la normativa, ya sea en relación a las condiciones que se deben reunir para que la certificación energética sea un trámite obligatorio ya sea en relación al perímetro de los contratos traslativos que requieren la previa dotación de la certificación⁵³. Respecto a las relaciones entre legislación estatal y autonómica, las dos experiencias presentan notables diferencias, porque en Italia las Regiones pueden legislar autónomamente, y si no lo hacen se aplica el régimen establecido a nivel estatal, mientras que en Italia la posibilidad de aprobar una legislación estatal supletoria formalmente no es admitida⁵⁴.

El interés principal se presenta, sin embargo, con respecto al “atestado de certificación energética” que tiene que proporcionar al posible comprador o arrendatario de un edificio o de alguna unidad de un edificio una información correcta acerca de su eficiencia energética, así como los consejos prácticos sobre cómo mejorarla (ap. 22)⁵⁵. Este documento sirve para dotar cada edificio de una etiqueta energética, según el modelo de los electrodomésticos. De hecho, el atestado de certificación energética de los edificios incluye datos de referencia que sirven a los consumidores para

⁵² La directiva 2010/31/UE obliga a los Estados miembros a definir una metodología de cálculo de la prestación energética de los edificios según los criterios contenidos en el Anexo I " Marco general común del cálculo de la eficiencia energética de los edificios".

⁵³ De hecho, en este respecto las directivas son especialmente genéricas, refiriéndose a la venta y al alquiler. Sin embargo, a nivel nacional dicho deber se aplica también a otros contratos traslativos, cuya concreta definición es regulada por la legislación estatal o regional, según los casos.

⁵⁴ En el caso italiano, las Regiones pueden establecer, y de hecho a menudo establecen, requisitos mínimos más rigurosos. En caso contrario, se aplica la legislación nacional. En Italia es vigente el D.P.R. 59/2009, “*Regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, concernente attuazione della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia*”.

⁵⁵ El certificado de eficiencia energética debe también informar del impacto real de la calefacción y la refrigeración en las necesidades de energía del edificio, de su consumo de energía primaria y de sus emisiones de dióxido de carbono.

evaluar y confrontar el rendimiento energético del edificio. Se trata de una representación sintética, que clasifica los edificios colocándolos en una de las siete clases energéticas, de la letra A a la letra G, según su nivel de eficiencia. A este respecto, la participación de las regiones resulta de especial importancia, pero a la vez la competencia compartida entre regiones y estados centrales pueden implicar unas cuantas consecuencias negativas. Como sabemos, es la misma directiva que hace referencia a la posibilidad que los entes locales participen en la transposición de las directivas, lo que resulta respetuoso del principio de subsidiariedad y, a la vez, permite una transposición atenta a las particularidades locales. Las consecuencias negativas se presentan cuando las regiones no se coordinan en la transposición y se mueven “sin orden ni concierto”. Como veremos, es lo que pasa con el caso italiano, en que al lado de regiones “virtuosas”, que han transpuesto la directiva estableciendo niveles prestacionales más severos⁵⁶, hay otras que no han transpuesto completamente, y otras, finalmente que simplemente no la han transpuesto⁵⁷. En el caso italiano, gracias a la “clausola di cedevolezza”, ex art. 17 Dlg. 311/2006 (Decreto Legislativo 29 dicembre 2006, n. 311, *"Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante attuazione della direttiva 2002/91/CE, relativa al rendimento energetico nell'edilizia"*), cuando no haya participación de las regiones, son vigentes unas líneas guías nacionales. Ya volveremos en este caso específico. En términos generales, pueden darse casos de panoramas legales especialmente heterogéneos, de lo que deriva, además de una violación de la normativa europea, una situación especialmente penalizadora para los ciudadanos adquirentes y

⁵⁶ Es el caso de Lombardía (L.R. n. 13 del 16/07/2009, *"Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia"*) y Valle d'Aosta (Legge n. 21 del 18/04/2008 s.m.i. *"Disposizioni in materia di rendimento energetico nell'edilizia"*).

⁵⁷ Las regiones italianas que actualmente no han legislado en materia de certificación energética son: Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Sardegna, Umbria y Veneto (Fuente: *"Attuazione della Certificazione energetica degli edifici in Italia – rapporto 2012, redatto da Comitato Termotecnico Italiano (CTI) e da Mostra Convegno Expoconfort (MCE) ISBN 978-88-906186-3-5"*)

arrendatarios y para los especialistas del sector. Lo que puede pasar, y concretamente ha pasado, es que ya exista no una, sino una multitud de instrumentos de certificación energética, que adoptan metodologías y criterios de cálculo distintos⁵⁸. Este fenómeno produce el efecto positivo de fomentar una forma de competencia interna positiva en tema de mejora de la eficiencia energética. Sin embargo, el hecho de no usar una metodología homogénea implica que los ciudadanos comparen magnitudes incommensurables, falseando completamente el intento de proporcionar una información y estadística fiables sobre la calidad de los edificios según la perspectiva del ahorro energético.

Por otro lado, los especialistas se encuentran ante una situación jurídicamente cambiante, fuente de múltiples errores e incertidumbres. Un ejemplo tiene que ver con el poder sancionador que los entes locales pueden tener, es decir la posibilidad que las regiones establezcan sanciones en caso de violación del régimen. Otro elemento de inseguridad, al que ya nos hemos referido, es la posibilidad que el documento de certificación energética sea sustituido por una autodeclaración del propietario que declara que el edificio se coloca en la clase energética más baja.

Los temas de los controles y de las inspecciones, de las sanciones, de la posibilidad de admitir simplificaciones que sustitutivas del trámite y del correspondiente riesgo de desvirtuar sensiblemente la normativa europea, son confiadas a la interacción entre el Estado, los entes subestatales y la intervención de otros sujetos a los que son confiadas funciones públicas (i.e. los notarios). Tratando de este tema, haremos especial referencia a la heterogeneidad de las consecuencias jurídicas derivadas de las violaciones del deber de dotación. A este respecto, no nos fijaremos no sólo en la heterogeneidad de las sanciones, sino también en los efectos privatísticos derivados de la directiva, o sea en la posibilidad

⁵⁸ Por ejemplo, en la Provincia de Bolzano se adopta el sistema "*Casaclima*", mientras que en Lombardía se usa el sistema "*Cened*".

que de la falta de información deriva del incumplimiento de la normativa comunitaria deriven formas de invalidez contractual. En este caso la directiva no puede proporcionar un régimen preciso, porque el derecho inmobiliario entra en la esfera de competencia de los Estados⁵⁹. En consecuencia, a nivel de Estados miembros hay que regular dichas consecuencias, lo que en el caso italiano ha presentado dificultades y ambigüedades no sólo a nivel de legislador estatal, sino también en relación con unas hipótesis de conflicto competencial entre el Estado y las Regiones (v., especialmente, el caso de la Región Lombardía)⁶⁰.

Finalmente, las operaciones de inspección periódica y de mantenimiento de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado por personal cualificado contribuyen a ajustarlas correctamente a las especificaciones de los equipos, garantizando de ese modo su óptimo rendimiento desde el punto de vista medioambiental, de seguridad y energético⁶¹. En este punto, los Estados miembros deben garantizar que se realice una evaluación independiente de toda la instalación de calefacción y aire acondicionado a intervalos regulares durante su ciclo de vida, y especialmente antes de su sustitución o mejora. Con el fin de reducir las cargas administrativas sobre propietarios y arrendatarios de edificios, los Estados miembros deben procurar combinar en la medida de

⁵⁹ El problema tiene que ver con la relación entre la invalidez y la violación de normas imperativas, y la solución adoptada depende de una comparación de los intereses protegidos por la norma inderogable con la protección de la autonomía privada. Esta cuestión, que entra en el más amplio problema del neo-formalismo, se ha presentado en los años pasados acerca de la invalidez, establecida a nivel europeo, de los contratos celebrados con consumidores, como consecuencia de la violación de los deberes de información. Cfr. N. SCANNICCHIO, *Criterios y dificultades para la unificación del derecho privado europeo: impacto del derecho comunitario en los ordenamientos internos*, en S. SÁNCHEZ LORENZO, M. MOYA ESCUDERO, *La cooperación judicial en materia civil y la unificación del derecho privado en Europa*, Dykinson, Madrid, 2003, (pp. 207-234), p. 208 y ss.

⁶⁰ Las incertidumbres del legislador estatal en el punto, y los perfiles de conflicto en materia de distribución competencial será tratados ampliamente en la sección dedicada al caso italiano.

⁶¹ (29) *Los instaladores y constructores son claves para que la aplicación de la presente Directiva tenga éxito. Por lo tanto, gracias a medidas de formación y de otro tipo, debe haber un número adecuado de instaladores y de constructores con el nivel de cualificación apropiado para la instalación e integración de las tecnologías necesarias en materia de eficiencia energética y energía procedente de fuentes renovables.*

lo posible las inspecciones y la expedición de certificados. También en este punto se presentan unos cuantos problemas conexos con la titularidad competencial de los entes subestatales. El hecho de que éstos sean competentes para la formación de los registros de los sujetos certificados y para la indicación de los requisitos de inscripción puede producir una situación heterogénea y confusa. Por ejemplo, un sujeto puede reunir los requisitos para inscribirse en una región y no en otra. Unas regiones pueden establecer la asistencia a un curso de formación como presupuesto necesario, otras pueden otorgar a quien ha asistido al curso una forma de ventaja, otras pueden establecer que sea obligatorio sólo para unos sujetos y no para otros, etc.⁶². De esto puede derivar que un sujeto inscrito en una región no pueda trabajar en otra sin que la segunda región haya homologado su inscripción, lo que impone que se establezcan criterios para el mutuo reconocimiento de la inscripción. De este modo, se pueden presentar dos alternativas extremas: por un lado, que el exceso de reglas rígidas y trámites burocráticos impida un intercambio de expertos, lo que es aconsejable en presencia de diferentes sistemas de certificación, pero presenta evidentes elementos de ineficacia bajo el punto de vista de los especialistas. Por el otro, que el recíproco reconocimiento produzca una forma de selección de las regiones menos exigentes, estableciendo una especie de concurrencia intertida, que premie las regiones que impongan un régimen menos riguroso. Estos problemas, por ahora reseñados en términos generales, serán analizados más concretamente en el momento de estudiar las experiencias nacionales.

⁶² Como se verá más adelante, en Italia esta situación ya ha sido de numerosos recursos y sentencias de los jueces administrativos.

CAPÍTULO 2. La transposición de las Directivas sobre la certificación energética de los edificios en España

2.1 La transposición de las Directivas en España, con especial referencia a las materias de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Para abordar el tema de la certificación energética en España, es preciso analizar los principios que se aplican en caso de transposición de las Directivas europeas, cuando éstas regulen materias de competencia (exclusiva o compartida) de las Comunidades Autónomas (CCAA). En este respecto, hay que acudir en primer lugar al régimen establecido en la Constitución Española en materia de cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como a las disposiciones relativas al reparto interno de competencias entre Estado y CCAA. Sobre este tema, hay que prestar especial atención a las recientes sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía¹, que son unánimemente consideradas como pasajes de importancia fundamental en la historia del Estado de las autonomías².

¹ Como es sabido, los Estatutos de Autonomía, definidos en la Constitución (artículo 147.1) como “*la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma*”, son aprobados por las Cortes Generales, con rango de Ley Orgánica (artículo 81.1 CE). Son normas estatales que constituyen el fundamento del derecho de las CCAA, tienen carácter peculiar no sólo por su naturaleza jurídica sino también por el proceso de aprobación y de reforma. V. M.A. ARROYO APARICIO e M. BARCELÓ (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 505 – 514; J.M. CASTELLÁ ANDREU, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004. Un análisis de las soluciones aportadas por los nuevos Estatutos en relación a la distribución competencial es ofrecido en F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Manual de derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 380 – 386.

² Me refiero en primer lugar a la sentencia n. 31/2010, de 28 de junio, que se pronunció sobre la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña (aprobado por Ley

En relación al desarrollo del derecho de la Unión Europea, la disposición de referencia es el artículo 93 de la Constitución Española (CE), según el cual “*Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión*”. Sin embargo, este artículo no impone, en términos generales, ninguna excepción al reparto de competencias³. Según la jurisprudencia constante del TC, esto significa que al Estado le corresponde la garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, y no la ejecución propiamente dicha, y la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia⁴. En otros términos, la aplicación del derecho europeo no constituye un título autónomo en el reparto de competencias, y las Comunidades Autónomas son titulares del poder de transponer y actuar las normas europeas según su ámbito de competencia material

Orgánica 6/2006, de 19 de junio).V. tb. la STC n. 247/2007, de 12 de diciembre, que declaró la constitucionalidad del derecho al agua de calidad del Estatuto de la Comunidad Valenciana. Más recientemente el TC se ha pronunciado en las SSTCC 30 y 32/2011, respectivamente, sobre los Estatutos de Andalucía y de Castilla y León. Una reseña de las sentencias interpretativas del TC sobre los Estatutos relativas a la distribución de competencias es ofrecida en S. GARCÍA COUSO, *El reparto de competencias tras las últimas reformas estatutarias (su alcance tras el control efectuado por el Tribunal Constitucional)*, en V. GARRIDO MAYOL, *La solidaridad en el estado autonómico*, Valencia, 2012, (pp. 65 - 98).

³ Lo mismo cabe decir en relación al artículo artículo 149.1.3. CE que según la jurisprudencia constitucional (p.e. STC 17/1992, de 28 de mayo) no constituye una ampliación del ámbito competencial en tema de actuación del derecho derivado.

⁴ Según el TC, el artículo 93 de la Constitución impone que necesariamente se debe dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para la adopción de las medidas necesaria para garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales, articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos adoptados. Así se expresa el TC en la Sentencia 45/2001, FJ 7, en la que hace referencia a la STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ9), a la STC 252/1988, FJ2, a la STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ3, a la STC 252/1988, FJ2, a la STC79/1992, de 28 de mayo, FJ1, V. tb. SSTC, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 117/1992, 141/1993, 148/1998, comentadas en F. RUIZ RUIZ, *La función de Garantía del cumplimiento autonómico el derecho comunitario europeo*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 51, 1997, (pp. 160 - 173), p. 173; F. GARCÍA GOMEZ DE MERCADO, *La responsabilidad de las Comunidades Autónomas por incumplimiento de Derecho Comunitario*, en C. CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, E. HINOJOSA MARTÍNEZ, *El estado autonómico en la Comunidad Europea. V jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2002, (pp. 27-41), pp. 32 – 34.

establecido por el bloque de constitucionalidad: *“en el caso de un Estado descentralizado, como el español, tanto la integración de las Directivas que corresponda hacer en el ámbito interno, como la aplicación concreta del Derecho comunitario, por más que sea una responsabilidad global del Estado ante las instituciones europeas, no es necesariamente competencia estatal. La determinación de a quién compete tal integración depende del sistema constitucional de distribución de competencias, de forma que, según la materia de que se trate, y de los títulos competenciales en que quepa ubicarlas, la transposición de una Directiva será competencia estatal o autonómica, como también será autonómica o estatal según los casos, la aplicación cotidiana, por ejemplo, de los Reglamentos comunitarios en la actividad de las distintas Administraciones Públicas competentes”*⁵.

En consecuencia, las normas en materia de transposición de las Directivas se entrecruzan con los criterios internos de distribución de competencias, establecidos por la Constitución Española y por los Estatutos de Autonomía, que a partir del año 2006 han sido ampliamente reformados también en relación con el cumplimiento de las políticas comunitarias⁶. El artículo 189 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 93.2 del Estatuto de Aragón, el artículo 235.1 del Estatuto de

⁵ Cit. de F.J. ENÉRIZ OLAECHEA, *El Sistema de Fuentes del Derecho: de la Constitución Española al nuevo Derecho de la Unión Europea*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor - Navarra, 2007, pp. 218 – 219.

⁶ Este ciclo de reformas empezó con la reforma de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Cataluña (respectivamente, con *Ley orgánica 1/2006 del 19 de julio de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE n° 86 del 11 de abril de 2006)* y con *Ley Orgánica 6/2006 del 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE n° 172 del 20 de julio de 2006)*). Seguidamente fueron elaborados y aprobados los proyectos de reforma de los Estatutos de Andalucía, Islas Baleares, Aragón, Canarias y Castilla y León. V. E. ROIG MOLÉS, *La reforma del Estado de las autonomías: ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?*, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 3, 2006, (pp. 149 – 185); D. ORDÓÑEZ SOLÍS, *Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos*, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 4, 2007, (pp. 69 – 128), p. 73. Sobre las consecuencias de la STC n. 31/2010 en materia de función de los Estatutos de autonomía y principio dispositivo, M.A. ARROYO APARICIO, *Posición y funciones de los Estatutos de Autonomía en la STC 31/2010*, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 12, 2011, (pp. 16 - 43).

Andalucía y el artículo 62.3 del Estatuto de Castilla y León establecen que las respectivas CCAA aplican el derecho europeo en el ámbito de sus propias competencias, y que la aplicación del derecho europeo no justifica, en ningún caso, una modificación del reparto de competencias establecido por la Constitución y por los Estatutos. De esta forma, el artículo 189.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) prevé que *“Si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo”* y el artículo 189.3 establece que *“En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”*⁷.

La situación que resulta de la aplicación conjunta de las normas relativas a la distribución competencial entre el Estado y las CCAA y de las prerogativas estatales en relación al cumplimiento de los deberes derivados a la participación de la Unión Europea es difícil de resumir en términos generales. Por un lado, no cabe duda que las CCAA

⁷ Como es sabido, la STC n. 31/2010, en relación con el artículo 189 del Estatuto, ha declarado que el Estado mantiene la competencia para adoptar las medidas de ejecución del derecho de la Unión Europea cuando éstas interesen el territorio de diversas Comunidades Autónomas y cuando éstas no puedan adoptarlas *“en sus respectivos ámbitos territoriales a través de mecanismos de colaboración y cooperación”*. En relación con el artículo 189.2, el Tribunal ha precisado que *“para estos casos, para incidir y afectar las medidas o instrumentos de colaboración – consulta a la Generalitat, su participación en los órganos estatales que deban adoptar aquellas medidas o, si esto no fuera posible, informe previo, pero no vinculante, de la Comunidad Autónoma – que ni impiden ni menoscaban el ejercicio de la competencia estatal”*. Un estudio sobre el caso catalán, que constituye uno de los modelos más relevantes en el ámbito del ejercicio de autonomía, v. M. BARCELÓ e J. VINTRÓ (coord.), *Dret Públic de Catalunya*, Atelier. Llibres jurídics, Barcelona, 2011, con especial atención a la sección dedicada al desarrollo y a la aplicación del derecho europeo: pp. 539 - 542; J. RIDAO, *Curs de dret públic de Catalunya*, Columna, Barcelona, 2012, pp. 101 - 133.

potencialmente sean verdaderas protagonistas en la actuación del derecho europeo no sólo por sus competencias legislativas, sino también porque ostentan importantes competencias ejecutivas⁸. En este respecto, es difícil encontrar Directivas cuya actuación no dependa de la intervención de las CCAA, ya sea de tipo legislativo o ejecutivo. En consecuencia, en materia de actuación del derecho europeo, la participación de las Comunidades Autónomas y la necesaria coordinación con el Estado se presentan como temas especialmente urgentes, en consideración de que “... *en el contexto de la Unión Europea y con el paso del tiempo se perfila más un modelo español basado en cuatro niveles de gobierno – el europeo, el estatal, el autonómico y el local – y donde corresponde al Estado una intensa labor legislativa – aunque sólo sea para cumplir las obligaciones de desarrollo de reglamentos y de transposición de directivas europeas – cuya ejecución administrativa de los reglamentos y de las directivas, tamizadas convenientemente por la legislación estatal, debería corresponder de manera natural a la Administración autonómica*”⁹.

Por el otro, la complejidad del tema hace que, en la práctica, haya elementos de ambigüedad que pueden causar numerosos conflictos. De hecho, en este respecto los mecanismos de actuación del derecho europeo no parecen satisfactorios ni bajo la perspectiva del derecho europeo (es decir, en función de la correcta y rápida ejecución de las políticas europeas) ni bajo el punto de vista del respeto de la distribución competencial interna. Mejor dicho, respecto al problema que estamos

⁸ La STC 31/2010 ha declarado constitucional artículo 112 EAC relativo a la enumeración de las potestades vinculadas a la competencia ejecutiva de la Generalitat en cuanto se ajuste a la interpretación dada por el TC, según la cual la competencia ejecutiva de la *Generalitat* no debe entenderse como una “*potestad reglamentaria de alcance general*” (FJ 61). Sin embargo, se admite que “*en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesario para la ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal*”.

⁹ En D. ORDÓÑEZ SOLÍS, *Derecho, Administración e integración de España en la Unión Europea bajo el prisma del Consejo de Estado*, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 27, julio-sept. 2008, (pp. 235 – 279), p. 278. El autor señala que dicha tendencia es confirmada por el régimen aprobado en los últimos años en materia de contratación pública, en el ámbito medioambiental, y en la gestión de los fondos estructurales.

analizando, las dos perspectivas se entrecruzan inextricablemente y el fenómeno más evidente, en este ámbito, consiste en una centralización de las competencias. En términos generales, el Estado ha justificado su intervención en la actuación del derecho europeo amparándose en los principios de igualdad (artículo 149.1.1 CE)¹⁰ y de “supraterritorialidad”, que aun no siendo títulos competenciales de carácter general (STC n. 33/2005), han permitido en varias ocasiones este tipo de interpretación algo forzada¹¹. En segundo lugar, gracias al recurso a los títulos competenciales de las “Bases de la ordenación general de la economía” (artículo 149.1.13 CE) y de la “Hacienda estatal” (artículo 149.1.14 CE), que presentan naturalmente una fuerza expansiva idónea a justificar una más amplia intervención estatal, a menudo, *“es el Estado el que con carácter general asume sin más la labor de transposición y la participación autonómica se verifica en la tramitación de las concretas normas que la llevan a cabo, ya sea en el marco de la audiencia pública ya sea mediante la integración de los representantes autonómicos en el correspondiente órgano de coordinación”*. Esta situación parece todavía más evidente después de la sentencia n. 31/2010, en la que el TC se ha expresado en relación con la relación bases-desarrollo en la transposición del derecho europeo, a la que dedicaremos un pasaje específico.

En los últimos años, el Consejo de Estado, a través de unos informes, ha sugerido unas posibles soluciones para prevenir y reaccionar frente a los incumplimientos del derecho europeo en el respeto de ambas

¹⁰ Artículo 149.1.1 CE *“La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*.

¹¹ Según la jurisprudencia constitucional, el principio de supraterritorialidad se aplica sólo cuando se reúnan condiciones de necesidad estrictas. En la STC 329/1993, de 12 de 11 de 1993, el Tribunal ha declarado que el principio se puede aplicar *“cuando la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad”* (FJ 4). J.M. PEREZ DE NANCLARES, *Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución*, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 33, 2010, (pp. 44 - 90); MONTILLA MARTOS, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades autónomas cit.*, pp. 173 – 174.

perspectivas¹². En su último Informe, el Consejo de Estado enumera unos posibles mecanismos de prevención amparados por el artículo 149.1.3ª de la Constitución, en conexión con el artículo 93. En este respecto, puesto que, según el artículo 93 CE, la garantía de dicho cumplimiento corresponde al Estado, el TC ha declarado que le deben corresponder los poderes de control y vigilancia reconociendo, además, *“un deber de advertencia, de forma que si la Administración del Estado, al ejercer sus competencias sustantivas o de coordinación, aprecia un incumplimiento del Derecho comunitario, debe advertírsele, para que se produzca la subsanación de las deficiencias apreciadas; una advertencia que se califica como “necesaria e imprescindible” y se funda en el principio de colaboración leal –implícito en la Constitución y consustancial al Estado autonómico-, así como en la protección de los intereses de los ciudadanos afectados”*¹³. Además, el Consejo de Estado ha señalado que, aunque en términos generales el TC ha rechazado la posibilidad del Estado de desplazar o sustituir la competencia autonómica sobre la base del juego conjunto de los artículos 149.1.3 y 93 de la Constitución, en unos casos específicos parece haber implícitamente admitido la posibilidad de dicho

¹² Me refiero al *Informe sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español (14 de febrero de 2008)* y al *Informe del Consejo de Estado, n. E 2/2009, sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario, aprobado el 15 de diciembre de 2010*, p. 7. <http://www.consejo-estado.es/pdf/derecho%20comunitario.pdf>. Respecto a este tema, el Consejo de Estado ha declarado *“la inexistencia de una guía o de un protocolo de actuación – al menos con carácter ordinario, aunque se ha elaborado un documento de este tipo con ocasión de cada presidencia española – que dote de mayor certeza y agilidad el procedimiento de transposición y la toma de decisiones al respecto, a través de la concreción de las distintas actuaciones a realizar, de las medidas a adoptar y de los instrumentos necesarios para garantizar la coordinación entre los distintos departamentos ministeriales”*, en F. RUBIO LLORENTE (coord.), *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, Centro de estudios políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 148.

