

6. LA EDIFICACIÓN SOSTENIBLE. HACIA UNA MAYOR EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS

INTRODUCCIÓN

El medio ambiente constituye una de las principales preocupaciones de los poderes públicos y de la ciudadanía. En nuestra comunidad, desde finales de los noventa, la estrategia ambiental vasca planteada por el Gobierno Vasco trata de hacer frente a la pérdida de diversidad, a la contaminación de tierra, agua y aire o a un desarrollo respetuoso con el resto de futuras generaciones, que evite el expolio de los recursos naturales limitados. Uno de los indicadores ambientales que se debe tener en cuenta es el consumo energético, no sólo en las industrias o en el transporte, sino también en los hogares y en el resto de edificaciones existentes o que se van a construir. Este consumo doméstico, lejos de ser de escasa importancia, representa dentro de la Unión Europea un 40 % del consumo energético total. Si bien en Euskadi no se alcanzan esos parámetros –estaríamos en torno al 18 %–, con las modernas instalaciones en los edificios (con nuevos servicios como el climatizador o el aire acondicionado) y la innegable tendencia al alza, podríamos llegar a alcanzar una situación similar. El desaforado gasto de energía no sólo favorece la hipótesis que prevé el inminente agotamiento de los recursos fósiles naturales, sino que supone también una cantidad importante de emisiones contaminantes a la atmósfera y, en especial, de gases con efecto invernadero, que inciden, de manera difusa pero constante, en el cambio climático que hoy en día padecemos. En el informe de medio ambiente en la CAPV –Indicadores ambientales de 2005–, el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha señalado que en el año 2004 se emitieron en Euskadi 20,4 millones de toneladas de CO₂, que supone un 5 % más respecto al año anterior y un incremento de un 35 % desde 1990.

A pesar de las consecuencias medioambientales, estos procesos humanos no han tenido un claro reflejo en la normativa de ordenación territorial y de edificación hasta la reciente aparición de la idea de “conciencia ambiental”, cuyos referentes internacionales son la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el medio humano, en 1972, y la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, de 1992, en la que se introduce el concepto de desarrollo sostenible, como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

Así las cosas, para tratar de paliar las afecciones al medio ambiente de los edificios y para reducir el gasto energético y aumentar su eficiencia, observamos que los distintos poderes públicos –europeos, estatales, autonómicos y locales– han recogido una serie de instrumentos, normativos y disposiciones, que tratan de servir de guía a los agentes edificatorios, para aplicar criterios de edificación sostenible, dirigidos a la reducción de la energía consumida, buscando otro tipo de energías renovables, como es la solar, o realizando prácticas constructivas, que hagan más eficientes los recursos consumidos. Por otro lado, existen ejemplos de técnicas tradicionales de edificación de solares que priman la orientación solar de la edificación o la reutilización de fuentes primarias de energía, como puede ser el caserío tradicional. De igual modo, hay que aludir al modelo de asentamiento urbano, como es la ciudad mediterránea, que por su concentración densa y compacta consume menos recursos que otro tipo de asentamientos dispersos.

Sin embargo, a pesar de haber surgido una conciencia social notable en este sector, estos avances se enfrentan con realidades como el conjunto de edificios ya existentes, que en muchos casos parten de una concepción arquitectónica anterior a las nuevas propuestas de preservación del medio ambiente y de los recursos naturales. Ello ha supuesto una tendencia al aumento del consumo energético y ha llevado a unas cifras de uso energético doméstico y de producción de residuos urbanos que no tiene parangón en la historia.

En otras ocasiones, son las propias normas de planeamiento urbanístico o las ordenanzas municipales de edificación las que se convierten en un corsé que impide a los promotores particulares recoger en sus proyectos de edificación estos nuevos modos constructivos, más adecuados con el medio ambiente. En todo caso, la inclusión de un factor sostenible en la edificación puede servir de impulso para nuevas necesidades, como es el caso de la adecuación de los espacios comunes de los edificios a las necesidades de reducción, reutilización o reciclaje de los residuos sólidos urbanos.

Todo ello permite hacer una primera consideración. Pese a los indudables avances registrados en esta materia hasta el momento, resulta necesario avanzar en la reducción del consumo de recursos y de las emisiones contaminantes.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Las actividades de la Unión Europea y las políticas y acciones que derivan de la protección del medio ambiente –prescritas en el artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea– reflejan, entre los principales avances normativos, la necesidad de fomentar la eficiencia energética de los edificios en este ámbito europeo.