¹³ Cit. de *Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario (15 de diciembre de 2010)*, p. 86 y ss, en relación con la doctrina del TC acerca del establecimiento de los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria. En este respecto, el mismo Consejo de Estado señala que corresponde al Estado establecer los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias.

desplazamiento o sustitución, siempre que no se haga anticipadamente¹⁴. Por otro lado, el Consejo de Estado ha propuesto una serie de instrumentos para solucionar los problemas de coordinación entre las CCAA y el Estado, garantizando la correcta actuación del derecho europeo: el potenciamento de las Conferencias sectoriales (en especial, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea - CARUE)¹⁵, el recurso a las leyes de armonización (fundado en el artículo 150.3 CE) y la introducción de una normativa supletoria¹⁶, constituyen sugerencias que, como se verá más adelante, si fuesen actuadas, implicarían un acercamiento a la experiencia italiana.

Lo dicho hasta aquí constituye la premisa necesaria para estudiar la transposición de las directivas sobre la certificación energética de los edificios, como ejemplo típico de materia de competencia compartida entre el Estado y las CCAA, que presenta diferentes niveles de interés. Como veremos, las CCAA desarrollan un papel especialmente importante en la actuación de las políticas europeas en este ámbito, no admitiéndose (a diferencia del caso italiano) una normativa supletoria estatal, y aplicándose sin excepciones formalmente reconocidas las ya mencionadas competencias autonómicas en materia de legislación de desarrollo y de ejecución. Por otro lado, el fenómeno de centralización es evidente, en relación con unos fenómenos descritos en las páginas precedentes: la *vis* atractiva del título competencial de la planificación general de la actividad económica, el recurso a las “competencias transversales”, las

¹⁴ STC 80/1993, 79/1992, de 28 de mayo 213/1994, de 14 de julio. Como veremos, este es un importante elemento de diversidad respecto al caso italiano en que el poder sustitutivo es admitido y regulado por ley.

¹⁵ Las funciones de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE) se centran en aspectos de técnica normativa, tanto para incorporar las directivas al derecho interno como para aplicar, desarrollar o ejecutar reglamentos y decisiones, y en el establecimiento de fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones europeas. En *Informe sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español (14 de febrero de 2008)*, p. 117.

¹⁶ Propuestas y analizadas, respectivamente, en *Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario (15 de diciembre de 2010)*, p. 79, p. 117 y ss.

consecuencias de la sentencia 31/2010 en relación a la distribución competencial¹⁷, etc.

La transposición de las directivas 2002/91/CE y 2010/31/UE se ubica dentro de las competencias que corresponden al Estado sobre “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13), “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (artículo 149.1.23) y sobre “Bases del régimen minero y energético” (artículo 149.1.25). En este punto hay que llevar a cabo dos reflexiones distintas. En primer lugar, la concreción y el ámbito de las bases, y las coordinadas que regulan el binomio base-desarrollo. Por otro lado, el tema de la responsabilidad por violación del derecho europeo en materias de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁸.

Respecto a la primera cuestión, hay que referirse a la doctrina del TC acerca del contenido de la función que corresponde realizar al Estado cuando la Constitución le atribuye la competencia para fijar las bases. El TC ha repetido que la competencia básica del Estado le confiere el poder para establecer un “denominador normativo común” a partir del cual podrá

¹⁷ Como veremos más adelante, en relación con la distribución de competencias, el nuevo Estatuto de Cataluña introdujo una reformulación de los conceptos constitucionales de competencia exclusiva, compartida y de ejecución. La reformulación interesó también la dimensión material de las competencias, ya que la Constitución Española no define el contenido y el alcance de los títulos para fijar las competencias estatales. De esta manera, se intentó llevar a cabo el “blindaje competencial”, consistente en la delimitación de los contenidos de las competencias normativas y ejecutivas de las CCAA, para atribuirle la totalidad de las competencias. *“La pretensión era clara. Especificados en términos muy detallados los contenidos materiales de todas y cada una de las competencias autonómicas, automáticamente esos contenidos quedarían excluidos del alcance de las correlativas competencias estatales”*. Cit. de G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Las competencias de Cataluña tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut*, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, 2010, (pp. 38 - 49).

¹⁸ El tema ha sido analizado en ALBERTÍ ROVIRA, *El desarrollo y la ejecución por las comunidades autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el Estado*, cit.

intervenir cada Comunidad Autónoma¹⁹. En relación al ámbito, a la extensión y a la intensidad de este marco normativo común, el TC se ha detenido en varias ocasiones, estableciendo que el Estado debe integrar los elementos principales, fundamentales y nucleares de la regulación jurídica, dejando espacio para que las Comunidades Autónomas puedan tomar sus propias opciones legislativas. En la sentencia n. 31/2010 el TC ha vuelto sobre el tema, declarando inconstitucional el artículo 111 del Estatuto de Cataluña, en la parte que intentaba definir el concepto de “bases estatales”, reduciéndolas a los “principios o mínimo común normativo” fijados por el Estado “en normas con rango de ley”²⁰. Con la declaración de inconstitucionalidad de dicho artículo, el TC ha negado al Estatuto la capacidad para definir conceptos constitucionales como las bases, ya que la función de interpretar dichos conceptos está reservada en exclusiva al mismo TC²¹. Finalmente, el TC ha afirmado que, en todo caso,

¹⁹ El TC se ha expresado en el tema también en la STC 31/2010, declarando inconstitucional el artículo 111 del Estatuto. Esta solución ha sido aspramente criticada por la doctrina. V. p.e. C. VIVER i PI-SUNYER, *El Tribunal Constitucional, ¿siempre solo...e indiscutible?: la función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91, 2011, (pp. 319-351), pp. 5 – 6;

²⁰ De esta manera, se quería llevar a cabo el “blindaje de competencias”, consistente en garantizar que el actual ámbito de competencias de la Generalitat no pudiera en el futuro sufrir un retroceso por un cambio en la legislación estatal o de la jurisprudencia constitucional. R. GALÁN VIOQUE, *Le pronunce del Tribunale costituzionale spagnolo sulla riforma dello Statuto della Catalogna*, en *federalismi.it*, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/386/>, 9 de junio de 2011,

²¹ “Si las bases son “principios” o “normación mínima” no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudable las bases (...) también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a la legislación”. STC 31/2010, de 28 de junio, F.J. 60. Dicha solución ha sido comentada en *Revista catalana de dret públic*, N^o. Extra 1 (Ejemplar dedicado a: Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), 2010; R. TUR AULSINA e E. ÁLVAREZ CONDE, *Las Consecuencias Jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la Perfecta Libertad*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2010; G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El futuro de la cuestión competencial tras la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, en E. ÁLVAREZ CONDE, C.

en las materias de competencia compartida, el Estado sigue ostentando la competencia para emanar normas básicas, y que, en relación con el desarrollo y la aplicación del derecho de la Unión Europea, el dictado constitucional no sufre excepciones en el caso en que unas bases sean sustituidas por el derecho europeo²². En consecuencia, “*Con su supresión, el artículo 111 EAC se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal*”²³.

Con respecto al objeto de nuestro trabajo, está claro que la STC 31/2010 contribuye ulteriormente a la tendencia centralizadora que caracteriza la transposición de las directivas cuyo objeto entra en el título competencial de la “planificación general de la actividad económica”, hasta permitir que el Estado agote la regulación de una materia o que lleve a cabo también los actos encaminados a darle ejecución²⁴. Como ya hemos adelantado, en este mismo ámbito competencial, así como en lo relativo a la “protección del medio ambiente” y a las “bases del régimen minero y

ROSADO VILLAVERDE, F.J. SANJUÁN ANDRÉS, *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, 2011, (pp. 269-296); H. LÓPEZ BOFILL, *Distribució de competències i reformes estatutàries. Un estudi comparat del sistema de distribució de competències en els estatuts reformats i els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny*, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 14, 2011, (pp. 186 - 232), p. 206 y ss.; J. PÉREZ ROYO, *La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del estado autonómico*, en *Revista catalana de dret públic*, 43, 2011, (pp. 121 - 149).

²² En relación al artículo 189.3, el Tribunal afirma que “una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguardia de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de su competencia constitucionalmente reservada, pues, ..., la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitucionalmente la competencia constitucional estatal de emanación de bases”.

²³ Cit. de J.C. GAVARA DE CARA, *Los efectos de la STC 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: las implicaciones para su normativa de desarrollo y los Estatutos de otras Comunidades Autónomas*, in *Teoría y realidad constitucional*, 27, 2011, (pp. 239 - 290), p. 280.

²⁴ Cfr. M. CARRASCO DURÁN, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, p. 196 y ss;

energético” (es decir los ámbitos en los que encaja la normativa sobre certificación energética), es muy frecuente la aprobación por parte del Estado de una normativa básica especialmente detallada, que condiciona el desarrollo de la legislación autonómica e impide parcialmente la actuación de políticas propias²⁵.

La denuncia de España por parte de la Comisión Europea ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por su incumplimiento de la Directiva 2002/91/CE nos impone de abordar el tema también desde la perspectiva de la responsabilidad del Estado por violación del derecho europeo. En este punto hay que distinguir dos formas de responsabilidad por violación del derecho europeo. Una responsabilidad *ad extra*, hacia la Unión Europea, regulada por los artículos 258 – 260 TFUE, por no cumplir las obligaciones con arreglo al Derecho de la Unión, ya sea por acción o por omisión. Por otro lado, una responsabilidad *ad intra*, es decir una responsabilidad patrimonial frente a los sujetos perjudicados por la incorrecta actuación de los sujetos públicos²⁶. En ambos casos, pueden

²⁵ Concretamente, la nota titulada “*Anàlisi de les polítiques normatives estatals de l’any 2010 des de la perspectiva de la distribució de competències*” (http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/assessorament_govern/arxius/WEB_Politiques_normatives_2010.pdf), elaborada por el Institut d’estudis autonòmics, individua unos cuantos casos en este respecto: la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que transpone la Directiva 2008/56/CE; el Real Decreto 1436/2010, de 5 de noviembre, por el que se modifican diversos reales decretos para su adaptación a la Directiva 2008/112/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica varias directivas para adaptarlas al Reglamento (CE) n.º 1272/2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas; la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono; Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural; Real Decreto 1614/2010, de 7 de diciembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica a partir de tecnologías solar termoeléctrica y eólica”. La misma nota proporciona ejemplos de centralización de las competencias como consecuencia de la aplicación de los principios de igualdad y de supraterritorialidad.

²⁶ Como es sabido, los Estados miembros pueden ser condenados a la indemnización de los daños derivados del incumplimiento del derecho comunitario. Esto significa que, en caso de verificarse un incumplimiento imputable a cualquier función (administrativa, legislativa, jurisdiccional) o articulación (Estado, Comunidades Autónomas, otras entidades locales), del derecho europeo originario o derivado, el ciudadano efectivamente perjudicado podrá obtener una indemnización, promoviendo una acción frente al juez estatal. Se trata de un principio forjado por el Tribunal de Justicia que, a partir de la sentencia Francovich (Sent. TJCE, 19 de noviembre de 1991, Andrea Francovich e Danila

haber repercusiones de naturaleza patrimonial, que se concretan en un desembolso a cargo del sujeto responsable de la violación. En el primer caso, el recurso por incumplimiento puede resolverse con la imposición de una multa; en el segundo, los sujetos perjudicados por el incumplimiento pueden ser indemnizados por daños y perjuicios a cargo del sujeto competente.

En ambos casos, hace falta dilucidar cuál de las Comunidades Autónomas (o de las Entidades locales) ha sido en realidad la responsable para imputarle internamente las consecuencias de orden patrimonial que del cumplimiento se haya podido derivar²⁷. Esta determinación es necesaria para imputar a nivel interno la responsabilidad comunitaria que asume el Estado, en el caso de responsabilidad derivada del procedimiento de incumplimiento ex artículo 258 TFUE: *“Pues si, por un lado, el Estado es el responsable ante las instituciones de la Unión Europea del cumplimiento de las normas de Derecho comunitario, por otro lado, las Comunidades Autónomas son responsables ad intra del desarrollo y cumplimiento del Derecho europeo en las materias de su competencia, de acuerdo con la naturaleza, exclusiva, compartida o de ejecución que en su caso corresponda, algo que el Tribunal Constitucional ha confirmado en jurisprudencia constante. El reciente proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía refuerza el papel de las Comunidades*

Bonifaci e altri c. Repubblica Italiana.– C-6/90 e C-9/90, R. I-05357), elaboró y proporcionó contenido jurídico a dicha obligación a través del desarrollo de las tres condiciones de la subsistencia de la responsabilidad: que la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferirles derechos, que la violación esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre la violación y el perjuicio sufrido por los particulares. V., entre otros, CIENFUEGOS MATEO, *Comunidades Autónomas, tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del Derecho Comunitario: reflexiones a partir de la práctica reciente cit.*; D. ORDÓÑEZ SOLÍS, *La reclamación en España de la indemnización de los particulares por violación del Derecho de la Unión Europea*, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 2048, 2007, (pp. 3995 - 4030); M. GÓMEZ PUENTE, *Organización territorial del Estado y Unión Europea: a propósito del incumplimiento del Derecho Comunitario*, en C. ARRANZ DE ANDRÉS, M. SERNA VALLEJO, *Estudios de derecho Español y Europeo*, Publican, Santander, 2009, (pp. 397 - 422).

²⁷ Cfr. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La repercusión sobre las Comunidades Autónomas de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del derecho de la Unión Europea*, en *Revista Española de la función consultiva*, 15, enero - junio 2011, (pp. 49 - 62), p. 50.

*Autónomas en este sentido, lo que reviste especial importancia en relación con la transposición de directivas europeas*²⁸. Por otro lado, en el caso en que del incumplimiento deriven daños patrimoniales a los particulares, estos últimos tendrán que dirigirse contra el sujeto efectivamente responsable, o sea el que ostenta la competencia para la aplicación del derecho europeo. Sin embargo, la doctrina ha reflexionado acerca de la posibilidad, por un particular perjudicado por un incumplimiento del derecho europeo, de dirigirse siempre contra el Estado, a pesar del sujeto público efectivamente responsable de dicho incumplimiento.²⁹

Hasta hace tiempos recientes, el problema de la determinación de la responsabilidad por incumplimiento del derecho europeo, a penas analizado por parte de la doctrina, no había sido regulado por el legislador a través de un procedimiento común³⁰. El tema era caracterizado por una inseguridad dogmática, y el complejo abanico de las potencias formas de incumplimiento no permitía proponer en vía interpretativa una solución única referida a las diferentes funciones y articulaciones del Estado. Piénsese, por ejemplo, en las consecuencias en términos de responsabilidad en caso de aplicación por parte de una administración autonómica de una legislación estatal contraria al derecho europeo³¹.

²⁸ Cit. de *Informe del Consejo de Estado, n. E 2/2009, sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario, aprobado el 15 de diciembre de 2010*, p. 7. <http://www.consejo-estado.es/pdf/derecho%20comunitario.pdf>.

²⁹ V. G. VANDERSANDEN, *La Responsabilité des états membres en cas de violation du droit communautaire études de droit communautaire et de droit national comparé* Bruylant, Bruxelles, 1997, pág. 180-181. Este sistema resultaría muy conveniente para los particulares, que no correrían el riesgo de ver su acción rechazada por haberse dirigido al sujeto equivocado. También en España, unos autores han sugerido que el recurso podría ser siempre dirigido a la Administración general del Estado (o también a las administraciones autonómicas, según la distribución competencial interna). Cfr. ORDÓÑEZ SOLÍS, *La reclamación en España de la indemnización de los particulares por violación del Derecho de la Unión Europea* cit., p. 4020.

³⁰ Cfr. R. ALONSO GARCÍA, *La ejecución normativa del derecho comunitario europeo en el ordenamiento español*, en *Revista de Administración Pública*, 121, 1990, (pp. 213 - 243), p. 241; S.J. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 294-295, enero-agosto, 2004, (pp. 105 - 120), p. 114.

³¹ En este punto, algunos autores, sobre la base del artículo 93 de la Constitución y de unas sentencias del TC, han entendido que existe una responsabilidad solidaria del Estado también en el caso en que las CCAA sean las responsables principales; de hecho,

En años más recientes, el problema ha sido objeto de mayor atención por parte de la doctrina, que ha señalado la insuficiencia de un sistema fundado exclusivamente en las intervenciones puntuales del legislador en relación con ámbitos específicos³².

En este respecto, el Consejo de Estado ha desarrollado un papel especialmente relevante en el estudio de los mecanismos preventivos y de corrección de los incumplimientos del derecho europeo, hasta elaborar propuestas que en tiempos recientes han sido adoptadas por el legislador estatal³³. Finalmente, la disposición adicional primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, regula el procedimiento de repercusión por parte del Estado de las sanciones pecuniarias que le sean impuestas por incumplimientos imputables a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales³⁴.

en virtud del artículo 93 CE, el Estado podría ser responsable en casos de omisión legislativa por parte de las CCAA, no aprobando disposiciones supletorias o leyes de armonización. F.G. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, *La responsabilidad del Estado español por incumplimiento del Derecho Comunitario*, en *Noticias de la Unión Europea*, 147, 1997, (pp. 9-24), pp. 20-21.

³² El legislador ha incorporado en diversas leyes cláusulas relativas a la imputación de responsabilidad. Me refiero a la responsabilidad en la gestión de los fondos europeos, y concretamente en el artículo 13 del Real Decreto 2206/1995, de 28 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones interadministrativas relativas a los gastos de la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA); al artículo 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, actualmente recogido en el artículo 10.5 del texto refundido de esta ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. Conforme a este precepto, las entidades integrantes del sector público – entre ellas, las Administraciones de las Comunidades Autónomas - que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de estabilidad y crecimiento, “asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado”. V. tb. la responsabilidad derivada del incumplimiento de los objetivos medioambientales en materia de aguas continentales establecida en el artículo 121 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Dichas normativas han sido ampliamente analizadas en el *Informe del Consejo de Estado*, n. E 2/2009, sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario, aprobado el 15 de diciembre de 2010, p. 155 y ss.

³³ Dicha propuesta ya estaba incluida en el Informe sobre modificaciones de la Constitución Española (16 de febrero de 2006), y es repetida en los Informes sucesivos. El tema ha sido objeto de especial atención en PORCHIA, *Meccanismi previsti in Italia e in Spagna per la prevenzione del contenzioso con l’Unione europea per violazioni imputabili alle regioni cit.*, pp. 28 y ss.

³⁴ El contenido de la ley es analizado en FERNÁNDEZ FARRERES, *La repercusión sobre las Comunidades Autónomas de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del*

La comparación con el caso italiano constituirá la ocasión para reflexionar sobre las potencialidades actuativas de dicho instrumento. En términos generales, es evidente que una ampliada competencia estatal supone necesariamente una más amplia responsabilidad en caso de incumplimiento del derecho europeo. En consecuencia, la previsión de un poder estatal de sustitución influye notablemente sobre el ejercicio de un regreso hacia los entes subestatales responsables de la violación. También desde este punto de vista, la comparación con el caso italiano en relación a la transposición de las Directivas en materia de certificación energética de los edificios presenta muchos elementos de interés, en relación a la aprobación, en Italia, de una legislación estatal supletoria. Estos temas serán detenidamente analizados en las próximas secciones.

2.2 El régimen de la certificación energética de los edificios en España

En los últimos años en toda Europa el tema de la certificación energética de los edificios ha sido uno de los objetos de atención más frecuentes por parte de los especialistas del sector. Se han organizado grupos de trabajo interdisciplinar y transnacional y se han elaborado espontáneamente diferentes sistemas y criterios para la certificación³⁵. Sin embargo, a veces la actuación de las instituciones no ha sido igualmente rápida y correcta. Este es el caso de España, que, a pesar de los empeños

derecho de la Unión Europea cit., p. 60 y ss.; M. AZPITARTE SÁNCHEZ, ¿Quién ha de pagar el incumplimiento del derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del Informe del Consejo de Estado Español de 15 de diciembre de 2010, en Revista de Estudios Autonómicos y Federales, 15, 2012, (pp. 85 - 123).

³⁵ V. los ya citados proyectos Programa de Cooperación transnacional MED 2007-2013, proyecto MARIE “Mediterranean Building Rethinking for Energy Efficiency Improvement” (www.marie-medstrategic.eu) y “ELIH-Med, Efficiency in low-income housing in the Mediterranean, Energy Saving through promotion of Life Cycle analysis in Building” (www.elih-med.eu/Layout/elih-med/).

declarados en correspondencia con la aprobación de la Directiva EPBD³⁶, de certificación energética, hoy en día sigue incumpliendo las normas europeas. El asunto, por ahora, es conocido sólo por un escaso número de especialistas, investigadores y sujetos institucionales que participan en proyectos nacionales y transnacionales³⁷. Por otro lado, frente a la elaboración de renovadas estrategias promovidas a nivel institucional³⁸, el incumplimiento ha sido recientemente denunciado por la Comisión Europea (CE) ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (UE)³⁹.

³⁶ Cfr. la Estrategia Española de Eficiencia Energética 2004-2012 aprobada el 28 de noviembre de 2003, donde se fija como objetivo el ahorro de energía para los años 2004-2012 de 12.850 millones de euros. Dicho objetivo fue incluido en el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno español para cumplir con los compromisos fijados en el Protocolo de Kyoto. Se trata de la primera actuación integrada y global en el proceso de definición del nuevo marco energético español. Por su parte, el Plan de Acción 2008-2012, la Estrategia Española del Cambio Climático y Energía Limpia tiene previsto una serie de medidas y actuaciones tendentes a mejorar la eficiencia energética de los edificios, donde es preciso destacar algunos aspectos relacionados con: a) Rehabilitación de la envolvente térmica en los edificios existentes, con el objetivo de reducir la demanda energética en el sector de los edificios existentes, aplicando criterios de eficiencia en la rehabilitación de su envolvente térmica. b) Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas existentes para conseguir una reducción del consumo de energía convencional, mediante una mejor actuación en sus instalaciones. c) Mejora de las instalaciones de iluminación interior existentes. d) Promover la construcción de nuevos edificios y la rehabilitación de los existentes con alta calificación energética. Por otro lado, el Plan de Energías Renovables (PER) 2005-2010 ha tenido el objetivo de convertir 2.000 edificios públicos en proyectos de eficiencia energética y ha pretendido impulsar la contratación de las denominadas empresas de servicios energéticos (ESE) con el fin de convertir los centros públicos y privados en eficientes. Estas empresas tienen la finalidad de identificar el potencial de ahorro energético y el aporte de las energías renovables mediante la realización de diagnósticos y auditorías energéticas. Estas empresas efectúan las inversiones necesarias para lograr el pretendido ahorro energético y recuperan su inversión inicial con el ahorro económico que consigue el edificio por implementar esas medidas.

³⁷ Véase, por ejemplo, el Programa de Seminarios de Formación Inmobiliaria (PSFI) de la Universidad Autónoma de Madrid, cuya tarea investigadora ha sido recogida en P. MORÓN BÉCQUER (coord.), *La Directiva Europea sobre Eficiencia Energética de los Edificios. Impacto sobre la Actividad Inmobiliaria*, Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003.

³⁸ Véase la Estrategia de Eficiencia Energética para España para el período 2003 - 2012 promovida por el Ministerio de Economía y por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía IDAE, que contempla actuaciones sobre el parque existente de edificios y por los de nueva construcción.

³⁹ Esta denuncia no ha llegado inatendida. En noviembre de 2010, la Comisión había solicitado a España, mediante un dictamen motivado, que cumpliera íntegramente los requisitos. Sin embargo, aunque las autoridades españolas hubiesen notificado las disposiciones para ajustar su legislación a las normas europeas, la Comisión señaló que no se ha dado aún pleno cumplimiento a éstas.

Actualmente, para cumplir con las normas europeas, ha sido aprobado un Proyecto de Real Decreto que proporcione una correcta transposición de la directiva 2002, y que ajuste el régimen español a la directiva 2010⁴⁰. Cuando se haya aprobado dicho Real Decreto, el paso siguiente consistirá en la intervención de las Comunidades Autónomas en su ámbito de competencia. Por esta razón, queremos dedicar esta sección al análisis del régimen vigente, y seguidamente proporcionar una comparación con el caso italiano y del Piamonte, que en este ámbito es reconocido como modelo notable.

Como se declara en el Real Decreto 47/2007 (Disposición final primera), la eficiencia energética se coloca en el ámbito de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, más precisamente al amparo de la competencia que las reglas 13, 23 y 25 del artículo 149.1 de la Constitución Española, atribuyen al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético. Nos encontramos, entonces, en una materia de competencia compartida, en que la Constitución confiere al Estado la regulación de las bases de una materia, y las Comunidades Autónomas asumen la competencia para el desarrollo de dichas bases y la ejecución tanto de la normativa de desarrollo como de la propia regulación básica⁴¹. Sin embargo, ya hemos hecho referencia a la tendencia, por parte del legislador estatal, de transponer las directivas europeas fundándose sobre un título competencial autónomo, consistente en una competencia horizontal, derivada del concepto de supraterritorialidad.

Como es sabido, el desarrollo de la normativa básica puede ser llevada a cabo a través de todo tipo de normas posibles en el ordenamiento jurídico; además, las CCAA pueden establecer regulaciones

⁴⁰ En el momento en que escribimos, un primer proyecto de nuevo Real Decreto ha sido superado por un segundo, que entrará en vigor en enero de 2013 abrogando el RD 47/2007.

⁴¹ Dichos temas han sido ampliamente analizados en el principio de este capítulo.

complementarias, con el límite de la necesidad de respetar el contenido de las bases establecido por el Estado y la obligación de no prever actuaciones que puedan obstaculizar la consecución de los objetivos pretendidos por la normativa básica estatal⁴².

Antes de fijarnos en los perfiles de incompatibilidad del régimen español respecto a las Directivas Europeas, reseñamos la normativa vigente. A nivel estatal, en la espera del Real Decreto por el que se aprueba el Procedimiento Básico para la Certificación Energética de Edificios Existentes, que estará vigente antes del primero de enero de 2013, la fuente de transposición de la Directiva es el ya citado 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. Por otro lado, dicho Decreto se aplica en estrecha relación con el Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006 de 17 marzo por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación)⁴³. Dicho código contiene una serie de exigencias técnicas que deben implementarse en los edificios con el objetivo de lograr el requisito básico del “Ahorro de energía”, consistente en conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir asimismo que una parte de ese consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

⁴² El tema ha sido abordado con especial referencia a la actividad económica en CARRASCO DURÁN, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, cit.

⁴³ Finalmente, el mismo objetivo de una reducción significativa del consumo de energía es perseguido por el Real Decreto n. 1027/2007, de 20 de julio, que aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios (RITE), y establece mayores exigencias en eficiencia energética, revisables como mínimo cada 5 años y concretadas en: a) Mayor rendimiento energético en los equipos de generación de calor y frío, así como los destinados al movimiento y transporte de fluidos. b) Mejor aislamiento en los equipos y conducciones de los fluidos térmicos. c) Mejor regulación y control para mantener las condiciones de diseño previstas en los locales climatizados. d) Utilización de energías renovables, especialmente la solar y la biomasa. e) Sistemas obligatorios de contabilización de consumos en el caso de instalaciones colectivas. f) Desaparición gradual de combustibles sólidos más contaminantes y de equipos generadores menos eficientes.

A nivel autonómico, el Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, establece en su artículo 137.1 que es competencia exclusiva de la Generalitat el establecimiento de las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; así como la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas⁴⁴. Además, Cataluña es competente para el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen energético, así como en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

2.2.1 Contenido de la legislación estatal vigente

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, transpone parcialmente la Directiva 91/2002 y establece el requisito legal para los edificios nuevos de la denominada certificación energética, obligando a clasificar las nuevas construcciones con una etiqueta que informe a los compradores del grado de eficiencia del edificio⁴⁵. Dicha etiqueta, normalizada y estéticamente similar a la que se aplica a los electrodomésticos, intenta proporcionar una reproducción simplificada de la eficiencia energética de los edificios, a través de un código de letras (A para los más eficientes – G para los

⁴⁴ “Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou en tot cas: La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial. L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per a assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat. A. La promoció pública d'habitatges. B. La regulació administrativa del comerç referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit. C. Les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció. D. Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges. E. La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges. F. La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació”.

⁴⁵ Este decreto, entrado en vigor el 30 de abril de 2007, ha sido de aplicación voluntaria hasta el 31 de octubre de 2007, mientras que a partir de entonces su cumplimiento ha sido obligatorio.

menos eficientes) y colores (verde - rojo)⁴⁶. Para la obtención de la escala de calificación, en España se ha realizado un estudio específico en el que se detalla el procedimiento utilizado para obtener los límites de dicha escala en función del tipo de edificio considerado y de la climatología de la localidad. Este procedimiento ha tomado en consideración las escalas que en la actualidad se sopesan en otros países y, en particular, la propuesta que figura en el documento del CEN prEN 15217 "*Energy performance of buildings: Methods for expressing energy performance and for energy certification of buildings*". En este punto, nos encontramos frente a una normativa técnica, desarrollada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y por el Ministerio de Fomento, para cumplir con las normas europeas y adaptarse al progreso técnico⁴⁷. Además, tomando en consideración la misma naturaleza de la normativa técnica establecida a nivel europeo, que tendencialmente implica una multiplicación de los criterios nacionales correspondientes y, por otro lado, la especial dificultad e importancia de medir la eficiencia energética de sistemas complejos como los edificios, el Decreto prevé diferentes opciones para su determinación. Actualmente los programas reconocidos son LIDER y CALENER⁴⁸. Sin embargo, el Anexo I de la Ley, que establece la

⁴⁶ En la etiqueta aparecen otras informaciones, como la localidad y zona climática en la que se encuentra el edificio (de acuerdo con la sección HE1 del Código Técnico de la Edificación), el uso que tiene (residencial, comercial, etc) y el valor numérico del consumo de energía primaria estimado del edificio, expresado en kWh/año, las emisiones correspondientes de dióxido de carbono (kg CO₂/año) y los mismos datos por m² de superficie.

⁴⁷ Cfr. Lo antes dicho en relación con las principales funciones de las normas técnicas. Cfr. TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, .

⁴⁸ El programa LIDER sirve para calcular la demanda de energía del edificio a proyectar. En la fase del proyecto, el programa modeliza los datos de consumo eléctrico total, a partir de una descripción del edificio que incluye características de la envolvente, la ventilación y orientación, las condiciones ambientales interiores, la existencia de sistemas solares pasivos y protecciones solares, las instalaciones de calefacción, ACS y aire acondicionado y las de iluminación. El programa CALENER constituye la opción general para determinar el nivel de eficiencia energética de un edificio, a través de una comparación con la eficiencia energética de un edificio "estándar" de características similares, situado en la misma localidad geográfica y cuyo comportamiento energético ha sido analizado en un estudio de campo. En función de esa comparación, el programa le asigna una clase de eficiencia energética, de la A a la G. Esta es la opción general, de carácter prestacional, promovida por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través del IDAE y la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda del

metodología de cálculo, dispone que, como alternativa al modelo de referencia, se podrán utilizar programas distintos, a condición que sean aprobados por parte de la Comisión Asesora para la Certificación Energética de Edificios, de acuerdo con los criterios que se establecen en el Documento de Condiciones de Aceptación de Procedimientos Alternativos a LIDER y CALENER⁴⁹. Sin embargo, sólo la opción general permite acceder a las calificaciones superiores (clases A, B, C) mientras que, a través de la opción simplificada (basada en el cumplimiento de los mínimos establecidos por el Código Técnico de la Edificación), sólo se pueden obtener las clases D o E. En consecuencia, un edificio podría obtener una calificación más baja si en el cálculo se utiliza la opción simplificada que si se utiliza la opción general.

Los aspectos más destacables del Real Decreto 47/2007 se pueden resumir en los siguientes. En primer lugar, se definen las condiciones básicas para la obtención de la calificación energética⁵⁰. Con este propósito, se proporciona la definición de dicha certificación, y se hace referencia a los programas informáticos mediante los cuales se puede

Ministerio de Vivienda. Este programa cuenta con dos versiones: Calener_VYP, para edificios de Viviendas y del Pequeño y Mediano Terciario (Equipos autónomos); Calener_GT, para grandes edificios del sector terciario.

⁴⁹ Más detalladamente, la otra opción, simplificada, consiste en la obtención de una clase de eficiencia a partir del cumplimiento por parte de los edificios afectados de unas prescripciones relativas tanto a la envolvente del edificio como a los sistemas térmicos de calefacción, refrigeración, agua caliente sanitaria e iluminación. El conjunto de estas prescripciones se denomina solución técnica. La aprobación por parte de la Comisión Asesora para la Certificación Energética de Edificios se hará de acuerdo con los criterios que se establecen en el Documento de condiciones de aceptación de Procedimientos Alternativos. Procedimientos simplificados de certificación energética. Está disponible el borrador de un Procedimiento simplificado aplicable a los edificios de viviendas que cumplen estrictamente los requisitos del CTE-HE. Cfr. <http://mityc.es/energia/desarrollo/EficienciaEnergetica/CertificacionEnergetica/Paginas/certificacion.aspx>

⁵⁰ De acuerdo con el artículo 3 del citado Real Decreto, se crea el Registro general de documentos reconocidos para la certificación de eficiencia energética, con el fin de facilitar el cumplimiento de este Procedimiento básico. Está adscrito a la Secretaría General de Energía, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, teniendo carácter público e informativo. El art. 3 del Proyecto de Real Decreto, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios confirma la institución de dicho Registro general, creado en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y adscrito a la Secretaría de Estado de Energía.

obtener (artículos 4 y 5). En segundo lugar, se regulan las condiciones técnicas y administrativas de certificación de proyectos y edificios acabados, encomendando a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas el alcance del control externo del cumplimiento de dichas condiciones (arts. 6 – 8), así como de las inspecciones (artículo 9). En tercer lugar, se define la etiqueta energética para edificios con un formato único en toda España, encomendando a las Comunidades Autónomas importantes competencias en materia de información sobre el certificado de eficiencia energética; p.e., en relación a la modalidad de la inclusión del certificado de eficiencia energética de los edificios de viviendas en la información que reglamentariamente el vendedor debe suministrar al comprador, a los efectos de la normativa sobre protección de los derechos en materia de los consumidores y usuarios (artículo 13). En cuarto lugar, se establecen las funciones, la composición y la organización de la Comisión asesora para la certificación de eficiencia energética de los edificios (artículo 14 – 16). Finalmente, se establece que el incumplimiento de cualquiera de los preceptos contenidos en el Procedimiento básico se considerará infracción en materia de protección al consumidor (artículo 17).

El Real Decreto actualmente vigente proporciona un régimen básico que transpone la directiva de manera parcial, ya que entre la Directiva y el Real Decreto actualmente en vigor, se aprecian importantes diferencias. Una primera diferencia fundamental tiene que ver con su ámbito de aplicación (artículo 2), porque las disposiciones vigentes se aplican sólo a los edificios nuevos, y no se establece el deber de la certificación energética para los edificios existentes⁵¹. En consecuencia, el abandono

⁵¹ El ámbito de aplicación coincide con lo previsto en el apartado 1.1.1 de la sección HE-1 de demanda energética del Código Técnico de la Edificación. Así, la Certificación Energética de Edificios, actualmente, se aplica a todas las nuevas construcciones y a las grandes rehabilitaciones (se consideran grandes rehabilitaciones las de más de 1000 metros de superficie y en las que se renueve más del 25 % de los cerramientos). Las excepciones que están exentas de aplicar la certificación son: construcciones provisionales con un plazo de utilización previsto igual o inferior a 2 años; edificios industriales o agrícolas; edificios aislados con una superficie útil total inferior a 50 m²;

de uno de los ejes estratégicos fundamentales, o sea la eficiencia energética de los edificios que no son de nueva construcción, puede suponer una grave violación de la directiva. Además, el sistema español de inspección de las calderas no abarca las instalaciones ya existentes antes de la entrada en vigor de la legislación⁵².

Como ya hemos adelantado, en respuesta a la denuncia de la Comisión, se ha previsto la entrada en vigor de un nuevo Real Decreto, que obligará a que cualquier vivienda que se ponga en el mercado para su venta o alquiler, ya sea de nueva construcción o ya existente, deberá contar con este certificado de eficiencia energética, cuya validez es de un máximo de diez años⁵³. Más en general, el nuevo Decreto transpone parcialmente la Directiva 2010/31/UE, refundiendo el Real Decreto 47/2007 con la incorporación del Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios existentes.

El proyecto de Real Decreto impone unos cuantos cambios respecto al Decreto 47/2007. Cambia el ámbito de aplicación, pues el nuevo decreto obliga a que, a partir del 1 de enero de 2013, todos los edificios existentes, en caso de venta o arrendamiento (también de una parte), dispongan de un certificado de eficiencia energética. Por otro lado, en el artículo 4 se añade que el certificado tendrá que incluir un documento con un número suficiente de medidas, recomendadas por un técnico, certificadas, clasificadas en función de su viabilidad técnica, funcional y económica, así como por su repercusión energética, que permitan, en el caso de que el propietario del edificio decida acometer

edificios de sencillez técnica y escasa entidad constructiva que no tengan carácter residencial o público (desarrollados en una sola planta y que no afectan a la seguridad de las personas); edificaciones que por sus características de utilización deban permanecer abiertas; edificios y monumentos protegidos oficialmente, cuando el cumplimiento de este decreto pudiese alterar de manera inaceptable su carácter o aspecto; edificios utilizados como lugares de culto o para actividades religiosas.

⁵² Esta falta es corregida con el proyecto de Nuevo Real Decreto, Anexo I.

⁵³ El Real Decreto por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios existentes está publicado en la página web del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (<http://www.minetur.es>).

voluntariamente esas medidas, que la calificación energética obtenida mejore como mínimo un nivel en la escala de calificación energética, si la calificación de partida fuera la B, o C o dos niveles, si la calificación de partida fuera D, E, F o G. Una variación sustancial se encuentra en el ámbito de aplicación, extendido a los edificios en los que una autoridad pública ocupe 250 metros cuadrados y sean frecuentados habitualmente por el público. Otra novedad importante es relativa al registro de certificados y a los registros de expertos cualificados para realizar las certificaciones, ambos instituidos y gestionados por las Comunidades Autónomas, que dejan de ser voluntarios

En todo caso, el nuevo Real Decreto no modifica ninguna de las disposiciones relativas a las competencias de las Comunidades Autónomas. Así, no se modifica el artículo 6, relativo a la exigencia de un control externo que supervise las certificaciones energéticas otorgadas a las viviendas⁵⁴. Además, y haciendo un resumen de cuanto antes se ha dicho, las Comunidades Autónomas tienen competencia para legislar en esta materia, así como en las materias de las inspecciones (artículo 7), en las condiciones específicas para proceder a la renovación o actualización del certificado (artículo 8), en materia de obligación de exhibir la etiqueta de eficiencia energética (artículo 10) y en el tema de la determinación de la modalidad de la inclusión del certificado de eficiencia energética de los edificios de viviendas en la información que el vendedor debe suministrar al comprador, de acuerdo con lo establecido sobre transparencia e información a los consumidores en el artículo 83 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

⁵⁴ El artículo 6 del nuevo Real Decreto estipula que “el órgano competente de la Comunidad Autónoma establecerá, el alcance del control externo de los Certificados de Eficiencia Energética y el procedimiento a seguir para realizarlo. Este control podrá realizarse por la propia Administración o mediante la colaboración de agentes autorizados para este fin”.

El riesgo de falta de homogeneidad en la aplicación de la normativa, así como las consecuencias positivas de este planteamiento, serán objeto de las próximas secciones.

2.2.2 La intervención de las Comunidades Autónomas

Como acabamos de ver, el Real Decreto desarrolla de forma muy general la implantación del certificado de eficiencia energética, definiendo la obligatoriedad del mismo y sus características generales, y estableciendo los requisitos de los programas informáticos que se deben emplear. Por otro lado, deja a las Comunidades Autónomas el desarrollo de los procedimientos de implantación y el control de dicha certificación. Más en general, resultan de competencia de las Comunidades Autónomas el régimen relativo a los parámetros de ecoeficiencia relativos al agua, a la energía, a los materiales y sistemas de construcción, y a los residuos. Además, las competencias autonómicas abarcan los temas de los registros de las certificaciones, de los órganos y procedimientos de control de eficiencia energética, las modalidades de inspección, el régimen de validez, renovación y actualización del certificado, la obligación de exhibición pública de la etiqueta, las modalidades de inclusión del certificado de eficiencia energética de los edificios de viviendas en la información que el vendedor debe suministrar al comprador “a los efectos de la normativa sobre protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios”. Además, las Comunidades Autónomas están representadas en la Comisión asesora para la certificación de eficiencia energética de edificios “al que le corresponde contribuir a alcanzar los objetivos de mejora de la eficiencia energética mediante la certificación energética, en cooperación con los agentes del sector” (Artículo 14, Real Decreto 47/2007). Así, son las Comunidades Autónomas las que deben establecer los procedimientos administrativos necesarios, al igual que el alcance y características de los controles del edificio para garantizar la

veracidad del certificado y otros temas, como el procedimiento para la renovación del certificado.

Ya hemos hecho referencia a los Estatutos de autonomía en relación al cumplimiento del derecho de la Unión Europea, así que no vamos a volver sobre el tema⁵⁵. Hace falta referirse a la concreta intervención autonómica, con especial atención hacia Cataluña. Y hay que decir, en seguida, que a causa del retraso del legislador estatal, por ahora nos encontramos en una fase muy joven en este punto. A la espera del nuevo Real Decreto que aplique la obligación a los edificios existentes, la aplicación de las directivas en España se encuentra en una fase inicial⁵⁶.

El primer problema es relativo a la emisión de la certificación y al registro de certificados. En este punto, la aplicación es muy desigual: no todas las comunidades han legislado para regular el proceso en su conjunto, y tampoco el registro existe en todas⁵⁷. En el momento en el que

⁵⁵ Únicamente recordamos que a nivel autonómico, el tema de la vivienda es regulado por el artículo 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según el cual “*Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou en tot cas: La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial. L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per a assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat. A. La promoció pública d'habitatges. B. La regulació administrativa del comerç referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit. C. Les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció. D. Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges. E. La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges. F. La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació*”.

⁵⁶ La actual situación está bien descrita en R. GÓMEZ DE LA SERNA Y VIÑAS, I. ALONSO-CUEVILLAS FORTUNY, *¿Qué es la certificación energética de los edificios? normativa estatal y autonómica de la materia*, en *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 87, 2008, (pp. 35 - 40).

⁵⁷ El vacío legal se está paulatinamente colmando. Las normas más avanzadas son las de Andalucía (Orden de 25 de junio de 2008, por la que se crea el Registro Electrónico de Certificados de eficiencia energética de edificios de nueva construcción y se regula su organización y funcionamiento); Galicia (Decreto 42/2009, de 21 de enero, por el que se regula la certificación energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad Autónoma de Galicia; Orden de 3 de septiembre de 2009 por la que se desarrolla el procedimiento, la organización y el funcionamiento del Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios en la Comunidad Autónoma de Galicia); Canarias (Decreto 26/2009, de 3 de marzo, por el que se regula el procedimiento de visado del Certificado de Eficiencia Energética de Edificios y se crea el correspondiente Registro en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias); Extremadura (Decreto 136/2009, de 12 de junio, por el que se regula la certificación de eficiencia energética de edificios en la

escribimos Cataluña no ha legislado específicamente en la materia, pero el Institut Català d'Energia ICAEN ha establecido un registro no oficial⁵⁸. Esta situación heterogénea conlleva dos consecuencias negativas: por un lado, los certificados energéticos, cuando existen, tienen una función informativa sólo para los sujetos a los que se han entregado. La ausencia de registros, y el hecho que solo en unos casos los registros se encuentren *on line* (Andalucía, Valencia y Navarra), obstaculiza sensiblemente la función de los certificados. Por otro lado, esta situación hace que sea imposible llevar a cabo una estadística sobre certificación energética a nivel nacional, que será posible sólo en la medida en que los registros a nivel autonómico sean efectivos, completos y proporcionen una información homogénea. En este respecto, recordamos que el Proyecto de Real Decreto, que tendría que entrar en vigor el primero de enero de 2013, establece la obligatoriedad de los registros⁵⁹, así que esta heterogeneidad es destinada a desaparecer, por lo menos en relación a su naturaleza opcional.

Por otro lado, entra en las competencias de las CCAA lo relativo a los procedimientos de verificación de conformidad y del control externo. La verificación de la conformidad es el control a efectuar a través de las pruebas, comprobaciones e inspecciones necesarias, para comprobar que la calificación y consecuente certificación otorgadas al edificio, tanto en la fase de proyecto como en el edificio terminado, sean correctas. En este respecto, las Comunidades Autónomas pueden legislar en materia de alcance y procedimiento, así como de los requisitos para la acreditación de las entidades encargadas de dicha verificación. Dicho control puede ser realizado por la propia Administración o mediante la colaboración de

Comunidad Autónoma de Extremadura); Comunidad Valenciana (Decreto 112/2009, de 31 de julio, del Consell, por el que regula las actuaciones en materia de certificación de eficiencia energética de edificios).

⁵⁸ Además, el ICAEN está trabajando en una opción simplificada adaptada a la realidad residencial catalana.

⁵⁹ Además, a los tres meses de la entrada en vigor, el órgano competente de cada Comunidad Autónoma establecerá un inventario de los certificados registrados desde la entrada en vigor del RD 47/2007 y cada seis meses facilitará una estadística de los certificados registrados y las inspecciones realizadas a los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio, y de Fomento.

agentes autorizados; en este respecto, las CCAA pueden regular el procedimiento y los requisitos y condiciones necesarios para el desarrollo de sus funciones, así como el resto de aspectos relacionados con la actuación de dichos agentes⁶⁰. En consecuencia, entra en las competencias de las CCAA la institución y gestión de los cursos de formación de asistencia obligatoria, con aprobación del examen final, los sistemas de homologación de los títulos obtenidos en otros Estados o en otras CCAA, etc.

Otra competencia de las CCAA es la relativa a las inspecciones para comprobar y vigilar el cumplimiento de la certificación energética y más en general a la creación de comisiones para el asesoramiento, la evaluación de los resultados obtenidos y la actualización de los procedimientos⁶¹.