Fruto de estas iniciativas, la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa al rendimiento energético de los edificios, establece la necesidad de un marco común, destinado a fomentar la mejora del rendimiento energético de los edificios, teniendo en cuenta las condiciones climáticas exteriores y las particularidades locales, los requisitos ambientales interiores y los costes económicos. Las medidas que prevé son, entre otras, garantizar unos requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios nuevos con una superficie útil de más de 1000 m² o de aquellos existentes en los que se vaya a realizar una reforma de entidad. Por otro lado, introduce el certificado de eficiencia energética del edificio. El plazo de transposición al derecho interno, conforme recoge esta directiva, vencía el pasado 4 de enero de 2006, pero en esa fecha no estaba preparada, en el derecho interno, una normativa de desarrollo.

En el ámbito estatal, la norma de referencia es la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (LOE). Esta ley prevé el objetivo de que los edificios se construyan y mantengan de forma que se satisfaga, entre otras, la protección del medio ambiente. Para ello debe cumplir una serie de requisitos relativos a su habitabilidad que vienen definidos en el artículo 3.1.c:

“c.1) Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.”

c.2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.

c.3) Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.”

A pesar de estas referencias normativas, europea y estatal, las exigencias básicas para una arquitectura bioclimática y sostenible –que exija una cierta eficiencia energética en los edificios y sus instalaciones– están aún por definir, a la espera de la promulgación de un Código Técnico de la Edificación (CTE). Este instrumento normativo, conforme a la disposición final segunda de la LOE, debe ser aprobado por el Gobierno del Estado. Hasta la fecha no ha sido aprobado, aun cuando dispone de un proyecto muy avanzado pendiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Este proyecto impone una serie de medidas básicas de ahorro de energía para posibilitar la limitación de demanda energética y, en todo caso, la eficiencia energética de las instalaciones del edificio. La aportación más novedosa es la obligación de que los nuevos edificios con previsión de agua caliente sanitaria o las rehabilitaciones de entidad cubran una parte de las necesidades energéticas derivadas de dicha demanda mediante la incorporación de sistemas de captación, almacenaje y utilización de energía solar. El Código Técnico de la Edificación también regula la incorporación de sistemas fotovoltaicos de captación y transformación de la energía solar en energía eléctrica, ya sea para uso propio o para su vertido a la red eléctrica. La principal conclusión es que la entrada en vigor va a suponer un necesario incremento de metros cuadrados de placas solares instaladas en nuestra comunidad autónoma, con el consiguiente ahorro energético y reducción de la contaminación.

Hasta su entrada en vigor, la reglamentación técnica de las edificaciones que se ha de aplicar es la prevista por las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento, entre otros, el Real Decreto 1751/1998, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (RITE). Este reglamento establece las condiciones que deben cumplir las instalaciones térmicas de los edificios, con objeto de conseguir un uso racional de la energía, teniendo en cuenta tanto consideraciones económicas como de protección al medio ambiente, y, a la vez, los demás requisitos esenciales que deben cumplir en los edificios, todo ello durante un periodo de vida económicamente razonable.

Estas normas técnicas de edificación pueden completarse con exigencias establecidas en la normativa propia, dictada por los órganos competentes en nuestra comunidad autónoma. Los valores derivados de las exigencias del CTE y del RITE tienen la consideración de mínimos, sin perjuicio de otros valores más ambiciosos que puedan promover las administraciones locales competentes atendiendo a las características propias de su ámbito territorial.

En el apartado autonómico no encontramos en nuestra comunidad autónoma ningún desarrollo normativo que directamente imponga criterios de eficiencia energética o de construcción bioclimática en los edificios residenciales o de servicios. Únicamente aparece una referencia al certificado de eficiencia energética en el anexo de la Orden de 22 de octubre de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que

se aprueban los modelos de documentos que conforman el Libro del Edificio. Por su lado, el Decreto 102/2000, de 29 de mayo, de ordenación de los establecimientos hoteleros, recoge que los establecimientos hoteleros de 3 o más estrellas deben disponer de una certificación de eficiencia energética expedida por el Ente Vasco de la Energía. Alguna comunidad autónoma, como es el caso de Cataluña, ha regulado recientemente la adopción de criterios ambientales y de ecoeficiencia en los edificios (Decreto de la Generalitat de Catalunya 21/2006, de 14 de febrero). Conviene destacar que el proyecto de Ley del Suelo y Urbanismo, que continúa en fase de tramitación parlamentaria, confiere a los ayuntamientos la competencia para introducir mediante las ordenanzas de edificación criterios de eficiencia energética, reducción de emisiones contaminantes y de arquitectura bioclimática.