Finalmente, las Comunidades Autónomas pueden intervenir en materia de infracciones y sanciones. A la espera de un Decreto de parte de Cataluña, otras CCAA han emanado disposiciones muy efectivas en este respecto. Véase, por ejemplo, el Artículo 15. (“Infracciones y sanciones”) del Decreto 6/2011 de Castilla – La Mancha⁶².

⁶⁰ Véase, por ejemplo, el artículo 10. – Agentes acreditados - , del Decreto 240/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la certificación de la eficiencia energética de los edificios de nueva construcción en País Vasco.

⁶¹ Véase la *Comisión Interdepartamental de Coordinación sobre la Eficiencia Energética de los Edificios* regulada en el artículo 17 del Decreto 240/2011, de País Vasco, o la *Comisión técnica para la certificación de eficiencia energética* instituida por el artículo 20 y ss. del Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León.

⁶² Decreto 6/2011, de 01/02/2011, por el que se regulan las actuaciones en materia de certificación energética de edificios en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha y se crea el Registro Autonómico de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de la Conformidad, artículo 15: “1. El incumplimiento de los preceptos contenidos en el presente Decreto será sancionado conforme a lo dispuesto en la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética en Castilla-La Mancha. 2. El incumplimiento de los preceptos contenidos en el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios de nueva construcción previsto en el Real Decreto 47/2007, se considerará infracción en materia de protección al consumidor, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49.1 f) y h) del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el

Las consecuencias de esta situación serán comentadas en perspectiva comparada con el caso italiano en sede de conclusiones.

Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, y será sancionada administrativamente de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha”.

CAPÍTULO 3. La transposición de las Directivas sobre certificación energética en Italia, con especial referencia al caso del Piamonte

El tema de la certificación energética en Italia, en comparación con España, presenta diferentes niveles de interés. Las similitudes en condiciones climáticas y de producción de energía contribuyen a formar un panorama común en el cuadro del área mediterránea, que las aleja de las más uniformes y “virtuosas” experiencias norteeuropeas. Los dos países comparten una tradición de altos consumos de energía en el sector civil con respecto al nivel medio de la UE, registrando una subida constante. En consecuencia, los niveles de contaminación son decididamente superiores a la media europea. Respecto a la situación climática, la extensión de Italia hace que comprenda un clima subtropical mediterráneo, con temperaturas que superan los 40 grados y un clima continental donde se puede llegar a temperaturas de 20 grados bajo zero. Por esta razón la definición de un modelo unívoco standard constituye un desafío especialmente difícil de alcanzar. También por esta razón, los esfuerzos por parte de los diferentes sujetos, institucionales y privados, relativos a las modalidades de actuación de las directivas, así como a las oportunidades conexas a la adopción del instrumento de la certificación energética, en los últimos años se han multiplicado¹.

La otra cara de la moneda consiste en las dificultades encontradas en la actuación de las directivas. Respecto a este tema, los mecanismos para el cumplimiento del derecho europeo en materia de competencia

¹ Las ventajas no abarcan sólo la reducción de los consumos de energía y de la contaminación. Las consecuencias positivas indirectas de la implantación de dicho instrumento consisten en la calidad edificatoria, con la consecuente subida del valor de los inmuebles y la formación de nuevos puestos de trabajo conexas a la formación de los certificadores. Por otro lado, ya hemos recordado que los mecanismos de competencia entre sistemas de evaluación contribuyen a alcanzar niveles de excelencia.

“transversal” entre el Estado y las Regiones han demostrado toda su ineficacia².

La transposición incompleta y desordenada de la Directiva 2002/91/CE ha sido denunciada por la Comisión europea frente al Tribunal de Justicia, según el artículo 258 – 260 del TFUE³⁴.

Según este enfoque, el caso italiano no constituye un modelo para imitar, sino una experiencia sobre la que reflexionar.

El análisis de la intervención del Estado y de las Regiones en el tema de la certificación energética nos sirve para analizar los mecanismos de actuación del derecho europeo a través de un ejemplo concreto, caracterizado por fuertes elementos problemáticos. La naturaleza compleja de la certificación energética, a la vez obligación de derecho público y de derecho privado, y con contenido mixto⁵, presenta múltiples

² De hecho, en Italia el sector entero de la energía padece una confusión estratégica y normativa. El hecho que Italia sea un país especialmente pobre de energía ha hecho que el tema haya sido objeto de frecuentes intervenciones por parte de los legisladores italianos. La primera ley en este respecto, aprobada mucho antes del mismo Protocolo de Kyoto, es la L. 10/1991, reformada por la L. 239/2004.

³ “*The Commission has thus decided today to refer Italy to the EU's Court of Justice for failure to fully comply with Directive 2002/91/EC on the energy performance of buildings. Italian legislation is not in line with the provisions on energy performance certificates. In addition, Italian authorities have not yet communicated any implementing measures regarding inspections of air-conditioning systems*”. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/411&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=en>.

⁴ Los avisos han tenido como objeto la inactuación en la obligación de introducir la certificación energética para todos los inmuebles condicionando compraventas y alquileres a través de atestados de eficiencia otorgados por expertos independientes. En efecto, en Italia ha actuado la normativa europea de manera insatisfactoria, simplemente estableciendo dicho deber sólo para los nuevos edificios, considerando suficiente para los ya construidos una simple autocertificación acerca de su clase energética. Se trata, de una solución claramente insatisfactoria, ya que el nuevo propietario o inquilino no recibe información suficiente sobre como mejorar la eficiencia del inmueble. Por otro lado, la UE contesta la falta de medidas para asegurar los controles regulares de los acondicionadores del aire.

⁵ Como veremos más detenidamente en las próximas secciones, se trata de un instrumento cuya regulación (en sí misma de competencia exclusiva de las Regiones) abarca varias materias de competencia estatal exclusiva o concurrente (artículo 117 *Costituzione Italiana*), tal como: *giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale, coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, professioni, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

perfiles de interés. En primer lugar, la transposición de las directivas sobre certificación energética abarca ámbitos que no son, ni en Italia ni en España, de competencia exclusiva de un solo nivel de gobierno, y demuestra las dificultades aplicativas de los respectivos esquemas de intervención de los entes subestatales en la fase descendiente del derecho europeo. En segundo lugar, implica la necesidad de analizar la intervención de sujetos no propiamente institucionales en la aplicación de las políticas comunitarias, con especial referencia a la transposición de la normativa técnica⁶. En tercer lugar, ofrece la oportunidad de apreciar las intervenciones fundamentales de los diferentes entes subestatales a nivel de ejecución, en materia de institución de los Registros y de formación de los certificadores, de controles, sanciones, etc..

En estos puntos, el estudio del caso italiano presenta múltiples aspectos relevantes, siendo una experiencia más madura con respecto al caso español. La intervención del legislador italiano ha sido muy (tal vez demasiado) intensa, con la aprobación de muchas medidas para la regulación de la materia, también antes de la aprobación de la Directivas 91/2002/CE. Paralelamente, las Regiones han intervenido, aunque desordenadamente y sin previa coordinación, sobre todo después de la Reforma del Título V de la Constitución Italiana⁷. En este punto, tendremos en cuenta de manera especial el caso de la Región del Piamonte, que constituye una de las experiencias más orgánicas y maduras.

⁶ Sin ánimo de exhaustividad, podemos recordar el *Comitato Termotecnico Italiano Energia e Ambiente*, la *Associazione Nazionale per l'isolamento Termico e acustico*, los colegios profesionales (*Ordine degli Ingegneri*, *Ordine degli Architetti*, *Collegio Geometri*, *Collegio dei Periti Industriali*), el *Consiglio nazionale del Notariato*, el *Cnr - Consiglio Nazionale delle Ricerche*, el *Enea (Ente Nazionale Energia Alternativa)*, el *FIRE - Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia*, el *Gestore Servizi Energetici - GSE spa*, el *ISPRA Istituto per la protezione e la ricerca ambientale*. A nivel regional, el *ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente)* en Piamonte y el *Cestec S.p.A.* en Lombardía.

⁷ Nos referimos a la *Legge Costituzionale* n° 3/2001, aprobada el 8 de marzo de 2001 y confirmada con referéndum del 7 de octubre del mismo año ("*modifiche al Titolo V della parte II Cost.*"), que ha completado la reforma del regionalismo empezada con dos leyes de revisión constitucional: la l. n° 1/1999 (*revisione delle norme sull'autonomia statutaria e sulla forma di governo delle Regioni ordinarie*) y la l. cost. n° 2/2001 (*"Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"*).

En consecuencia, el panorama italiano constituye un interesante campo de aplicación de los mecanismos de gobernanza multinivel, consistente en la actuación de las políticas europeas en estados políticamente compuestos⁸. Por otro lado, la heterogeneidad en la transposición de las directivas proporciona ejemplos de dificultad y de conflictos, pero también de experiencias positivas y de ejemplos de excelencia. Llevaremos a cabo su análisis siguiendo un enfoque paralelo al empleado en la sección dedicada al caso de España. Empezaremos con un examen de la intervención de los entes subestatales en la fase descendiente del derecho europeo, para fijarnos, en un segundo momento, en el tema de la transposición de las directivas 2002/91/CE y 2010/31/UE.

3.1 La transposición de las Directivas en materias de competencia regional en Italia

Como acabamos de afirmar, las dificultades en la aplicación de la certificación energética en Italia dependen, en primer lugar, de los mecanismos que regulan la intervención de los entes subestatales en la fase descendiente del derecho europeo. El tema se presenta especialmente complejo porque, como veremos, la certificación energética, cuyo objeto es el rendimiento energético de los edificios, no encaja perfectamente en ninguna de las materias listadas en el artículo 117 Cost. It., relativo al reparto de competencias entre el Estado y las Regiones. De hecho, no entra ni en el ámbito de las normas de protección

⁸ F.G. PIZZETTI, *Metodi intergovernativi, metodi «comunitari» e multilevel governance per il governo degli ordinamenti sopranazionali: profili problematici ed aspetti evolutivi*, en P. BILANCIA, *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Giuffrè, Milano, 2006, (pp. 269 - 287); L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Boulder, New York, Oxford, 2001; J. TALLBERG, *European Governance and supranational Institutions. Making State Comply*, Routledge, London New York, 2003.

del medio ambiente y del ecosistema, de competencia exclusiva estatal, ni (sólo) en el ámbito de gobierno del territorio⁹ o producción, transporte y distribución de energía, de competencia concurrente entre el Estado y las Regiones. Además, se considera entrar en un ámbito legislativo autónomo que es de competencia residual de las Regiones¹⁰. Sin embargo, la naturaleza mixta de dicha certificación hace que los elementos de conflicto con los ámbitos de competencia concurrente y exclusiva estatal sean numerosos, y que, en su conjunto, se considere como una de las muchas materias “transversales”¹¹. Antes de detenernos en este tema, tratamos, en términos generales, de la actuación de las políticas europeas en materias de competencia (exclusiva o concurrente) de las Regiones.

En la Constitución Italiana no hay un artículo expresamente dedicado a las relaciones entre el Estado y las Regiones con la Unión Europea¹². En consecuencia, hay que aplicar las reglas relativas a la

⁹ En el “gobierno del territorio” entran, según una interpretación constitucional consolidada, las materias de urbanística y de construcción.

¹⁰ El art. 117, apartado 4, de la Constitución Italiana dispone que las Regiones son titulares de competencia residual, que abarca todos los ámbitos materiales que no entran en las materias mencionadas en los apartados 2 y 3. Como se verá, aunque formalmente y teóricamente dicha competencia debería ser exclusiva, de hecho resulta, análogamente a la competencia concurrente, continuamente limitada por la *Corte Costituzionale* y por el legislador estatal. En las próximas páginas encontraremos muchos casos en los que este último limita las competencias residuales regionales no sólo a través del ejercicio de los títulos competenciales atribuidos por los apartados 2 y 3 del art. 117 de la Constitución Italiana, sino también a través de la elaboración de las competencias transversales o horizontales.

¹¹ La Corte Costituzionale ha tenido ocasión de expresarse en relación a la transposición de Directivas relativas a materias de competencia legislativa regional (“*agricoltura e foreste*”, “*pesca*”, “*pianificazione territoriale*”, “*gestione dei rifiuti e delle acque*”) y exclusiva estatal (“*ambiente*”, “*coordinamento informativo statistico di dati della Pubblica Amministrazione*”) a la vez. En la sentencia 1 dicembre 2006, n. 398, en “Giur. Cost.”, 2006, p. 4208, la Corte estableció que en dichas materias la intervención de las Regiones es absolutamente legítima siempre y cuando no viole su ámbito de competencia, o que significa que habrá que evaluar la constitucionalidad de cada elemento de la regulación. Sentencia comentada en S. TRIPODI, *L’attuazione regionale delle direttive comunitarie e la clausola di cedevolezza*, en *federalismi.it*, 9, 2007, (pp. 1 - 14). El mismo concepto había sido desarrollado por la misma Corte en sent. 22 luglio 2004, n. 259, en *Giur. Cost.*, 2004, 2675 y sent. 29 gennaio 2005, n. 62, en “*Giur. Cost.*”, 2005, 562.

¹² Bajo este perfil, el ordenamiento italiano se aleja de otros sistemas, como el austríaco (artículo 23e B-VG) y el alemán (artículo 23 GG).

actuación del derecho europeo en general, conjuntamente con el régimen que rige en relación al ámbito competencial¹³.

Según el diseño constitucional, en principio la actuación del derecho europeo no impone excepciones al reparto de competencias establecido por el artículo 117 de la Constitución que, tras la reforma de 2001, atribuye a las Regiones (y a las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano) competencia general, produciendo una expansión en tema de participación a las dinámicas comunitarias. En la elaboración de dicho artículo, se ha usado la ya experimentada técnica de los listados de materias, estableciendo tres tipos de competencias legislativas: la exclusiva estatal, la concurrente y la (residual) exclusiva regional. La amplitud de esta lista permite en primer lugar concluir que en Italia la descentralización implica que las regiones son los sujetos protagonistas en la actuación de las políticas europeas¹⁴. Por otro lado, la concreta regulación de las modalidades de la intervención de las Regiones en estas materias está remitida al legislador estatal y a las sentencias de la *Corte Costituzionale*. De hecho, en este punto, a pesar de la ambición del artículo 117, los confines entre los ámbitos de competencia no son rígidos, y las materias se presentan especialmente entrelazadas y superpuestas. Los confines

¹³ En realidad, desde este punto de vista ha habido un importante desarrollo. En una primera fase (a partir del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4), la actuación del derecho comunitario residía en el actuado por el legislador estatal, sin considerar el reparto de competencias entre el Estado y las Regiones. En un segundo momento, a las Regiones se la reconoció una competencia limitada de actuación de las normas europeas, a través de una intervención del Estado, a la que podía seguir una regulación por parte de las Regiones sólo en relación a la regulación de detalle (Artículo 6 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Finalmente el artículo 9, l. 9 marzo 1989, n. 86 estableció que las Regiones podían “*dare immediata attuazione alle direttive comunitarie*” y, sólo en caso de inercia, el cumplimiento podía ser llevado a cabo por parte del Estado central. En tiempos más recientes la *Corte Costituzionale* ha declarado que “*allo Stato*” se le asigna “*il compito di supplire all’eventuale inerzia con proprie norme, colmando la lacuna; alle Regioni e alle Province Autonome il potere di far uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale*” (Sent. 27 ottobre 1999, n. 425, en Giur. Cost., 1999, p. 3727 y ss.). Esta evolución es descrita en F. LEOTTA, *La competenza legislativa dei sistemi autonomisti. Dalla crisi della sovranità statale all’affermarsi della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 219 y ss.

¹⁴ En este aspecto, recordamos que el artículo 114 Cost. It. iguala la posición institucional de las Regiones, así como de los Ayuntamientos y de las Provincias y de las Ciudades Metropolitanas, a la del Estado, demostrando la relevancia de estos sujetos también en el ámbito europeo.

entre los ámbitos de acción parecen especialmente ambiguos, lo que se ve claramente en los casos en los que la ley estatal puede entrar transversalmente en los ámbitos reservados a la ley regional.

Este tema tan complejo se entrecruza con la legislación estatal en materia de participación de las Regiones en la fase ascendiente y descendiente del derecho europeo. En este punto, el legislador ha intervenido unas cuantas veces, con la *Legge La Pergola*, n. 86 de 9 de marzo de 1989, con la *Legge La Loggia* 131/2003 y, actualmente, con la *Legge Buttiglione*, n. 11, 4 febbraio 2005 – *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*¹⁵. Dicha Ley, con la que se ha intentado proporcionar una revisión global del régimen relativo a la participación de las Regiones y de las Provincias Autónomas no sólo al proceso decisonal europeo, sino también a su fase descendiente, en el artículo 16 apartado 1 se regula la fase de actuación y ejecución del derecho europeo a través de la previsión de procedimientos con el fin de asegurar “*l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica*”. Dicha Ley establece que, en las materias de su competencia, los entes subestatales pueden dar inmediata actuación a las directivas europeas, dejándolos libres para elegir los procedimientos y el tipo de actos a este fin. Además, establece el principio básico según el cual, en relación a las materias de competencia concurrente, el legislador estatal, a través de la ley comunitaria, indica los principios fundamentales que no pueden ser derogados por los legisladores regionales y que prevalecen respecto a las disposiciones contrarias eventualmente ya emanadas por las Regiones y las Provincias Autónomas (artículo 16 ap. 1, segunda parte).

¹⁵ Dicha Ley, comentada en G. LUCHENA, *Più efficace l'azione sostitutiva dello Stato*, en *Guida al Diritto - Dossier*, 3, 2007, (pp. 46 - 48), ha sido reformada con las leyes 13/2007 (comunitaria 2006) e 34/2008 (comunitaria 2007).

En los últimos años, la intervención del legislador estatal (L. 11/2005) ha sido seguida por unos legisladores regionales, que han contribuido en la regulación de la participación del nivel regional a la formación y aplicación del derecho europeo. La materia ha sido regulada por los Estatutos de las Regiones ordinarias aprobados después de la reforma del Título V de la Constitución, introduciendo artículos especialmente dedicados a las relaciones entre el ordenamiento regional y el ordenamiento europeo, frecuentemente con referencia a la participación regional en la fase ascendente y descendente del derecho europeo¹⁶. Al lado de los instrumentos legislativos típicos (*leggi regionali, regolamenti, delibere*), unas regiones han adoptado “*leggi comunitarie regionali*” (expresamente previstas en unos Estatutos Regionales¹⁷), según el ejemplo de las leyes comunitarias aprobadas a nivel estatal, introducidas con la *Legge La Pergola*, n. 86 de 1989¹⁸. Finalmente ha habido Regiones,

¹⁶ Resulta emblemático el artículo 12 del Estatuto de la Región Emilia-Romagna y el artículo 42 del Estatuto del Piemonte. Para una descripción de las disposiciones estatutarias en tema de participación en la fase ascendente y descendente del derecho europeo: M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla Legge 4 febbraio 2005, n. 11, en Le Regioni*, 4, 2005, (pp. 475 - 512); E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle regioni italiane con l'Unione Europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, en *Rassegna Parlamentare*, 3, 2007, (pp. 641 - 672), p. 663 y ss.; F. BIENINTESI, *La partecipazione delle Regioni e delle Provincie Autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della Legge 4 febbraio 2005, n. 11, en Rassegna Parlamentare*, 4, 2007, (pp. 967 - 998), p. 976 y ss.; B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, en *Le istituzioni del Federalismo*, 3/4, 2007, (pp. 431 - 477). Una descripción de los Estatutos de las Regiones italianas como fuentes del derecho es proporcionada en P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 37 y ss.

¹⁷ Es el caso del Estatuto del Piemonte, artículo 42, - *Sessione per la legge comunitaria regionale*: “1. La Regione, con legge comunitaria regionale, adegua periodicamente la propria normativa all'ordinamento comunitario. 2. I lavori del Consiglio regionale per l'approvazione della legge comunitaria regionale sono organizzati in una apposita sessione da tenersi entro il 31 maggio di ogni anno. 3. Il Presidente del Consiglio regionale fissa in anticipo il giorno e l'ora della votazione finale, secondo quanto disciplinato dal Regolamento”. Por un análisis de Estatuto del Piemonte, F. PIZZETTI, A. POGGI (coord.), *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2006.

¹⁸ A estos instrumentos hace referencia la misma ley 11/2005, artículo 8, ap. 4, let. E). P.e., l.r. 18/2008, “*Legge comunitaria regionale*”, de Regione Campania; l.r. 10/2010 “*Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea e di attuazione delle politiche europee*”; l.r. 13/2010 Regione Sardegna “*Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12*”. El contenido de las

como Friuli – Venezia Giulia, que han aprobado leyes que regulan también las medidas de naturaleza procesal para prevenir situaciones de conflicto con el derecho europeo¹⁹.

Como hemos dicho, el esquema impuesto por el artículo 117 Cost. ha creado un reparto de competencias especialmente dinámico, en que los ámbitos de competencia resultan ambiguos y cambiantes. El elemento de ambigüedad consiste en el hecho que la distribución de competencias responde a un esquema de integración, más bien que de separación de competencias, pero no es acompañado de instrumentos organizativos y de procedimiento²⁰. A este elemento, se añade el hecho que, en el caso de actuación de las políticas europeas, dicha impostación sufre importantes modificaciones²¹, sobre todo en el caso en que las Regiones no apliquen el derecho europeo o lo hagan de forma incorrecta²². La primera hipótesis, regulada por el artículo 10 de la Ley 4 febbraio 2005, n. 11, parcialmente reformado por la ley 25 gennaio 2006, n. 29, es la que se considera de carácter ordinario²³. Dicha disposición prevé que en el caso en el que

Leyes Comunitarias Regionales ha sido analizado en L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, en *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2007, (pp. 353-430), p. 390 y ss. Sobre las diferencias de contenido y de mecanismos de aprobación entre la ley estatal y el equivalente regional, C. FASONE, *L'europizzazione dei consigli regionali. Il caso dell'Emilia - Romagna*, en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 167-167, 2010, (pp. 163 - 190), p. 178 y ss.

¹⁹ Me refiero a la L.R. 10/2004, con especial referencia al artículo 8: “A fronte di atti normativi comunitari o sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee, comunicate dal Governo alla Regione, che comportano obblighi regionali di adempimento all'ordinamento comunitario ed abbiano scadenza anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria regionale relativa all'anno in corso, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale il relativo disegno di legge indicando nella relazione la data entro la quale il provvedimento deve essere approvato”. G. PASTORE, *L'adempimento degli obblighi comunitari nella Regione Friuli Venezia Giulia: leggi comunitarie regionali*, en G. CARPANI, T. GROPPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI, *Le regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, (pp. 133 - 182).

²⁰ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 75.

²¹ DI SALVATORE, *Le relazioni delle regioni italiane con l'Unione Europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria* cit..

²² G. PARODI – E. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, en www.issirfa.cnr.it, p. 5 e ss.

²³ Artículo 10 (*Misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario*): “1. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche

resulte necesario adecuar el ordenamiento italiano al derecho europeo, y que dicha adecuación resulte urgente (en el sentido que el plazo impuesto caduca antes de la presunta entrada en vigor de la ley comunitaria anual), el Gobierno puede promover la adopción de actos específicos que garanticen dicha adecuación rápidamente. En este caso el Estado, además de mantener un poder estatal de dirección y coordinación, ostenta un poder sustitutivo, de naturaleza supletoria, que se puede ejercer a través de diferentes instrumentos a nivel legislativo y reglamentario.

La segunda, de carácter extraordinario, es la regulada por los artt. 16, ap. 3, y 11, ap. 8, de la misma Ley, relativos al poder sustitutivo previsto en los artículo 117, ap. 5²⁴ y 120, ap. 2, de la Constitución

comunitarie può proporre al Consiglio dei ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso. 2. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per i rapporti con il Parlamento assume le iniziative necessarie per favorire un tempestivo esame parlamentare dei provvedimenti di cui al comma 1. 3. Nei casi di cui al comma 1, qualora gli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario riguardino materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni e delle province autonome, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e, ove necessario, chiede che la questione venga sottoposta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere. In caso di mancato tempestivo adeguamento da parte dei suddetti enti, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto previsto dagli articoli 11, comma 8, 13, comma 2, e 16, comma 3, della presente legge e dalle altre disposizioni legislative in materia. 4. I decreti legislativi di attuazione di normative comunitarie o di modifica di disposizioni attuative delle medesime, la cui delega è contenuta in leggi diverse dalla legge comunitaria annuale, sono adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali previsti dalla stessa legge per l'anno di riferimento, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro con competenza istituzionale prevalente per la materia, di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati. 5. La disposizione di cui al comma 4 si applica, altresì, all'emanazione di testi unici per il riordino e l'armonizzazione di normative di settore nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome".

²⁴ Artículo 117.5: "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di

Italiana²⁵. El poder sustitutivo del Estado, de carácter extraordinario, prevé que este último pueda intervenir, a través de una legislación limitada espacial y temporalmente, en caso de inercia por parte de los órganos descentrados competentes en el cumplimiento del derecho supranacional. Dichos actos normativos rigen siempre y cuando no se apruebe una legislación regional de actuación de las normas europeas²⁶.

En ambos casos, se admite una intervención estatal en materias de competencia compartida o exclusiva de las Regiones, cuyo efecto consiste en una indudable compresión del principio de autonomía. Este fenómeno es especialmente evidente respecto a las relaciones entre las fuentes estatales y las regionales en materias de competencia concurrente. Como es sabido, en estos ámbitos, el legislador estatal no sólo establece los principios fundamentales, sino que también proporciona una normativa “*cedevole di dettaglio*” (supletoria y de desarrollo, según la terminología española). En consecuencia, sentada la dificultad de distinguir los principios generales de las reglas de detalle, se produce una mera sustitución permanente del poder regional por parte del poder estatal²⁷.

inadempienza”. Artículo 120.2: “*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*”.

²⁵ El tema ha sido analizado, entre otros, en Q. LORELLI, *Il potere sostitutivo*, en S. GAMBINO, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, (pp. 209 - 228).

²⁶ En relación con la posibilidad que en la realidad las dos hipótesis coincidan, A. D'ATENA (coord.), *L'Europa delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 140 – 141. Sin embargo, la diferencia fundamental consiste en que el artículo 117 prevé una sustitución legislativa, mientras que el artículo 120 prevé una sustitución de carácter administrativo (de hecho, dicho poder sustitutivo es atribuido al “*Governo*”). En relación a la mayor extensión potencial de la segunda forma de poder sustitutivo, G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, en *Rassegna Parlamentare*, 4, 2006, (pp. 1015 - 1072), p. 106. El tema ha sido detenidamente analizado en C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, en *Le Regioni*, 6, 2001, (pp. 1357 – 1423).

²⁷ En este tema, P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, en *Quaderni Regionali*, 2002, (pp. 447 - 451) define (p. 449) “*la prassi delle leggi-cornice, contenenti sia i principi fondamentali della materia sia la conseguente disciplina di dettaglio*” como “*una sorta di intervento sostitutivo preventivo del legislatore di fronte ad eventuali*

Según la orientación constante de la *Corte Costituzionale*, de esta manera no hay ninguna modificación de la naturaleza concurrente de la competencia sino que, simplemente, a la legislación regional se sustituye temporalmente la ley estatal, que tiene carácter supletorio respecto a eventuales sucesivas disposiciones regionales²⁸. Se trata de una consecuencia del principio de continuidad del ordenamiento, según el cual la ley estatal se aplica hasta que las Regiones no intervengan en su esfera de competencia. De este modo, se produce la ruptura de la competencia legislativa concurrente, y se introduce, en el ámbito de la legislación de desarrollo, la concurrencia entre fuentes estatales y regionales, aunque con preferencia para las fuentes regionales²⁹.

Antes de seguir con el análisis del caso italiano, resumimos los elementos fundamentales descritos hasta aquí. En primer lugar, las Regiones están obligadas a actuar y ejecutar correctamente el derecho de la Unión Europea, de lo que pueden derivar unas cuantas consecuencias en materia de relaciones interinstitucionales con el Estado. Además, este último, en unos casos, puede ejercer el poder de sustitución³⁰. En segundo

inadempimenti de parte delle Regioni". El tema es objeto de reflexión en M. BINI, *Il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle Regioni del diritto dell'Unione Europea: uno strumento di impulso all'attività regionale o un istituto inapplicabile?*, en *Quaderni Regionali*, 3, 2010, (pp. 815 – 858), p. 821 y ss.

²⁸ C.cost. n. 214/1985, n. 4, cons.dir.; C.cost. . 303/2003, n. 16, cons. Dir.; C.cost. n. 13/2004, n. 255/2004, n. 256/2004; C.cost. n. 196/2004; C.cost. n. 270/2005. Con Sent. 20 novembre 2006, n. 399, la *Corte Costituzionale* ha declarado que no es necesario inserir textualmente la c.d. "clausola di cedevolezza" de la normativa estatal de transposición en materias de competencia regional en el acto sustitutivo aprobado. De esta manera se excluye "la possibilità di ricorrere a quello che era un sicuro elemento sintomatico della presenza di competenze regionali, dal momento che l'assenza della clausola ... non è indice dell'affermazione implicita di una ritenuta competenza statale sulla materia". Cit. de G. PASTORE, *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, en S. BARONCELLI, *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2008, (pp. 254 - 274), p. 262.

²⁹ M. PEDRAZZA GORLERO, *L'ordine delle fonti del diritto fra crisi del "sistema" e rischio casistico*, en *Diritto e Società*, 2-3, 2011, (pp. 301 - 336), p. 326 y ss.

³⁰ Respecto a la intervención a nivel normativo, dicha ley reconoce tres hipótesis de intervención supletoria y anticipada reconocida al Estado. El Estado puede intervenir mediante acto legislativo (también en vía de urgencia, artículo 10), a través de reglamento (artículo 11, ap. 8), y mediante decreto ministerial (artículo 13, ap. 2). Las disposiciones estatales emanadas para remediar la inercia (que tienen que ser previamente

lugar, la actuación de las directivas europeas es una obligación de todas las Regiones, con estatuto ordinario o especial, así como de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, de lo que pueden derivar consecuencias en tema de responsabilidad³¹. En tercer lugar, la obligación incumbe en relación a cualquier tipo de competencia (concurrente o exclusiva ex artículo 116), deducida por la Constitución o por los Estatutos de las Regiones con autonomía especial, sin necesidad de esperar una previa intervención del Estado.

En fase de crítica de este esquema, la doctrina es concorde en señalar que, en tema de transposición de las directivas europeas, la posición de correspondencia perfecta entre el Estado y las Regiones en la práctica sufre unas cuantas excepciones. De hecho, aunque con la reforma del Título V haya caído la general presunción de competencia en favor del legislador estatal, gracias al poder sustitutivo, el papel “tutelar” del Estado permanece en vigor en aplicación de las disposiciones constitucionales citadas y de los actos normativos de actuación (d.lgs 112/1998, artt. 2 e 5, artículo 8 l. n. 131/2003, y l. 11/2005)³². A pesar de los progresos alcanzados con esta última ley, según la opinión de la doctrina, el planteamiento estatalista parece todavía evidente. El legislador estatal resuelve el problema de la relación entre las dos disposiciones constitucionales que regulan el poder sustitutivo interpretando el apartado 5 del artículo 117 como base para las intervenciones estatales anticipadas y el apartado 2 del artículo 120 como normas de cobertura de intervenciones sucesivas a la eventual violación³³. Esta interpretación parece muy garantista para el Estado y muy poco para los intereses de las

presentadas para el examen de la *Conferenza Stato-Regioni*, se aplican “a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l’attuazione della rispettiva normativa comunitaria”, y pierden su eficacia a partir de la fecha en la que entran en vigor las disposiciones regionales.

³¹ El tema será analizado en las próximas páginas.

³² V. A. D'ATENA, *Le regioni dopo il big bang: il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 15 – 18.

³³ G. TIBERI, *La riforma della legge "La Pergola"*, en *Quaderni Costituzionali*, 3, 2005, (pp. 671 - 675), p. 674.

Regiones, de manera que *“il potere richiamato dall’art. 117 della Costituzione rischia di divenire una deroga alle regole sul riparto di competenze tra Stato e Regioni o una clausola di surrogazione di funzioni da parte dello Stato”*³⁴. El hecho que las instituciones estatales puedan interferir en materias de competencia regional exclusiva o concurrente antes que se produzca la violación aleja el ordenamiento italiano de las más importantes experiencias europeas de descentralización³⁵. En este caso el régimen estatal supletorio no es un instrumento subsidiario en un contexto de incapacidad objetiva de las Regiones para cumplir con el derecho europeo, sino que evita la posibilidad que se produzcan lagunas normativas, sin considerar la capacidad o rapidez de los legisladores regionales en regular la materia³⁶. La intervención sucesiva, prevista por el artículo 120, ap. 2 Cost. It., y regulada por el artículo 8, l. 5 giugno 2003, n. 131, puede llevar a conclusiones parecidas. Se trata de una intervención más a nivel ejecutivo que normativo, pues la intervención es confiada no generalmente al Estado sino al Gobierno, y se puede ejercitar no sólo frente a las Regiones, sino también frente a los demás entes subestatales. A pesar de las condiciones impuestas, la doctrina señala el carácter a menudo discrecional de dicha intervención. Por ejemplo la violación, primera condición de la intervención estatal, no tiene que ser declarada por ningún Tribunal, siendo el mismo Gobierno el que puede elegir en qué momento activar el mecanismo de demora³⁷.

Reservándonos de volver sobre el tema, y antes de dedicarnos al caso concreto de la transposición de las directivas sobre certificación energética, hace falta apuntar unas conclusiones en la perspectiva de la

³⁴ Cit. de BINI, *Il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle Regioni del diritto dell’Unione Europea cit.*, p. 836.

³⁵ M. SAVINO, *Regioni e Unione Europea: il mancato “aggiramento” dello Stato en Le Regioni*, 3 - 4, 2007, (pp. 433 - 471), p. 456 y ss.

³⁶ LEOTTA, *La competenza legislativa dei sistemi autonomisti cit.*, p.276 y ss.

³⁷ En este tema, las analogías con el caso de España son evidentes, en cuanto a los poderes de sustitución (artículo 155 CE) y de armonización (artículo 150, ap.3). A. ROJO SALGADO, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, en *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 2006, (pp. 65 - 96), p. 92 y ss. El tema será abordado en sede de conclusiones.

eventual responsabilidad por violación del derecho europeo. En los últimos años, en Italia hemos asistido a una dinámica contradictoria. Por un lado, la ampliación del abanico de las materias de competencia regional ha producido una paralela ampliación de posibles violaciones del derecho europeo. De hecho, no cabe duda que una mayor intervención en las dinámicas europeas en la fase descendiente las exponga al riesgo de incumplimiento, con todas las consecuencias en términos patrimoniales hacia la Comunidad y también hacia los particulares perjudicados³⁸. Por el otro, el establecimiento del poder sustitutivo provoca una centralización de las competencias en la actuación del derecho europeo, de la que pueden derivar importantes consecuencias también en tema de responsabilidad. En la introducción hemos visto que en relación a la participación de las Regiones en la fase descendiente del derecho europeo, hay que respetar el equilibrio entre la irrelevancia, hacia el ordenamiento europeo, de la descentralización político territorial de los Estados miembros, con la exigencia de garantizar la autonomía de los entes subestatales que ostentan alguna competencia en la actuación o ejecución del derecho europeo³⁹. En este cuadro, se coloca el instrumento de la *rivalsa*, establecido en el artículo 16-bis de la L. 11/2005, con el doble objetivo de realizar una completa y diligente aplicación de las normas comunitarias por parte de los entes territoriales, y evitar que el incumplimiento por parte de

³⁸ P.IVALDI, *Esecuzione e attuazione regionale degli atti normativi dell'Unione Europea*, en L. DANIELE, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, (pp. 189 - 220). Por lo que tiene que ver, con la concreta individualización del sujeto pasivo de la acción de indemnización, faltando sentencias específicas en la materia, en vía interpretativa es posible considerar que el sujeto perjudicado actúe frente la Región, y concretamente, frente el *Presidente della Giunta Regionale*, según los criterios de imputación ordinarios, aplicando las reglas que regulan el reparto de competencias.

³⁹ En este punto, hay que considerar también el papel de los ayuntamientos, que después de la reforma del Título V de la Constitución italiana son titulares de competencia administrativa general. Un ejemplo de una sentencia sobre la violación del derecho comunitario por parte de un ayuntamiento, *CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. I CIV. – 21 ottobre 2005, n. 20454 (Pres.: Losavio – Est.: Del Core – P.M.: Uccella [conf.]) – F.Ili Costanzo S.p.A. c. Comune di Milano*. La definición de los poderes y de la consistencia de las funciones administrativas locales es proporcionada en el artículo 114, comma 2, Costituzione Italiana. En el tema, A. D'ATENA, *Le regioni dopo il big bang: il viaggio continua* Giuffrè, Milano, 2005, p. 21.

estos últimos ocasiones desembolsos por parte del Estado⁴⁰. Este instrumento, conocido en otros ordenamientos nacionales, aunque aplicado a menudo sólo en sectores específicos, contribuye a un proceso de responsabilización de las Regiones, que de esta manera podrían cumplir con el derecho europeo más atentamente, disuadidas por una sanción o condena pecuniaria de otro tipo⁴¹.

En relación a la aplicabilidad de dicho instrumento, se han expresado opiniones discordantes. Una parte de la doctrina considera que se trata de un mecanismo de complicada aplicación porque es difícil imaginar que el Estado, sancionado ex arts. 258 – 260 TFUE, ostente el título para ejercer una forma de retroacción contra las Regiones. De hecho, la amplitud del poder sustitutivo y la relativa rapidez de su ejercicio, frente a los tiempos largos necesarios para que el procedimiento por incumplimiento acabe con la imposición de una multa, excluye esta posibilidad⁴². En sentido contrario, se puede opinar que el incumplimiento regional no puede ser completamente corregido por la intervención estatal y que, por otro lado, las Regiones no pueden sustraerse a la responsabilidad, justificando su incumplimiento con la falta de intervención por parte del Estado⁴³. Además, el derecho de *rivalsa* podría tener un margen de aplicación cuando la vulneración del derecho europeo no consista en la falta de transposición de una directiva (es decir la violación más evidente) sino en una transposición incorrecta o en una violación

⁴⁰ Cfr. F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 128 – 129.

⁴¹ El apartado 5 del artículo 109 de la Constitución de Alemania, relativo al reparto de los desembolsos por la violación de las obligaciones supranacionales e internacionales prevé la responsabilidad solidaria de la federación y de los Länder para las obligaciones de la República Federal derivadas de actos normativos de Unión Europea en materia presupuestaria. V. R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, en www.issirfa.cnr.it, 2007, (pp. 1 - 4). Como es sabido, el instrumento, tradicionalmente conocido en España en ámbito sectorial, finalmente ha sido regulado como procedimientos común por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. V. el artículo 7 de la ley n. 38/2003 de 20 de noviembre, de actuación de la ley n. 55/1999 de 29 de diciembre, dedicado a la "Responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea". El tema ha sido recientemente analizado en AZPITARTE SÁNCHEZ, *¿Quién ha de pagar cit.*

⁴² Esta opinión es desarrollada en BINI, *Il diritto di rivalsa cit.*, p. 851 y ss.

⁴³ PORCHIA, *Meccanismi previsti cit.*, pp. 15 y ss.

imputable a la administración en el ejercicio de una competencia ejecutiva. En consecuencia, si consideramos las diferentes hipótesis de violación del derecho europeo imputables a los entes subestatales, nos damos cuenta que el poder sustitutivo, ejercitable sólo en caso de inercia de los entes territoriales titulares de la competencia legislativa, en todo caso no puede llegar a cubrir todos los espacios de aplicación del derecho de *rivalsa*. Este fenómeno aparecerá con claridad en el examen de la transposición de las directivas sobre la certificación energética de los edificios en Italia.

3.2 La certificación energética en Italia

Como es sabido, la materia de la certificación energética no encaja perfectamente en ninguna de las mencionadas en el artículo 117 Const. It., sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Regiones. Además, se trata de una materia definida por la jurisprudencia constitucional como “transversal” o “funcional”, caracterizada por desplegarse en sectores distintos, en los que las competencias estatales y regionales resultan interdependientes y entrecruzadas⁴⁴. En términos esquemáticos, se puede decir que es de competencia estatal el establecimiento de los principios fundamentales en materia de certificación energética, la regulación de la forma y del contenido de los contratos en conexión con la obligación de dotar los edificios de la certificación y el establecimiento de las consecuencias de las violaciones de dichas obligaciones en materia de invalidez de natura civilística. Por otro lado, las Regiones son competentes en establecer el perímetro de los edificios y de las relaciones a los que se aplica la obligación de dotación, en determinar los requisitos de forma y

⁴⁴ Mejor dicho, las materia “transversales” no constituyen materias en sentido estricto, sino “*competenze finalisticamente orientate alla salvaguardia di determinati valori e, proprio per questo, idonee ad incidere su tutte le aree di spettanza regionale*”. Cit. de C. MAINARDIS, “*Materie*” *trasversali statali e (in)competenza regionale*, en *Le Regioni*, 5, 2010, (pp. 1128 - 1135), p. 1129. V. tb. F. BENELLI, *La “smaterializzazione” della materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.

contenido del Attestato di Certificazione Energetica (A.C.E.) y los sujetos habilitados para su redacción.

El análisis de la transposición de las directivas 91/2002 y 31/2010 en materia de certificación energética resulta relevante para estudiar, en concreto, la intervención de los diferentes niveles de gobierno, considerando en términos sustanciales los elementos de conflicto entre los respectivos ámbitos competenciales. En este punto, haremos referencia a las recíprocas interferencias que demuestran como el esquema formalmente ordenado establecido en el artículo 117 de la Constitución Italiana, en la práctica resulta ampliamente complicado y anticipador de conflictos de competencia. Respecto a la necesidad de actuar concretamente las políticas europeas en tema de ahorro energético de los edificios, no siendo suficiente una transposición meramente formal de las directivas, haremos referencia también a las competencias ejecutivas de las Regiones y al papel fundamental de otros sujetos paraestitucionales. Por un lado, nos referimos a los sujetos involucrados en la fase de elaboración de la normativa técnica y de los sistemas informáticos de certificación⁴⁵. Por el otro, hay que señalar la contribución de los profesionales en la elaboración de informes e indicaciones operativas para la correcta y uniforme aplicación de la normativa. En este tema, los colegios de notarios han prodigado muchos esfuerzos en el análisis de la normativa, con el objetivo de establecer líneas operativas comunes en la fase de compraventa de inmuebles⁴⁶.

⁴⁵ El *CENED (Certificazione ENergetica degli EDifici)* es el software elaborado por el CESTEC (CEntro per lo Sviluppo Tecnologico, l'Energia e la Competitività), organismo regional para la acreditación en la Región Lombardía, que es la única región que ha cumplido con todos los trámites para la operatividad de la certificación.

⁴⁶ Finalmente, sobre las consecuencias jurídicas de la falta o defectos del atestado, en los últimos años ha habido la intervención del notariado, sea en cuanto organización sea en relación a las intervenciones de sus exponentes en las revistas especializadas. Me refiero especialmente a los informes emitidos por la *Commissione Studi Civilistici* del Consiglio Nazionale del Notariato. En este punto, *Studio n. 342-2011/C - Certificazione energetica degli edifici - Il comma 2-ter dell'art. 6 del D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 192 - di Alberto Valeriani*. En <http://www.notariato.it/it/primo-piano/studi-materiali/contratti.html>; *Studio n. 12-2011/E - Certificazione energetica ed espropriazione forzata . Approvato dal Gruppo di*

Más en general, el tema ha sido objeto de numerosos congresos y proyectos conjuntos entre juristas y otros especialistas del sector. El hecho que cada Región pueda establecer un régimen distinto en muchos aspectos, así como la urgencia con la que se pone el deber de transponer la Directiva 2010/31/UE, fundamentan el especial interés demostrado sobre el tema por parte de especialistas institucionales y representantes de las categorías involucradas⁴⁷.

3.2.1 La legislación estatal

El panorama legislativo nacional italiano se compone de diferentes fuentes legales. La Directiva 2002/91/CE ha sido transpuesta con el Decreto Legislativo 192/2005, "*Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*", integrado por el D.Lgs. 311/2006⁴⁸, que ha introducido (como régimen transitorio) la calificación energética, que estuvo en vigor hasta la aprobación del *Decreto Ministeriale 26/06/2009*, relativo a las "*Linee guida nazionali per la*

*studio sulle Esecuzioni Immobiliari e Attività Delegate del 20 gennaio 2012, en <http://www.notariato.it/it/primo-piano/studi-materiali/studi-materiali/eselezioni-immobiliari/12-11-e.pdf>. Con respecto a la contribución de los notarios, v. las obras publicadas en *Vita Notarile*, citadas en este trabajo.*

⁴⁷ P.e., v. *Forum Nazionale sulla Certificazione Energetica degli Edifici - FCE 2012 organizzato dal CTI, "Certificazione energetica degli edifici - Il comma 2-ter dell'art. 6 del D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 192. V. tb. Circolare diramata dalla Confedilizia alle proprie Associazioni territoriali* titulada "*Nuove regole su certificazione energetica per compravendite e locazioni*". En http://www.confedilizia.it/nuove_regole_su_certificazione_e.htm.

⁴⁸ El D. Lgs. 311/06, integrado por el D. Lgs. 115/08 (que transpone la Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2006 sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo) define: "*a) i criteri generali, le metodologie di calcolo e i requisiti minimi finalizzati al contenimento dei consumi di energia b) i criteri generali di prestazione energetica per l'edilizia sovvenzionata e convenzionata, c) i requisiti professionali e i criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti o degli organismi a cui affidare la certificazione energetica degli edifici*".

*certificazione energetica*⁴⁹. Paralelamente a la aprobación del régimen a nivel nacional, y antes de la aprobación de las *Linee Guida*, unas Regiones, en el ámbito de sus competencias, han aprobado su propia regulación⁵⁰.

Con la promulgación de las Líneas guías nacionales se pensaba que el legislador estatal pudiese poner un poco de orden en este panorama, estableciendo unos parámetros que podían constituir un modelo para los legisladores regionales. Sin embargo, la intervención de múltiples sujetos, así como la naturaleza mixta de la certificación energética ha implicado una situación confusa y cambiante⁵¹. En los últimos años, unas Regiones (la mayoría) han intervenido sobre el tema. Sin embargo, sólo unas Regiones han aprobado una regulación completa (p.e. Piamonte y Lombardía), mientras que en general los regímenes regionales regulan sólo unos aspectos, refiriéndose, por lo demás, a la legislación nacional. En consecuencia, la legislación nacional, supletoria según el artículo 17 del D.Lgs. 192/2005⁵², sigue rigiendo en las Regiones que no han legislado (p.e. Campania, Lazio y Veneto) o en las que han

⁴⁹ Estos decretos han sido integrados por el *Decreto del Presidente della Repubblica* 2 aprile 2009, n. 59. Regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs 19 agosto 2005, n. 192, *concernente attuazione della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia*.

⁵⁰ La Provincia Autónoma de Bolzano es el primer ente subestatal con competencias legislativas en aprobar sus reglas, introduciendo el sistema *CasaClima* con el *Decreto del Presidente della Provincia* 29 settembre 2004, n. 34, Publicado nel Suppl. n. 1 al B.U. 28 dicembre 2004, n. 52.

⁵¹ "Quindi, in base a questo... "vestito di Arlecchino", per stipulare atti di trasferimento a titolo oneroso o locazione (i notai) e per redigere attestati di certificazione energetica (i certificatori) occorre sempre fare riferimento alle normative delle singole Regioni dove sono ubicati gli immobili, che abbiano già legiferato". Cit. da M. CRISTIANI, *Normativa sulla certificazione energetica applicabile agli edifici siti nella Regione Toscana*, en *Vita Notarile*, 2, 2011, (pp. 777 - 800), p. 778.

⁵² Apartado 1: "1. In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, per le norme afferenti a materie di competenza esclusiva delle regioni e province autonome, le norme del presente decreto e dei decreti ministeriali applicativi nelle materie di legislazione concorrente si applicano per le regioni e province autonome che non abbiano ancora provveduto al recepimento della direttiva 2002/91/CE fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione e provincia autonoma. Nel dettare la normativa di attuazione le regioni e le province autonome sono tenute al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto e dalla stessa direttiva 2002/91/CE".

regulado sólo unos aspectos de la materia, o no han adoptado las disposiciones reglamentarias y actuativas necesarias para su operatividad⁵³.

La falta de coordinación entre las Regiones ha producido una situación fragmentaria a nivel técnico y jurídico. Nos centraremos en este último enfoque. Sin embargo, señalamos que también desde el punto de vista de la normativa técnica, el sistema UNI/TS 11300, aplicado a nivel nacional, es derogado en las Regiones que adoptan para el cálculo de la certificación instrumentos y parámetros distintos⁵⁴. En consecuencia, se ha producido un panorama heterogéneo, en que la uniformidad y objetividad, que tendría que caracterizar el sistema de cálculo de las prestaciones energéticas, así como de su representación sintética, es un objetivo absolutamente inalcanzado. Como veremos en las próximas páginas, el panorama es cambiante también bajo un perfil propiamente jurídico, y que rige una situación de ambigüedad e inseguridad jurídica que afecta no sólo a los ciudadanos comunes, sino también a los expertos del sector.

Pasamos en seguida a analizar el régimen nacional, que, gracias a la cláusula de supletoriedad, sigue siendo vigente siempre y cuando no haya una intervención de las Regiones para regular la materia⁵⁵. A nivel nacional se establecen los criterios, los presupuestos y las modalidades para mejorar la prestación energética de los edificios con el fin de favorecer el desarrollo, la valorización y la integración de las fuentes renovables y la diversificación energética⁵⁶. En detalle, el régimen nacional regula la metodología de cálculo de las prestaciones energéticas de los edificios; la aplicación de los requisitos mínimos en materia de prestación energética de los edificios; los criterios generales para la certificación

⁵³ El tema será analizado en las próximas páginas.

⁵⁴ La normativa técnica UNI/TS 11300, elaborada por el *Comitato Termotecnico Italiano (CTI)* es aplicada a nivel nacional y en la mayoría de las Regiones; sin embargo, en dos experiencias de las más avanzadas, como Lombardía y Provincia Autonoma di Bolzano, se aplican diferentes sistemas de cálculo (respectivamente Casa-clima y CENED).

⁵⁵ Obviamente, dicha cláusula se aplica respetando el artículo 117 Cost. It., así que, en todo caso, las Regiones no podrán violar los límites de su ámbito de competencia.

⁵⁶ Artículo 4 *Linee guida nazionali*.

energética de los edificios; las inspecciones periódicas de los implantados de climatización; los criterios para garantizar la calificación e independencia de los expertos encargados de la certificación energética y de las inspecciones de los implantados; la recogida de las informaciones y de las experiencias, de las elaboraciones y de los estudios necesarios para la orientación de las políticas energéticas del sector; la promoción del uso razonable de la energía también a través de la información y la sensibilización de los usuarios finales, la formación y la actualización de los operadores del sector⁵⁷. Por otro lado, el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas, gracias a mecanismos de cooperación, elaboran programas, intervenciones e instrumentos dirigidos a la actuación homogénea y coordinada de las normas estatales, la supervisión de la actuación de las normas, a través de la recogida y elaboración de las informaciones y de los datos; la realización de estudios que permitan adecuaciones legislativas en el respeto de las exigencias de los ciudadanos y del desarrollo del mercado; la promoción del uso razonable de la energía y de las fuentes renovables, también a través de la sensibilización y de la información de los usuarios finales⁵⁸.

La definición de “*Attestato di certificazione energetica o di rendimento energetico dell'edificio*” se encuentra en el Decreto 195/2005 (artículo 2)⁵⁹, que establece también las normas básicas para su redacción (artículo 4). En el artículo 3 se establece el ámbito de aplicación del decreto, mientras que en el artículo 6 se regula la certificación energética de los edificios de nueva construcción. Por otro lado, el artículo 9 es relativo a las funciones de las Regiones y de los otros Entes subestatales.

⁵⁷ Estos objetivos son fijados en el *Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 192. Attuazione della direttiva 2002/71/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*, art. 1, ap. 2, let. a) – h).

⁵⁸ *Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 192. Attuazione della direttiva 2002/71/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*, artículo 1, ap. 3.

⁵⁹ En este ámbito, las *Linee guida nazionali* declaran que el “*attestato di certificazione energetica degli edifici, con l'attribuzione di specifiche classi prestazionali, è strumento di orientamento del mercato verso gli edifici a migliore rendimento energetico, permette ai cittadini di valutare la prestazione energetica dell'edificio di interesse e confrontarla con i valori tecnicamente raggiungibili, in un bilancio costi/benefici*”.

Una regulación más detallada está prevista en las *Linee guida*, que regulan más específicamente la materia. En seguida proponemos un panorama de esta legislación, señalando los ámbitos más relevantes, también en relación con las intervenciones de las Regiones. La descripción de estos ámbitos será seguida por un comentario de los temas jurídicos más debatidos.

La primera cuestión tiene que ver con el ámbito de obligatoriedad de la certificación energética, es decir cuándo es necesario dotar el edificio de la certificación. En este punto, se suele distinguir entre los presupuestos de carácter objetivo y los presupuestos de carácter translativo. Los primeros dependen de características específicas de los edificios relativas a la época de construcción o restructuración, a la intención de aprovechar de incentivos, o a la naturaleza pública del propietario o arrendatario del edificio. Los segundos son relativos a la transferencia a título oneroso del edificio. Desde el punto de vista jurídico los primeros no presentan especiales problemas, así que será suficiente una referencia al régimen aplicable⁶⁰. Más problemas conlleva el presupuesto translativo⁶¹. En este punto, el artículo 6 apartado 1-bis, D.Lgs. 192/2005 ha establecido que, a partir del 1 de julio de 2009, todas las construcciones preexistentes, que consumen energía (excluidos los edificios que no entran en el ámbito de aplicación⁶²) deben ser dotados del atestado de certificación energética (A.C.E.) en ocasión de actos de transferencia a título oneroso. El problema, en este caso, es que el legislador no establece expresamente ni la naturaleza del derecho

⁶⁰ *Linee guida nazionali*, ap. 2, *Campo di applicazione* y Anexo A.

⁶¹ Así como establece la directiva, “*La certificazione energetica degli edifici è prevista in caso di: edifici di nuova costruzione ed edifici oggetto di ristrutturazione; compravendita dell'intero immobile o della singola unità immobiliare; locazione (l'attestato di certificazione energetica e' messo a disposizione del conduttore o ad esso consegnato in copia dichiarata dal proprietario conforme all'originale in suo possesso)*”.

⁶² El ap. 2 de las *Linee guida nazionali* (d.m. 26 giugno 2009) establece las categorías de los edificios exentados: “*immobili ed aree di interesse pubblico (ville, edifici e complessi storici) e considerati come beni culturali. I fabbricati industriali, artigianali e agricoli non residenziali quando gli ambienti sono riscaldati per esigenze del processo produttivo o usando reflui energetici del processo non altrimenti utilizzabili. I fabbricati con una superficie utile totale inferiore a 50 mq.*”.

transferido ni el perímetro de los actos de transferencia. En este aspecto, pueden haber dudas y, a pesar del reparto de competencia establecido en la Constitución que reserva la regulación del derecho civil al legislador estatal, es posible que haya una intervención de las Regiones que repercuta también en esta materia. No nos referimos sólo a la interpretación del “*trasferimento*”⁶³, sino también a la derogabilidad de dicha regulación y a la sanción en caso de certificación ausente e incorrecta.

Respecto a la obligación de entregar la certificación en caso de transferencia onerosa, el legislador no ha sido coherente. El artículo 6, ap. 3, D.Lgs. 192/2005, según el cual “*Nel caso di trasferimento a titolo oneroso di interi immobili o di singole unità immobiliari già dotati di attestato di certificazione energetica in base ai commi 1, 1-bis, 1-ter e 1-quater, detto attestato è allegato all’atto di trasferimento a titolo oneroso, in originale o copia autenticata*”, y el artículo 15, ap. 8, D.Lgs. 192/2005, según el cual “*In caso di violazione dell’obbligo previsto dall’articolo 6, comma 3, il contratto è nullo. La nullità può essere fatta valere solo dall’acquirente*”, han sido abrogados por el artículo 35, ap. 2-bis, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 del texto emendado en sede de conversión por la L. 6 agosto 2008, n. 133. Finalmente el artículo 13 D.lg. 3 marzo 2011, n. 28, ha establecido el deber de insertar en los contratos de compraventa y de arrendamiento de obra de singulas unidades inmobiliarias una nueva cláusula en la que el adquirente o el arrendatario declaran haber recibido las informaciones y la documentación relativa a la certificación energética⁶⁴. En consecuencia, aunque a través de una técnica legislativa

⁶³ Un detalle de los actos translativos incido y excluidos es proporcionado en G. RIZZI, *La certificazione energetica degli edifici - Profili operativi (disciplina in vigore dal 25 luglio 2009)*, en *Studi e materiali*, 1, 2011, (pp. 181 - 226), p. 190 y ss.

⁶⁴ Sin embargo, también después de esta intervención por parte del legislador estatal, la doctrina opinaba que dicha obligación siguiese rigiendo, porque se aplicaban otras disposiciones legales que llevan al mismo resultado. El deber de entrega derivada del artículo 1477 cod. Civ., aplicable extensivamente a todos los actos translativos a título oneroso, que establece: “*il venditore deve pure consegnare i titoli e i documenti relativi alla proprietà e all’uso della cosa venduta*”. Además, el artículo 2, apartado, 282, de la L. 244/2007 (*finanziaria 2008*) establece que la presentación del atestado de certificación

criticable, vuelve a regir de manera inderogable la regla según la cual la entrega de la certificación energética debe ser anterior a la transferencia a título oneroso⁶⁵, y las partes no podrán ponerse de acuerdo para retrasar el trámite⁶⁶; sin embargo, en este punto no se prevé ninguna forma de sanción. El tema es complicado por el hecho que, también en este caso, las Regiones pueden intervenir legislando de manera distinta. Por ejemplo, en los casos específicos en los que los regímenes regionales excluyen el deber de dotación (p. e. el caso de la venta de cuotas al copropietario o la compraventa de edificios que no comportan consumo de energía), el deber de entrega de la certificación no subsiste y entonces la regla no es de aplicación⁶⁷. En materia de sanciones, no cabe duda que la violación del deber de entrega, tratándose de un incumplimiento de escasa

energética es presupuesto imprescindible para la cédula de habitabilidad. Finalmente, el mismo artículo 6, ap. 1-bis, D.Lgs. 192/2005, que prevé el deber de dotar los fabricados preexistentes del atestado de certificación energética en el momento en que el edificio es transferido a título oneroso no tiene sentido sin el deber de entrega, porque significaría que un sujeto tiene que dotar el edificio de dicha certificación justamente en el momento de la transferencia. Por otro lado, como es sabido, el artículo 7 apartado 1, Directiva 2002/91/CE (“Los Estados miembros velarán por que, cuando los edificios sean construidos, vendidos o alquilados, se ponga a disposición del propietario o, por parte del propietario, a disposición del posible comprador o inquilino, según corresponda, un certificado de eficiencia energética) impone dicho deber. En este punto se había expresado, en el mismo sentido, el *Consiglio Nazionale del Notariato* ya en el *Studio n. 334-2009/C*, titulado “*La certificazione energetica degli edifici dal 1° luglio 2009*”. <http://www.notariato.it/it/primo-piano/studi-materiali/studi-materiali/in-genere/334.pdf>. El tema es analizado en I. LUCATI, *L'osservatorio legislativo. Decreto rinnovabili e rogito con certificazione energetica*, en *Obbligazioni e contratti*, 5, 2011, (pp. 389 - 391); M. RAGAZZO, *Il D.Lgs. 28/2011: promozione delle fonti energetiche rinnovabili o...moratoria de facto?*, en *Urbanistica e appalti*, 6, 2011, (pp. 636 - 652), p. 647.

⁶⁵ Respecto al perímetro de las actividades jurídicas interesadas por la norma en cuestión, el notariado subraya que, aunque se haga expresa referencia sólo a la compraventa, hay que extender esta expresión a los supuestos claramente asimilables; piénsese en la permuta o a una cesión de patrimonio que comprende bienes inmuebles.

⁶⁶ Por otro lado, sigue siendo vigente la posibilidad de autodeclarar la clasificación en clase energética G. El tema es analizado en R. ROMOLI, *Brevi considerazioni in tema di certificazione energetica degli edifici - Normativa nazionale*, en *Vita Notarile*, 1, 2011, (pp. 151 - 166), p. 156 y ss. El autor señala (p. 160) que en todo caso puede haber un acuerdo en la fase precontractual estableciendo que el adquirente, y no el vendedor, tiene que dotar el edificio de certificación energética: “*ciò che è imprescindibile è che il fabbricato risulti dotato dell'attestato di certificazione energetica al momento del suo trasferimento, essendo invece ininfluente il soggetto che provvederà alla relativa dazione*”.

⁶⁷ Como ya hemos dicho, de esta manera las Regiones, aun sin tener competencia en materia de derecho civil, pueden incidir indirectamente en su aplicación al regular los criterios de aplicabilidad.

importancia⁶⁸, no conlleva la nulidad del contrato (así como estaba en el régimen precedente⁶⁹). A las Regiones se les deja la competencia relativa a las sanciones administrativas, quedando en el ámbito de competencia exclusiva estatal el régimen de la invalidez contractual.

Como acabamos de ver, actualmente ya no existe el problema de que las partes escapen al deber de entrega de la certificación⁷⁰. Sin embargo, el problema puede representarse bajo otra forma cuando se admita la posibilidad, para el propietario, de declarar que el inmueble entra en la clase de eficiencia más baja (la clase G). Esta posibilidad, prevista en el par. 9 de las Líneas Guías nacionales, es una simplificación pensada para los edificios viejos, seguramente muy ineficientes desde un punto de vista energético. De esta manera se admite que, cuando se cumplan los

⁶⁸ Esta es la opinión unánime de la doctrina, pues nos encontramos frente un incumplimiento de un deber de información, que el adquiriente puede obtener también en un segundo momento respecto a la celebración del contrato. En este punto, la Corte di Cassazione (Cass. 2687/1995; Cass. 8445/2000; Cass. 8800/2000) ha establecido que no se puede resolver un contrato de venta de un inmueble que no tenga el certificado de habitabilidad, en el caso que se demuestre que el edificio presenta todas las características para su uso. En el caso en que el vendedor, en sede de negociación, haya garantizado una prestación energética determinada, y que sucesivamente la certificación energética directamente obtenida por el adquiriente demuestre una clasificación energética más baja a la prometida, se aplica el artículo 1497 c.c. ("*mancanza delle qualità promesse*"). En todo caso, se aplica la sanción establecida por el artículo 15, ap. 7, D.Lgs. 192/2005.

⁶⁹ En este sentido se ha expresado la *Corte di Cassazione (Sezioni Unite)*, con sent. 26724 de 19 de diciembre de 2007, excluyendo que la violación de normas de comportamiento determinen la nulidad del contrato. Considerando que el interés perseguido por la norma consiste en que al adquiriente le sean proporcionadas las informaciones y que le sea entregada la certificación energética, se trata de un interés privatístico cuya violación no es causa de nulidad. Por otro lado, es obvio que el notario tiene que observarla. En caso de eventual conflicto entre vendedor y adquiriente habrá responsabilidad profesional del notario, y puede ser en todo caso fuente de responsabilidad disciplinaria ex artículo 135 *Legge Notarile*.

⁷⁰ Antes de la intervención de 2011, el problema simplemente no se presentaba para los edificios nuevos, ni para los "*radicalmente ristrutturati*", ni en caso de *agevolazioni*. Por otro lado, en caso de edificios preexistentes, después de la abrogación del deber de entrega (L. 133/2008), no se podía excluir la derogabilidad de dicho deber. La doctrina en este punto no era concorde, en relación con la doble naturaleza, pública y privada, de la certificación energética. De hecho, el régimen, en su conjunto, persigue un interés general consistente en obtener una mejora de las prestaciones energéticas y una reducción de los consumos; en segundo lugar, como acabamos de decir, el deber de dotación establecido en las directivas europeas pierde completamente su función en caso de derogabilidad por las partes. En consecuencia, probablemente había que excluir la derogabilidad de dicho deber. Por otro lado, si se considera la dimensión privada del certificado, no hay razón para que las partes decidan dotar el edificio de la certificación después de la celebración del contrato, y que de este deber se encargue el adquiriente.

requisitos establecidos en las *linee guida*⁷¹, el propietario ahorre los gastos conexos con la dotación de la certificación energética declarando que el edificio entra en la clase energética más baja, y que, en consecuencia, los gastos de gestión energética del edificio son muy altos. Evidentemente, la posibilidad de autodeclarar la clasificación más baja produce un doble orden de consecuencias. Por un lado, puede constituir una simplificación eficaz en caso de edificios efectivamente viejos, tal vez destinados a ser derrumbados. Por un lado, un abuso de este instrumento (que en Italia es fácilmente demostrable) tiene unas consecuencias absolutamente negativas bajo el perfil del interés público y de la función misma de la certificación también en fase de transferencia a título oneroso. De hecho, como sabemos, a través de la autodeclaración se puede evitar también el deber de alegación en caso de compraventa o alquiler, sobre todo en la situación actual en que la información de la ciudadanía en la materia sigue siendo especialmente escasa⁷². Éste es el asunto en que las Regiones llevan un papel fundamental, pudiendo ejercer su propia competencia. De hecho, la autodeclaración, permitida a nivel estatal, es explícitamente prohibida o limitada por algunas legislaciones regionales⁷³.

Un asunto muy relevante sobre la concreta aplicación de las directivas hace referencia a la fijación de los requisitos para ser sujeto habilitado para emitir la certificación, el establecimiento de controles de calidad de dicho trámite y las relativas sanciones. En este tema las competencias ejecutivas de las Regiones resultan de especial importancia,

⁷¹ El apartado 9 de las Líneas Guías Nacionales así dispone: “*Per gli edifici di superficie utile inferiore o uguale a 1000 m2 e ai soli fini di cui al comma 1bis, dell’articolo 6, del decreto legislativo, mantenendo la garanzia di una corretta informazione dell’acquirente, il proprietario dell’edificio, consapevole della scadente qualità energetica dell’immobile, può scegliere di ottemperare agli obblighi di legge attraverso una sua dichiarazione in cui afferma che: - l’edificio è di classe energetica G; - i costi per la gestione energetica dell’edificio sono molto alti*”.

⁷² Además, siguiendo vigente esta posibilidad, es imposible trazar una estadística fiable, siendo bastante común que, de esta manera, se clasifiquen en la clase G edificios energéticamente ineficientes y que, no obstante, pueden entrar en la clase F o la E. Por estas razones, este es uno de los objetos del procedimiento de incumplimiento promovido contra Italia.

⁷³ La autodeclaración no es admitida en Piamonte, Friuli Venezia Giulia, Liguria y Lombardía. El tema será analizado en las próximas páginas.

sobre todo en la gestión de los cursos de formación, la institución de Colegios de los técnicos certificadores, los mecanismos de reconocimiento de certificadores registrados en otras Regiones o en otros Estados, etc. Las *Linee guida* definen al técnico habilitado como “*un tecnico operante sia in veste di dipendente di enti ed organismi pubblici o di società di servizi pubbliche o private (comprese le società di ingegneria) che di professionista libero od associato, iscritto ai relativi ordini e collegi professionali, ed abilitato all'esercizio della professione relativa alla progettazione di edifici ed impianti, asserviti agli edifici stessi, nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dalla legislazione vigente*”. En este punto, la legislación estatal remite expresamente a las Regiones y Provincias Autónomas para que establezcan los criterios para ser técnico certificador, posiblemente a través de la asistencia a cursos y la aprobación de cursos de formación⁷⁴. También en este tema, la intervención de las Regiones puede llevar (y concretamente lleva) a una situación especialmente heterogénea, variando las categorías para las que el curso resulta obligatorio, la titularidad (regional o de un sujeto externo) de la gestión, la formación del personal docente, el tipo de examen, y la duración⁷⁵. Las Regiones son competentes también en la institución de los entes de acreditación, cuya gestión es interna y coordinada por los servicios de energía regional mientras que en pocos casos es confiada al exterior⁷⁶. En unas Regiones se ha instituido un registro de certificadores, pero en muchas Regiones no existe ningún tipo de estadística.

⁷⁴ Son técnicos habilitados a emitir la certificación “*i soggetti in possesso di titoli di studio tecnico scientifici, individuati in ambito territoriale da regioni e province autonome, e abilitati dalle predette amministrazioni a seguito di specifici corsi di formazione per la certificazione energetica degli edifici con superamento di esami finale*”.

⁷⁵ Todos estos datos son disponibles en el *Rapporto 2012 sull'Attuazione della certificazione energetica degli edifici in Italia. Secondo Forum Nazionale sulla Certificazione Energetica*.

⁷⁶ En Piamonte el ente de acreditación es gestionado directamente por la Región a través del *Settore Politiche Energetiche*. La gestión interna es el modelo más común, mientras que es confiada a organismos externos en Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardía y Valle d'Aosta.

Otro punto especialmente delicado y no resuelto de manera sistemática es el relativo al reconocimiento mutuo, es decir, a la posibilidad que un experto acreditado en una Región pueda desarrollar su actividad en las otras. En este punto, hay Regiones (Prov. Bolzano, Toscana, Umbria, Veneto) en que simplemente este reconocimiento no es previsto, otras (Emilia Romagna, Sardegna, Sicilia) en que es admitido sin otras verificaciones que no sean la inscripción en un ente de certificadores de otras Regiones, y un tercer grupo (Liguria, Lombardía, Piamonte, Valle d'Aosta) que admite la inscripción condicionada a unos requisitos determinados.

Estos temas, así como el de las actividades de control de los atestados de certificación energética y de las sanciones a los certificadores que redactan el certificado de manera incorrecta y (materias reguladas por pocas Regiones, entre las que encontramos Piamonte) serán objeto de la siguiente sección.

3.2.2 La intervención de las Regiones, con especial referencia al caso del Piamonte

El análisis de la certificación energética como materia transversal, en cuanto priva de un ámbito competencial predeterminado, debe ser completada con el análisis de las intervenciones de las Regiones. De esta manera, queremos mostrar la realidad dinámica y desordenada que se esconde detrás del esquema, en apariencia estático y definido, trazado por el artículo 117 de la Constitución Italiana después de la Reforma del Título V.

Ya hemos empezado a constatar que en esta materia la relación entre competencia legislativa estatal y regional no resulta rígida, sino que se modela según los casos, en función de los principios constitucionales,

entre los que destacan la subsidiariedad y la leal colaboración⁷⁷. En consecuencia, la cláusula de supletoriedad asume una relevancia cambiante según la naturaleza de la disposición considerada. En principio, las Regiones pueden legislar en la materia, por encima de la regulación nacional (artículo 3, ap. 3, d.m. 26 giugno 2009)⁷⁸. Por otro lado, ya hemos visto que, sobre todo en la transposición del derecho europeo, la Corte Costituzionale, en las materias “transverales”, ha determinado una competencia estatal para fijar los límites a la competencia regional en todos los casos en los que los ámbitos competenciales se entrecruzan. Respecto a este tema, el punto de equilibrio entre los intereses contrapuestos será fijado por la normativa estatal⁷⁹. En dichas materias, el legislador estatal, en cuanto intérprete del interés nacional, en la aplicación del derecho europeo, puede llegar a fijar unos límites a la competencia

⁷⁷ En este sentido hay que interpretar la disposición de las Linee Guida según la cual las Regiones y Provincias Autónomas que ya tienen un sistema de certificación tienen que “*favorire un graduale riavvicinamento dei propri strumenti regionali di certificazione energetica degli edifici alle Linee guida. Le regioni e le provincie autonome provvedono affinché sia assicurata la coerenza dei loro provvedimenti con i contenuti dell’art. 4*”. Así que el régimen establecido por las Regiones tiene que ser interpretado con el fin de asegurar la coherencia con el régimen nacional. En consecuencia, dicha cláusula establece que la competencia legislativa en materia de certificación energética es de las Regiones, que legislan, según el artículo 117 de la Constitución, “*entro i limiti dei principi ed interessi generali su cui si informa la legislazione dello Stato*”.

⁷⁸ Las legislaciones regionales de referencia en materia energética son las siguientes. Emilia Romagna: *Deliberazione dell’assemblea legislativa del 4 marzo 2008, n.156 y Deliberazione della giunta regionale del 28 ottobre 2008, n.1754*; Friuli Venezia-Giulia: *Legge Regionale 23 febbraio 2007, n.5*; Liguria: *Legge Regionale 29 maggio 2007, n.22*; Piemonte: *Legge Regionale 28 maggio 2007, n.13*; Puglia: *Legge Regionale 10 giugno 2008, n.13 y Regolamento del 27 settembre 2007, n.24*; Valle d’Aosta: *Legge Regionale 18 aprile 2008, n.21*; Lombardía: *Delibera di giunta regionale del 22 dicembre 2008, n.8745 y Legge Regionale 11 dicembre 2006, n.24*, (reformada por la *Legge Regionale 29 giugno 2009, n.10*); Toscana: *Legge Regionale 24 febbraio 2005, n.39*.

⁷⁹ Además de la jurisprudencia citada en la primera parte de esta sección, señalamos: F. MARCELLI e GIAMMUSSO. V., *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V*, en *Senato della Repubblica - Quaderni di documenti*, 44, ottobre 2006, (pp. 40 – 44); F. BENELLI e R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*. Scacco matto alle Regioni, en *Le Regioni*, 6, 2009, (pp. 1185 – 1211); R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, en *Le Regioni*, 3-4, 2009, (pp. 618 – 623); D. CASALINI, *Il recepimento nazionale del diritto europeo dei contratti pubblici tra autonomia regionale ed esigenze nazionali di “tutela dell’unità giuridica ed economica” dell’ordinamento*, en *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 5, 2009, (pp. 1215 – 1237); F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte Costituzione in tema di tutela dell’ambiente e di materie trasversali*, en *Le Regioni*, 4-5, 2008, (pp. 905 – 913).

normativa regional⁸⁰. Lo que significa también que las Regiones no pueden derogar dichos parámetros también si parecen entrar en su esfera de competencia⁸¹. En este caso, las Regiones mantienen la posibilidad de ejercer sus competencias, pero tienen que respetar los puntos de equilibrio fijados entre los intereses constitucionalmente protegidos, adecuándose a los límites establecidos por el legislador estatal⁸².

Por ahora, el tema de la certificación energética no ha sido objeto de sentencias por parte de la *Corte Costituzionale*, con excepción de unos elementos de detalle. Actualmente, la intervención desordenada de la mayoría de las Regiones ha producido una superposición de la legislación estatal y de las leyes regionales. Haremos referencia a esta situación tomando en especial consideración el régimen aplicado en el Piamonte.

La Región del Piamonte ha regulado la materia del rendimiento energético de los edificios con ley n. 13 de mayo de 2007, modificada con la Ley Regional de 6 de agosto de 2009, n. 22, y de las respectivas disposiciones actuativas, aprobadas con deliberación de la Giunta regionale 4 agosto 2009, n. 43 – 11965, publicada en el B.U.R. Piamonte n. 31 de 7 de agosto de 2009, modificada con deliberación de la Giunta Regionale 20 ottobre 2009, n. 1-12374, publicada en el B.U.R. Piamonte n. 43 de 29 de octubre de 2009, y con deliberación de la Giunta regionale 19 de julio de 2010, n. 11-330, publicada en el B.U.R. Piamonte, n. 29 de 22 de julio de 2010. Como veremos, se trata de una de las experiencias de certificación energética más avanzadas, proporcionando soluciones que

⁸⁰ Estas hipótesis serán disciplinadas según los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento, tal como la declaración de ilegitimidad constitucional en caso de fuentes de rango legislativo, y de anulación en sede jurisdiccional o disapplicazione por parte de los jueces ordinarios, cuando se trate de normas de rango inferior.

⁸¹ V. Corte Cost., n. 307 de 2003 sobre la fijación por parte de las Regiones de los límites máximos de exposición de la población a los campos electromagnéticos alejándose respecto a la ley nacional.

⁸² R. BIN, "*Problemi legislativi e interpretativi nelle materie di competenza regionale*". *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, en AA.VV, *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, (pp. 314).

actúan en el derecho europeo respetando el reparto de competencias establecido por la Constitución.

Como sabemos, uno de los problemas fundamentales es relativo a la determinación de los actos para los que es obligatoria la presentación del atestado de certificación energética. En primer lugar el tema abarca la interpretación del ámbito de los actos de transferencia a título oneroso, con la exclusión de los actos de naturaleza declarativa, como la división, o de transformación, fusión, *trust*, etc⁸³. Sin embargo, también en este tema, los regímenes regionales no son exactamente coincidentes⁸⁴. La falta de una previa coordinación ha producido una situación heterogénea, sobre todo en relación con la función de la certificación energética en el régimen contractual. De hecho, pueden haber casos en que las Regiones interfieran, aunque indirectamente, en ámbito de derecho contractual, que es de competencia exclusiva estatal⁸⁵. Esto es uno de los temas más problemáticos, a causa de la doble función de la certificación energética; en este ámbito el reparto competencial parece sufrir las tensiones más evidentes, tanto que ha habido casos en que la intervención regional parece haber superado el límite establecido en el d.lgs. 192/2005⁸⁶. De

⁸³ En este punto, la doctrina ha sido especialmente activa. G. PETRELLI, *Trascrizione immobiliare e legislazione regionale*, en *Rivista del notariato*, 3, 2009, (pp. 741 - 775).

⁸⁴ Por ejemplo, la normativa de Lombardía y Emilia Romagna excluye el deber de dotación de A.C.E. en caso de compraventa entre copropietarios.

⁸⁵ "... la certificazione energetica in certi casi diviene elemento costitutivo ed essenziale del contratto, dovendo esservi allegata, in altri è solo oggetto di obbligo di consegna, in altri ancora può essere richiesta dopo l'atto di acquisto o di locazione dell'immobile cui si riferisce". M.C. ANDRINI, *Forum: La certificazione energetica nella prassi notarile iure condito e iure condendo. Nota introduttiva*, en *Vita Notarile*, 2, 2011, (pp. 775 - 776), p. 775.

⁸⁶ Es el caso de la Región Lombardía antes de la reforma que ha reestablecido, a nivel estatal, la obligación de alegación. En este respecto el Tribunal de Varese, con sent. de 19 de junio de 2009, desaplicó la norma regional que, en términos opuestos con respecto a la legislación estatal, imponía la obligación de alegar el certificado de eficiencia energética al decreto de transferencia de los inmuebles. Según la opinión del juez, tratándose de una deliberación de carácter administrativo (artículo 9.4 de la d.g.r. 22 de diciembre de 2008, n. VIII/8745) y no legislativo, la inconstitucionalidad del régimen establecido en Lombardía, no tenía que ser objeto de juicio por la *Corte Costituzionale*, sino que podía comportar la desaplicación automática de la disposición por parte del juez ordinario. Según esta opinión, la inconstitucionalidad consistía en el mantenimiento de la obligación de alegación de la certificación energética (establecida con una deliberación de la Giunta regionale), respecto a la abrogación de dicha obligación por parte de la fuente

hecho, en este ámbito, las Regiones resultan competentes para establecer los límites de aplicación de la obligación de dotación, excluyendo, a menudo de manera implícita, hipótesis de aplicabilidad de normas estatales en materia de derecho privado⁸⁷.

En el caso de Piamonte, el ámbito de aplicación es especialmente extendido⁸⁸. En cuanto a la obligación de alegar el A.C.E., la normativa del Piamonte ha establecido la necesaria alegación a los actos translativos a título oneroso de los edificios también en el período en que dicha obligación había sido abrogada a nivel nacional. El artículo 5, ap. 2 de la l.r. 13/2007 establece que “*Nel caso di compravendita di un intero immobile o di singole unità immobiliari, l’attestato di certificazione energetica è allegato al contratto, in originale o in copia autentica, a cura del venditore*” Mientras que, en este punto, no hay una especial diferencia con la legislación nacional, el Piamonte se ha alejado del derecho estatal en la autodeclaración del propietario que atribuye al edificio en la clase G. Contrariamente a la legislación nacional, según el régimen que rige en Piamonte dicha autodeclaración no es admitida (lettera protocollo n. 19721 de 25 septiembre de 2009). Como hemos dicho, se trata de un elemento especialmente importante, porque por un lado impone una obligación que en unos casos puede resultar demasiado estricta para el propietario, pero por el otro aparece más respetuosa con el derecho europeo. No es un caso que en este punto el panorama italiano se presente especialmente heterogéneo⁸⁹.

estatal (d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertido en la Ley 6 agosto 2008, n. 133). L. MAMBELLI, *Certificazione energetica Regione Lombardia*, en *Vita Notarile*, 1, 2011, (pp. 167 - 194), p. 170.

⁸⁷ Esta situación de tensión se verifica, por ejemplo, con respecto a la aplicabilidad del ap. 2-ter del artículo 6 del D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 192. Por el otro, pueden verificarse distinciones entre las legislaciones regionales en relación al arrendamiento.

⁸⁸ Art. 2 (*Ambito di applicazione*), Legge regionale 28 maggio 2007, n. 13 - *Disposizioni in materia di rendimento energetico nell’edilizia* (B.U. 31 maggio 2007, n. 22). El tema ha sido analizado en D. PODETTI, *La certificazione energetica degli edifici nella Regione Piemonte*, en *Vita Notarile*, 1, 2011, (pp. 195 - 216), p. 202 y ss.

⁸⁹ La autodeclaración es admitida en las Regiones en las que rige la legislación nacional (p.e., Lazio, Abruzzo, Friuli Venezia - Giulia) y en las Regiones que admiten

Como hemos adelantado en la precedente sección, las Regiones desarrollan una función especialmente importante en relación con sus competencias ejecutivas, en la gestión de los instrumentos de certificación, controles, inspecciones y sanciones administrativas.

La acreditación y formación de los técnicos son aspectos muy complejos, en los que la intervención desordenada de las Regiones ha causado una situación heterogénea, y al mismo tiempo ha implicado extremos de excelencia en la formación de los especialistas del sector⁹⁰. Faltando los decretos presidenciales para la determinación de los expertos y de los organismos a los que confiar la certificación (previstos por el artículo 4 ap. Primero, letra c) del D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192) la legislación nacional vigente (artículo 2, allegato III, D.Lgs. 30 maggio 2008, n. 115) no permite precisar claramente las categorías profesionales de los técnicos habilitados en la certificación energética, así que en este ámbito hay que acudir necesariamente a las legislaciones regionales, estableciendo regímenes distintos, que corren el riesgo de violar el artículo 117, ap. 3, Constitución italiana en relación a la regulación de las “profesiones”⁹¹. La situación es heterogénea, también porque, por ejemplo,

expresamente dicha simplificación (p.e. Provincia de Bolzano, Puglia, Toscana). Señalamos que la mayoría de las Regiones prevé unos sistemas de cálculo simplificados para categorías de edificios especiales.

⁹⁰ En el *Rapporto 2012: Attuazione della certificazione energetica degli edifici in Italia, elaborato dal CTI* se considera la preparación de los diferentes sujetos interesados (certificadores, proyectistas, instaladores, constructores, etc.) como una consecuencia positiva. Sin embargo, el hecho que el sistema de acreditación sea confiado a sujetos distintos establecidos y controlados por las Regiones, produce una escasa seguridad en relación a la calidad de dichos organismos y del producto final. Sobre todo en relación a la clasificación en las clases energéticas más elevadas, se aconseja que la habilitación sea reconocida por parte de un ente único nacional. Finalmente, por ahora la información de los ciudadanos en el tema es absolutamente insuficiente, y la sensibilidad de los propietarios y locatarios resulta absolutamente insuficiente. En el mismo sentido se ha expreso el Comitato delle Regioni, en el parere “Efficienza energetica” publicado en la G.U.U.E. 2012/C 59/09.

⁹¹ La Sent. TAR Puglia, II sez., 11 giugno 2010 n. 2426 ha anulado la deliberación 2272/2009 y parte del regolamento 10/2010 de la Región Puglia, que había introducido la obligación para los ingenieros inscritos en el colegio de acudir al curso (con examen final) para poder emitir el atestado de certificación energética de los edificios. Según el juez, la deliberación impugnada, creando un nuevo perfil profesional e individuando los requisitos y los títulos habilitantes, a través de la institución de un eleneco regional “ad hoc” viola el

los *geometri*⁹², según la jurisprudencia del *Consiglio di Stato* no son competentes en tema de proyectos o en la realización de edificios de hormigón, cuando no sean edificios de tamaño pequeño⁹³.

El Piamonte ha instituido (artículo 6 l.r. 13/2007) un registro de los sujetos habilitados en la emisión del atestado (A.C.E.), gestionado por la *Direzione Ambiente – Settore Politiche Energetiche* a través del *Sistema informativo per la certificazione energetica degli edifici* (SICEE)⁹⁴. La inscripción en el registro es presupuesto constitutivo, así que no son certificadores los sujetos que reúnen los requisitos sin estar inscritos. La Región (*deliberazione della Giunta Regionale n. 1-12374*) establece que los sujetos que reúnen unos requisitos (ingenieros, arquitectos, *geometri*, ecc.) pueden inscribirse directamente en el registro, mientras que otros (licenciados en Ingeniería o Arquitectura, etc.) tienen que conseguir el atestado de participación al curso de formación. Para operar en el Piamonte como certificador, la inscripción en el elenco instituido por otras Regiones o Estados no es suficiente. Se establece un mecanismo de parcial homologación de la habilitación⁹⁵. Por otro lado, la l.r. n. 13/2007 establece una serie de requisitos e incompatibilidades.

Finalmente, hay que recordar los controles de la calidad de la certificación energética. Como sabemos, el sistema de la certificación energética confía a los notarios un papel fundamental, en relación al deber

reparto de competencias entre el Estado y las Regiones, siendo la materia de las “professioni” de competencia exclusiva estatal.

⁹² El *geometra* es el profesional que identifica, define, mide y evalúa los edificios; sus competencias comprenden materias técnicas, jurídicas, fiscales y económicas. Prefiero dejar la terminología italiana porque dicha categoría profesional no corresponde exactamente a ninguna homóloga española.

⁹³ *Consiglio di Stato*, Sez. VI, 13 giugno 2005, n. 385; *Consiglio di Stato*, Sez. V, 16 settembre 2004, n. 6004 y n. 6005. En sentido contrario, *Consiglio di Stato*, Sez. V, 4 giugno 2003, n. 3068.

⁹⁴ Además este sistema contiene una base de datos que comprende el contenido de los A.C.E. y recoge los atestados transmitidos por los sujetos certificadores. De esta manera, se persigue el objetivo de realizar el “*Catasto energetico degli edifici della Regione Piemonte*”, para proporcionar un mapa de las prestaciones energéticas de los edificios existentes y de los de nueva construcción.

⁹⁵ Se trata de un mecanismo de homologación generalmente adoptado. V., p.e., el artículo 8 del DPP n. 11-13/Leg del 13 luglio 2009 de la Provincia de Trento.

de aportación del certificado en caso de transferencia de inmuebles. Por ahora, se trata, de hecho, del mecanismo de control más eficiente, porque la técnica usada por el legislador europeo determina los contratos de compraventa y arrendamiento como instrumentos eficaces para dotar de la certificación energética los edificios preexistentes a la aprobación de la normativa. Sin embargo, los notarios no pueden controlar la veracidad y la corrección de la certificación. En este punto, a las Regiones se les confía el papel de establecer mecanismos de control. Por ahora, el Piamonte es una de las pocas regiones que dispone de estos controles, que señalan un alto porcentaje de certificaciones no conformes⁹⁶. Con respecto a las sanciones administrativas, el régimen ha sido recientemente reformado, constituyendo en el panorama italiano un modelo de referencia⁹⁷. En este punto, la Región ejerce su competencia ejecutiva a través de controles e inspecciones aleatorias, durante la ejecución de la obra o dentro de cinco años a partir de la fecha de fin de obras declarada por el comitente, para verificar la regularidad del atestado de certificación energética y la conformidad de las obras con la documentación⁹⁸.

⁹⁶ Las otras son Lombardía, Emilia Romagna, Veneto y la Provincia autónoma de Trento.

⁹⁷ El artículo 20 de la L.R. n. 13 de 2007 establece un sistema de sanciones administrativas para todos los sujetos involucrados en la construcción del edificio: constructor, proyectista, jefe de obra, etc.. El tema es analizado en detalle en PODETTI, *La certificazione energetica degli edifici nella Regione Piemonte*, in , p. 200 y ss. Con el artículo 29 (*Modifiche alla legge regionale 28 maggio 2007, n. 13*), de la *Legge regionale 4 maggio 2012, n. 5. Legge finanziaria per l'anno 2012*, de reforma del art. 20 de la L.R. n. 13 de 2007, han sido impuestas sanciones muy severas también para el sujeto certificador que redacte una certificación incorrecta. No se trata simplemente de unas sanciones pecuniarias, sino que pueden implicar unos procedimientos disciplinarios por parte del Colegio de inscripción y la suspensión del Registro de los certificadores.

⁹⁸ *Rapporto 2012, Attuazione della certificazione energetica degli edifici in Italia*, pp. 132 – 133.

CONCLUSIONES

En este ensayo hemos estudiado la transposición de las Directivas sobre la certificación energética de los edificios como caso paradigmático para analizar los mecanismos de participación de los entes subestatales en la fase descendiente del derecho de la Unión Europea y los perfiles problemáticos de la interacción de diferentes niveles de gobierno y de las distintas fuentes del derecho.

Como ya hemos dicho, la elección del tema no está relacionada con una opinión especialmente positiva sobre el caso italiano. Viceversa, no cabe duda que en Italia el tema de la certificación energética, así como el entero sector de la energía, sufre de una constante confusión estratégica que se traduce en confusión normativa, lo que potencialmente conduce a numerosos conflictos con el derecho comunitario, que en el caso de la certificación energética ha sido puntualmente señalado por la Comisión Europea también en tiempos recientes. A pesar de la situación de ambigüedad que afecta sobre todo a los especialistas del sector y contribuye a la desinformación de la ciudadanía, el análisis de dicha experiencia es útil por tres distintas razones. En primer lugar porque, en aplicación del principio de subsidiariedad, Italia haya sido un taller en que se han producido soluciones interesantes y avanzadas, cuyo estudio puede ser útil para los observadores de otros países del área mediterránea. En segundo lugar, porque, bajo el perfil del derecho público, es un ejemplo muy instructivo de la situación dinámica y cambiante que se esconde detrás de la aparente inmovilidad y claridad trazada por el art. 117 de la Constitución Italiana. En tercer lugar, porque constituye una nueva ocasión de comparación entre los ordenamientos italiano y español, que en relación con la participación en la fase descendiente del derecho de la Unión Europea presentan elementos innovadores debidos, a nivel interno, a las evoluciones de la jurisprudencia constitucional de los últimos años y, a nivel europeo, al renovado interés por la participación de los entes

subestatales a las dinámicas europeas expresado en varios pasajes del Tratado de Lisboa.

En el primer caso, el derecho europeo ha perseguido el objetivo del ahorro energético y del control de la contaminación interviniendo directamente en la dinámicas de mercado, e individuando la compraventa y el arrendamiento de los edificios como momentos útiles para el censimiento de los edificios existentes y para imponer el deber de dotación de la certificación energética. La Comisión europea ha declarado en varias ocasiones el objetivo de establecer un círculo virtuoso en que las coordenadas principales son un ajuste del mercado inmobiliario correspondiente a la calidad constructiva y la atención de la ciudadanía hacia la eficiencia energética de los edificios, en vista, en términos muy concretos, de un ahorro en las facturas. En la búsqueda de este objetivo las directivas, imponiendo derechos y obligaciones a los particulares, solicitan que ellos actúen en su propio interés y en conexión con un bien con el que se encuentren en una especial relación, concurriendo, al mismo tiempo, para la concreción de intereses públicos. En este punto, es posible distinguir entre un resultado inmediato, consistente en una correcta información al adquiriente o al arrendatario a través de la imposición de una obligación al propietario, y un resultado final, consistente en una orientación del mercado hacia la calidad constructiva, la mejor información y sensibilidad de la ciudadanía hacia el ahorro energético, la planificación urbanística ambientalmente sostenible, etc.

En Italia, esta Directiva ha producido una situación caótica, en que concurren modelos de clasificación distintos. En primer lugar, nos referimos a los sistemas de cálculo y representación de la eficiencia energética que en los últimos años han sido elaborados como mecanismos de orientación del mercado, aun si ser alternativos con los sistemas de certificación energética que hemos analizado hasta ahora. En otros términos, el establecimiento de dicho trámite como elemento de orientación del mercado inmobiliario ha producido una proliferación de

instrumentos de evaluación concurrentes entre sí, independientes y sin reconocimiento formal. Esta coexistencia de sistemas paralelos y con objetivos parcialmente distintos demuestra que la Directiva 91/2002, a pesar de las dificultades en su transposición, ha producido resultados positivos en relación a la formación de profesionales y a la elaboración de modelos de evaluación orientados a la eficiencia energética. En este caso, parece que las políticas comunitarias expresadas en la Directiva han producido consecuencias no sólo a nivel puramente legislativo, sino que han producido una competencia de sistemas de certificación que superan mucho la letra de las directivas. De hecho, la certificación energética se está desarrollando no sólo como un trámite administrativo obligatorio impuesto por una directiva europea, sino como un instrumento de interés privado, sobre todo en la actual situación de crisis económica y de subida de las tarifas.

A este respecto, la información y sensibilización de la ciudadanía constituye objetivo complementario perseguido, entre otras cosas, a través de sistemas informáticos que calculan el tiempo necesario para amortizar el mayor precio gastado para la compraventa de edificios energéticamente más eficientes gracias a un ahorro de las facturas de electricidad. Sin embargo, es obvio que la complejidad de los edificios en cuanto bienes que consumen energía, la relevancia de las condiciones climáticas y la variabilidad de las técnicas edificatorias, hacen que el mecanismo de reproducción sintética para los sujetos que no son expertos del sector sea necesariamente caracterizada por márgenes aleatorios. De hecho, el paralelismo entre los electrodomésticos y los edificios puede inducir a error, ya que los primeros, a diferencia de los segundos, son construidos en serie, monofuncionales e independientes respecto al ambiente en que se utilizan.

La normativa técnica, sobre todo gracias a las adecuaciones de los sistemas de evaluación de la eficiencia energética adoptados a nivel subestatal, tiene que garantizar la satisfacción de una doble exigencia:

proporcionar una clasificación simplificadora e inteligible para los sujetos que no son expertos, respetando las peculiaridades climáticas y constructivas de los edificios considerados como bienes técnicamente complejos. A este respecto, no cabe duda que el intento de homogenización, necesaria para proporcionar una estadística fiable, todavía no ha sido cumplido, porque la convivencia de los diferentes modelos de evaluación, así como la heterogénea intervención de los entes subestatales, ha producido un panorama muy confuso que no permite una clara y sintética información a la ciudadanía en tema de eficiencia energética¹.

Acabamos el ensayo con unas conclusiones relativas a la intervención de los entes subestatales y a la aplicación de los criterios de distribución competencial. En ambos casos se nota una tendencia a la centralización, o sea a la intervención estatal que se sobrepone al reparto interno de competencias. La razón depende en primer lugar en los títulos competenciales en los que la certificación energética se coloca, que implican naturalmente una *vis* atractiva hacia las prerogativas estatales. Por otro lado, no cabe duda que, en general, a pesar de la importancia asumida por los entes subestatales en relación con la fase ascendiente y descendiente del derecho europeo, actualmente se asiste a una centralización de las competencias debida al papel de garantía del cumplimiento del derecho de la UE desarrollado por el Estado, que repercute en la distribución competencial sobre todo en las materias, como la de la certificación energética de los edificios, que en apariencia son desprovistas de contenido propiamente político. Las doctrinas nacionales han sido especialmente atentas en señalar dicho fenómeno, debido a la ausencia de garantías adecuadas para garantizar la distribución

¹ Al fin y al cabo, se trata del desafío principal de los sujetos que elaboran los modelos de evaluación, que deben proporcionar una información sencilla a la ciudadanía aunque, en realidad, se puede comparar la clase de eficiencia energética sólo en caso de edificios similares, porque no siempre el edificio más eficiente consume menos del menos eficiente. Por ejemplo, un edificio de clase A puede consumir más de un edificio de clase C, en el caso en que el primero es más grande o en el caso en que se encuentre en una zona climática distinta.

competencial y a una jurisprudencia constitucional que en ambas experiencias se ha expresado en contra respecto a aplicaciones más avanzadas del principio de subsidiariedad. En tema de distribución competencial, la sentencia n. 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha destrozado la tentativa de “blindaje competencial” estatutario, a través de una técnica y unos argumentos que han sido ásperamente criticados por la doctrina mayoritaria. En el caso italiano, la *Corte Costituzionale* en varias ocasiones ha declarado la conformidad al art. 117 de la Constitución de mecanismos dirigidos a la actuación del derecho europeo que implican una centralización evidente. Piénsese, sobre todo, en la elaboración del concepto de competencia “transversal” o “horizontal”, en el caso muy frecuente en que el elenco de los títulos competenciales no es homogéneo a los actos comunitarios.

Por otro lado, entre las dos experiencias se notan importantes elementos de diversidad. La diferencia más evidente es relativa al ejercicio del poder sustitutivo por parte del Estado en la actuación del derecho europeo respecto a los criterios internos de distribución competencial. En Italia, este poder es admitido y regulado en relación a las competencias legislativas y a las competencias ejecutivas. En este respecto se prevén diferentes mecanismos de garantía para tutelar la posición institucional de las Regiones y para garantizar la expresión de los relativos intereses. Sin embargo, el ejercicio de dicho poder no tiene un carácter excepcional, no siendo necesaria ninguna resolución judicial o caducidad de un plazo de transposición para su admisión. En el caso de la certificación energética, esta realidad aparece en toda evidencia a causa de la aprobación de la legislación nacional supletoria, que orienta a los legisladores regionales y se aplica íntegramente en caso de inacción de estos últimos. Por el contrario, en España este poder no es admitido, en aplicación del principio según el cual la aplicación del derecho de la Unión Europea no supone una excepción a la distribución competencial interna, que segundo el principio dispositivo es establecida conjuntamente por la Constitución Española y por los Estatutos de Autonomía. A este respecto, como

ampliamente se ha señalado por la doctrina jurídica, la competencia del Estado sobre “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” ha justificado un exceso de intervención estatal. Sin embargo, a pesar de las sugerencias del Consejo de Estado en relación a la incorporación del derecho de la Unión Europea al ordenamiento interno, el poder sustitutivo del Estado no es admitido, y la competencia estatal para aprobar una legislación supletoria de aplicación directa y automática en las materias de competencia de las Comunidades Autónomas es muy controvertida.

En materia de los instrumentos institucionales relativos a la actuación del derecho europeo y a las eventuales violaciones, en los últimos años los dos ordenamientos se han acercado con respecto a los instrumentos de repercusión de las consecuencias patrimoniales derivadas de la responsabilidad por la inobservancia de las obligaciones comunitarias, que han sido regulados por los respectivos legisladores nacionales. En relación a la efectiva aplicabilidad de dichos mecanismos, que ha sido puesta en duda por una parte de la doctrina, será interesante acudir a los aportes de la jurisprudencia.

El análisis de la transposición de las directivas sobre la certificación energética demuestra también los riesgos de la aplicación del principio de subsidiariedad sin una coordinación de las Regiones. De hecho, el problema de la heterogeneidad de las soluciones adoptadas no produce consecuencias negativas sólo en relación a la escasa coherencia del sistema y a la permanente confusión lamentada por los especialistas del sector. Más en general, dicha situación constituye en si misma una violación al principio de efectividad del derecho europeo. De hecho, aunque no hubiesen, en la legislación estatal, elementos de potencial violación del derecho de la UE (y no es el caso, piénsese en la posibilidad de autodeclaración), la falta de coordinación de las leyes regionales en materia de ámbito de aplicación del régimen, sistemas de control, registro de los sujetos certificadores y requisitos de inscripción, sanciones, etc., es

en si misma contraria a los objetivos perseguidos por la directiva en su conjunto. En este sentido, hecha salvedad por la autonomía institucional de los Estados miembros, de la que deriva el principio según el cual la actuación del derecho europeo no supone una excepción a la distribución competencial interna, no cabe duda que los principios de primacía y efectividad del derecho de la Unión Europea impongan el deber, a nivel de los Estados miembros, de elaborar mecanismos cooperativos entre los entes subestatales que se demuestren capaces de garantizar ambas perspectivas.

En España, en que la transposición de las directivas se encuentra en una fase menos avanzada, se puede considerar el caso italiano como un modelo sobre el que reflexionar, en relación al deber de perseguir intereses unitarios en el respeto de las exigencias de diferenciación. El análisis de las competencias transversales y de las situaciones de conflicto que naturalmente estas últimas conllevan, así como la necesidad de una colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, son temas que, muy bien conocidos por la doctrina jurídica, deberían ser tenidos en cuenta por parte de los sujetos institucionales a la hora de actuar la directiva. A este respecto, el examen del caso italiano puede proporcionar ejemplos de buenas y malas prácticas útiles desde el punto de vista de los sujetos públicos directamente relacionados con la aplicación del derecho de la Unión Europea, y de la doctrina jurídica especializada en el estudio de los ordenamientos políticamente complejos.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTÍ ROVIRA E., El desarrollo y la ejecución por las comunidades autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el Estado, en AA.VV., Estatuto y Unión europea, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, (pp. 79 – 103).

ALONSO GARCÍA R., La ejecución normativa del derecho comunitario europeo en el ordenamiento español, en Revista de Administración Pública, 121, 1990, (pp. 213 - 243).

ANDRINI M.C., Forum: La certificazione energetica nella prassi notarile iure condito e iure condendo. Nota introduttiva, en Vita Notarile, 2, 2011, (pp. 775 - 776).

ARROYO APARICIO M.A., Posición y funciones de los Estatutos de Autonomía en la STC 31/2010, en Revista d'estudis autonòmics i federals, 12, 2011, (pp. 16 - 43).

ARROYO APARICIO M.A., BARCELÓ M. (coord.), Manual de Derecho Constitucional, Atelier, Barcelona, 2009.

ASTOLA MADARIAGA J., Las Regiones en la Unión Europea, en Revista Española de Derecho Constitucional, 45, 1995, (pp. 95 - 131).

AZPITARTE SÁNCHEZ M., ¿Quién ha de pagar el incumplimiento del derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del Informe del Consejo de Estado Español de 15 de diciembre de 2010, en Revista de Estudios Autonómicos y Federales, 15, 2012, (pp. 85 - 123).

BALAGUER CALLEJÓN F. (coord.), Manual de derecho constitucional, Tecnos, Madrid, 2011.

BARCELÓ M., VINTRÓ J. (coord.), Dret Públic de Catalunya, Atelier. Llibres jurídics, Barcelona, 2011.

BENELLI F., Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte Costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali, en Le Regioni, 4-5, 2008, (pp. 905 – 913).

BENELLI F., La "smaterializzazione" della materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2006.

BENELLI F., BIN R., Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie". Scacco matto alle Regioni, en Le Regioni, 6, 2009, (pp. 1185 – 1211).

BIENINTESI F., La partecipazione delle Regioni e delle Provincie Autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della Legge 4 febbraio 2005, n. 11, en Rassegna Parlamentare, 4, 2007, (pp. 967 - 998).

BIFULCO R., La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006, en www.issirfa.cnr.it, 2007, (pp. 1 - 4).

BIN R., Prevalenza senza criterio, en Le Regioni, 3-4, 2009, (pp. 618 – 623).

---, "Problemi legislativi e interpretativi nelle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, en AA.VV., Scritti in memoria di Livio Paladin, Jovene, Napoli, 2004, (pp. 314).

BINI M., Il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle Regioni del diritto dell'Unione Europea: uno strumento di impulso all'attività regionale o un istituto inapplicabile?, en Quaderni Regionali, 3, 2010, (pp. 815 – 858).

CARAVITA B., Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale, Giappichelli, Torino, 2006.

CARETTI P., Principio di sussidiarietà e funzione legislativa, en Quaderni Regionali, 2002, (pp. dacontrollare).

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., Diritto regionale, Giappichelli, Torino, 2009.

CARRASCO DURÁN M., El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.

CARRILLO DONAIRE J.A., El Derecho de la Seguridad y de la calidad industrial, Marcial Pons, Madrid, 2000.

CARTABIA M., VIOLINI L., Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla Legge 4 febbraio 2005, n. 11, en Le Regioni, 4, 2005, (pp. 475 - 512).

CASALINI D., Il recepimento nazionale del diritto europeo dei contratti pubblici tra autonomia regionale ed esigenze nazionali di "tutela dell'unità giuridica ed economica" dell'ordinamento, en Il Foro Amministrativo C.d.S., 5, 2009, (pp. 1215 – 1237).

CASTELLÀ ANDREU J.M., La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.

CICIRIELLO M.C., La responsabilità dello Stato e delle Regioni per la violazione del diritto comunitario: effettività della tutela delle situazioni giuridiche, en DANIELE L., Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, (pp. 221 - 244).

CIENFUEGOS MATEO M., Comunidades Autónomas, tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del Derecho Comunitario: reflexiones a partir de la práctica reciente, en Revista d'estudis autonòmics i federals, 5, 2007, (pp. 39-100).

CORDAL RODRÍGUEZ C., Regione, Länder y Comunidades Autónomas en la Unión Europea, Andavira, Santiago de Compostela, 2010.

CRISTIANI M., Normativa sulla certificazione energetica applicabile agli edifici siti nella Regione Toscana, en Vita Notarile, 2, 2011, (pp. 777 - 800).

CRUZ VILLALÓN P., La Constitución inédita, Trotta, Madrid, 2004.

D'ATENA A., Le regioni dopo il big bang: il viaggio continua Giuffrè, Milano, 2005.

DI SALVATORE E., Le relazioni delle regioni italiane con l'Unione Europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria, en Rassegna Parlamentare, 3, 2007, (pp. 641 - 672).

DÍEZ MORENO F., Manual de derecho de la Unión Europea, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.

ENÉRIZ OLAECHEA F.J. , El Sistema de Fuentes del Derecho: de la Constitución Española al nuevo Derecho de la Unión Europea, Thomson Aranzadi, Cizur Menor - Navarra, 2007.

FASONE C., L'uropeizzazione dei consigli regionali. Il caso dell'Emilia - Romagna, en Studi parlamentari e di politica costituzionale, 167-167, 2010, (pp. 163 - 190).

FERNÁNDEZ FARRERES G., La repercusión sobre las Comunidades Autónomas de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, en Revista Española de la función consultiva, 15, enero - junio 2011, (pp. 49 - 62).

FERNÁNDEZ FARRERES G., La repercusión sobre las Comunidades Autónomas de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, en Revista Española de la función consultiva, 15, 2011, (pp. 49 - 62).

FERNÁNDEZ FARRERES G., Las competencias de Cataluña tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut, en El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 15, 2010, (pp. 38 - 49).

FERNÁNDEZ FARRERES G., El futuro de la cuestión competencial tras la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en ÁLVAREZ CONDE E., ROSADO VILLAVARDE C., SANJUÁN ANDRÉS F.J., Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, 2011, (pp. 269-296).

FERRARO F., La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto comunitario, Giuffrè, Milano, 2008.

FONTANA G., I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie, en Rassegna Parlamentare, 4, 2006, (pp. 1015 - 1072).

GALÁN VIOQUE R., Le pronunce del Tribunale costituzionale spagnolo sulla riforma dello Statuto della Catalogna, en federalismi.it, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/386/>, 9 de junio de 2011.

GARCÍA COUSO S., El reparto de competencias tras las últimas reformas estatutarias (su alcance tras el control efectuado por el Tribunal Constitucional), en GARRIDO MAYOL V., La solidaridad en el estado autonómico, Valencia, 2012, (pp. 65 - 98).

GARCÍA GOMEZ DE MERCADO F., La responsabilidad de las Comunidades Autónomas por incumplimiento de Derecho Comunitario, en CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS C., HINOJOSA MARTÍNEZ E., El estado autonómico en la Comunidad Europea. V jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, Junta de Andalucía, Sevilla, 2002, (pp. 27-41).

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO F.G., La responsabilidad del Estado español por incumplimiento del Derecho Comunitario, en Noticias de la Unión Europea, 147, 1997, (pp. 9-24).

GAVARA DE CARA J.C., Los efectos de la STC 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: las implicaciones para su normativa de desarrollo y los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, en Teoría y realidad constitucional, 27, 2011, (pp. 239 - 290).

GÓMEZ DE LA SERNA Y VIÑAS R., ALONSO-CUEVILLAS FORTUNY I., ¿Qué es la certificación energética de los edificios? normativa estatal y autonómica de la materia, en *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 87, 2008, (pp. 35 - 40).

GÓMEZ PUENTE M., Organización territorial del Estado y Unión Europea: a propósito del incumplimiento del Derecho Comunitario, en ARRANZ DE ANDRÉS C., SERNA VALLEJO M., *Estudios de derecho Español y Europeo*, Publican, Santander, 2009, (pp. 397 - 422).

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ S.J., La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 294-295, enero-agosto, 2004, (pp. 105 - 120).

HOOGHE L., MARKS G., *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Boulder, New York, Oxford, 2001.

HUICI SANCHO L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003.

IPSEN H.P., Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, en VON CAEMMERER E., SCHLOCHAUER H.J., STEINDORFF E., *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinen 65. Geburtstag*, Klostermann, Frankfurt, 1966.

IVALDI P., Esecuzione e attuazione regionale degli atti normativi dell'Unione Europea, en DANIELE L., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, (pp. 189 - 220).

IZQUIERDO CARRASCO M., La seguridad de los productos industriales (Régimen Jurídico-administrativo y protección de los consumidores), Marcial Pons, Madrid, 2000.

LASAGABASTER HERRARTE I., La Carta Europea de la Autonomía Local, Iustel, Madrid, 2007.

LEOTTA F., La competenza legislativa dei sistemi autonomisti. Dalla crisi della sovranità statale all'affermarsi della sussidiarietà, Giuffrè, Milano, 2007.

LÓPEZ BOFILL H., Distribució de competències i reformes estatutàries. Un estudi comparat del sistema de distribució de competències en els estatuts reformats i els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, en Revista d'estudis autonòmics i federals, 14, 2011, (pp. 186 - 232).

LORELLI Q., Il potere sostitutivo, en GAMBINO S., Diritto regionale e degli enti locali, Giuffrè, Milano, 2009, (pp. 209 - 228).

LUCATI I., L'osservatorio legislativo. Decreto rinnovabili e rogito con certificazione energetica, en Obbligazioni e contratti, 5, 2011, (pp. 389 - 391).

LUCHENA G., Più efficace l'azione sostitutiva dello Stato, en Guida al Diritto - Dossier, 3, 2007, (pp. 46 - 48).

MAINARDIS C., "Materie" trasversali statali e (in)competenza regionale, en Le Regioni, 5, 2010, (pp. 1128 - 1135).

MAINARDIS C., I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre, en Le Regioni, 6, 2001, (pp. 1357 – 1423).

MAMBELLI L., Certificazione energetica Regione Lombardia, en Vita Notarile, 1, 2011, (pp. 167 - 194).

MARCELLI F., V. GIAMMUSSO., La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V, en Senato della Repubblica - Quaderni di documenti, 44, ottobre 2006, (pp. 40 – 44).

MARTÍNEZ DE VELASCO H., El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea, en QUINTANA CARRETERO J.P., Globalización y principio de autonomía local, Consejo General del Poder Judicial. Centro de documentación judicial, Madrid, 2008, (pp. 17 - 48).

MATTERA A., El Mercado único europeo : sus reglas, su funcionamiento, Civitas, Madrid 1991

MONTILLA MARTOS J. A., Derecho de la Unión Europea y Comunidades autónomas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

MORENO A., La ejecución administrativa del Derecho comunitario, Marcial Pons, Madrid, 1998.

MORÓN BÉCQUER P. (coord.), La Directiva Europea sobre Eficiencia Energética de los Edificios. Impacto sobre la Actividad Inmobiliaria, Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003.

O'LEARY S., FERNÁNDEZ MARTÍN J.M., ¿Hacia la Europa de las Regiones?. El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades regionales, en *Revista de Estudios Políticos*, 90, 1995, (pp. 299 - 322).

ORDÓÑEZ SOLÍS D., Derecho, Administración e integración de España en la Unión Europea bajo el prisma del Consejo de Estado, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 27, julio-sept. 2008, (pp. 235 – 279).

ORDÓÑEZ SOLÍS D., La reclamación en España de la indemnización de los particulares por violación del Derecho de la Unión Europea, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 2048, 2007, (pp. 3995 - 4030).

ORDÓÑEZ SOLÍS D., Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 4, 2007, (pp. 69 – 128).

ORTEGA ÁLVAREZ L., La participación autonómica en la Unión Europea, en ALBERTÍ ROVIRA E., ORTEGA ÁLVAREZ L., MONTILLA MARTOS J. A., *Las Comunidades Autónomas en la Unión europea*, Consejo de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, (pp. 43 - 68).

PASTORE G., La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie, en BARONCELLI S., *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2008, (pp. 254 - 274).

PASTORE G., L'adempimento degli obblighi comunitari nella Regione Friuli Venezia Giulia: leggi comunitarie regionali, en CARPANI G.,

GROPPI T., OLIVETTI M., SINISCALCHI A., Le regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005, Il Mulino, Bologna, 2007, (pp. 133 - 182).

PEDRAZZA GORLERO M., L'ordine delle fonti del diritto fra crisi del "sistema" e rischio casistico, en *Diritto e Società*, 2-3, 2011, (pp. 301 - 336).

PEREZ DE NANCLARES J.M., Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 33, 2010, (pp. 44 - 90).

PÉREZ ROYO J., La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del estado autonómico, en *Revista catalana de dret públic*, 43, 2011, (pp. 121 - 149).

PÉREZ TREMP S P., La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, en ÁLVAREZ CONDE E., *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, (pp. 1077 - 1094).

PETRELLI G., Trascrizione immobiliare e legislazione regionale, en *Rivista del notariato*, 3, 2009, (pp. 741 - 775).

PIZZETTI F., POGGI A. (coord.), *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2006.

PIZZETTI F.G., Metodi intergovernativi, metodi «comunitari» e multilevel governance per il governo degli ordinamenti sopranazionali: profili problematici ed aspetti evolutivi, en BILANCIA P., Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur, Giuffrè, Milano, 2006, (pp. 269 - 287).

PODETTI D., La certificazione energetica degli edifici nella Regione Piemonte, en Vita Notarile, 1, 2011, (pp. 195 - 216).

PORCHIA O., Meccanismi previsti in Italia e in Spagna per la prevenzione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni, en Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional, 2, 2010, (pp. 1 - 37).

PORCHIA O., Indifferenza dell'Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio, en DANIELE L., Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, (pp. 269 - 286).

RAGAZZO M., Il D.Lgs. 28/2011: promozione delle fonti energetiche rinnovabili o...moratoria de facto?, en Urbanistica e appalti, 6, 2011, (pp. 636 - 652).

RIBÓ R., ROIG E., Las regiones "especiales" en el proceso de los tratados de la Unión Europea, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2005.

RIDAO J., Curs de dret públic de Catalunya, Columna, Barcelona, 2012.

RIZZI G., La certificazione energetica degli edifici - Profili operativi (disciplina in vigore dal 25 luglio 2009), en Studi e materiali, 1, 2011, (pp. 181 - 226).

RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ S., Calidad industrial e intervención administrativa, Atelier, Barcelona, 2002.

RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO M., Posibilidad Constitucionales del Principio de Subsidiariedad, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2008.

ROIG MOLÉS E., La reforma del Estado de las autonomías: ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?, en Revista d'estudis autonòmics i federals, 3, 2006, (pp. 149 – 185).

ROJO SALGADO A., La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative, en Le istituzioni del Federalismo, 1, 2006, (pp. 65 - 96).

ROMOLI R., Brevi considerazioni in tema di certificazione energetica degli edifici - Normativa nazionale, en Vita Notarile, 1, 2011, (pp. 151 - 166).

RUBIO LLORENTE F. (coord.), El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias, Centro de estudios políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

RUIZ RUIZ F., La función de Garantía del cumplimiento autonómico el derecho comunitario europeo, en Revista Española de Derecho Constitucional, 51, 1997, (pp. 160 - 173).

SARDELLA B., La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali, in *Le istituzioni del Federalismo*, 3/4, 2007, (pp. 431 - 477).

SAVINO M., Regioni e Unione Europea: il mancato "aggiramento" dello Stato, in *Le Regioni*, 3 - 4, 2007, (pp. 433 - 471).

SCANNICCHIO N., Criterios y dificultades para la unificación del derecho privado europeo: impacto del derecho comunitario en los ordenamientos internos, in SÁNCHEZ LORENZO S., MOYA ESCUDERO M., *La cooperación judicial en materia civil y la unificación del derecho privado en Europa*, Dykinson, Madrid, 2003, (pp. 207-234).

SPADACINI L., Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2007, (pp. 353-430).

TALLBERG J., *European Governance and supranational Institutions. Making State Comply*, Routledge, London New York, 2003.

TARRÉS VIVES M., *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

TEJEDOR BIELSA J.C., Unión Europea y Urbanismo, in MARTÍN REBOLLO L., BUSTILLO BOLADO R.O., *Fundamentos de derecho urbanístico*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007, (pp. 173 - 183).

TIBERI G., La riforma della legge "La Pergola", in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2005, (pp. 671 - 675).

TRIPODI S., L'attuazione regionale delle direttive comunitarie e la clausola di cedevolezza, in *federalismi.it*, 9, 2007, (pp. 1 - 14).

TUR AULSINA R., ÁLVAREZ CONDE E., Las Consecuencias Jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la Perfecta Libertad, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

VAN GERVEN W., Of rights, remedies and procedures, en Common Market Law Review, 37, 3, June 2000, (pp. 501 - 536).

VANDERSANDEN G., La Responsabilité des états membres en cas de violation du droit communautaire études de droit communautaire et de droit national comparé Bruylant, Bruxelles, 1997.

VERCHER NOGUERA A. (coord.), Derecho europeo medioambiental: la protección del medio ambiente en la Unión Europea. Aspectos críticos, Consejo General del Poder Judicial. Centro de Documentación Judicial, Madrid, 2007.

VIVER i PI-SUNYER C., El Tribunal Constitucional, ¿siempre solo...e indiscutible?: la función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010, en Revista Española de Derecho Constitucional, 91, 2011, (pp. 319-351).