En todo caso, corresponde a los ayuntamientos, mediante el planeamiento urbanístico –artículo 12.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976– regular las condiciones de las edificaciones en el municipio. Por ello, son estas entidades locales las que tienen la iniciativa para recoger este tipo de criterios de ahorro de energía y de uso de fuentes renovables en las obras de edificación.

Sin embargo, hasta este momento, en nuestra comunidad autónoma sólo algunos instrumentos de planeamiento municipal han establecido una disposición general en las normas de edificación que haga referencia a principios de racionalización del uso de la energía o del uso de materiales respetuosos con el medido ambiente, por ejemplo, el artículo 5.01.61 de las Normas Generales de Edificación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Asimismo, no se observa que ningún municipio de Euskadi haya abordado hasta la fecha medidas activas que impongan obligaciones concretas a las nuevas construcciones. Entre estas medidas debemos destacar las iniciativas llevadas a cabo en otros municipios del Estado para aprobar las conocidas ordenanzas de paneles solares, como Barcelona o Pamplona. Esas ordenanzas establecen la obligación de incorporar sistemas de captación y utilización de energía solar para la producción de agua caliente sanitaria en las nuevas edificaciones o las reformas integrales.

Se debe subrayar la importancia del ejercicio de las competencias municipales en esta materia. Al margen de que estas exigencias podrán ser directamente aplicables después de la transposición de la directiva comunitaria citada, con la entrada en vigor del CTE, los ayuntamientos disponen de otro instrumento, como son las ordenanzas locales, para modular debidamente las diferencias que pueden existir entre municipios respecto a la demanda energética o a las condiciones climáticas y urbanísticas propias. Por ello, consideramos de enorme interés el desarrollo en nuestra comunidad autónoma de estos instrumentos de ordenación municipales para responder a una adecuación de las exigencias previstas en la normativa estatal o en la autonómica de forma más proporcional a los rasgos propios de cada municipio.

* * *

El Gobierno Vasco ha considerado la necesidad de intervenir en la edificación sostenible en relación con tres sectores diferentes, a saber, el energético, el medio ambiental y el de la vivienda pública.

- La Estrategia Energética de Euskadi establecida por el Gobierno Vasco tienen su horizonte en 2010 y su meta es la consecución de un desarrollo energético sostenible sustentado en la eficiencia energética y el impulso de las energías renovables. Una de las líneas prioritarias es la generalización de sistemas de certificación energética en los nuevos edificios y en las instalaciones de la Administración vasca. También se plantea integrar en los edificios colectores solares a corto o medio plazo y sistemas fotovoltaicos a medio o largo plazo. El propio Departamento de Industria del Gobierno Vasco lleva a cabo el vigente sistema para la certificación de eficiencia energética de edificios. Hasta el momento el CADEM/EVE es la entidad pública encargada de la certificación de la eficiencia energética de edificios, tanto en el sector residencial como en el de servicios. El propósito de esta certificación es reconocer aquellos edificios que cumplen con una serie de medidas de eficiencia y de ahorro de energía necesaria, principalmente para la calefacción o la producción de agua caliente sanitaria. Actualmente, el procedimiento de obtención es voluntario y lo debe solicitar el promotor de las edificaciones directamente a este organismo.

- Por su parte, la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible se fija en el sector doméstico como uno de los que implica una presión ambiental más importante. Se plantea la necesidad de políticas que propicien la reducción del consumo de energía, eviten la contaminación al medio ambiente y reduzcan tanto la producción de residuos como el consumo de suelo para nuevos desarrollos urbanísticos. Para ello, se fijan unos compromisos relativos con la eficiencia energética y la arquitectura sostenible en el sector de la construcción. El Gobierno manifiesta que, a partir de 2004, los nuevos edificios de la Administración y todas las viviendas de promoción pública deberían contar con certificados de eficiencia energética, y, a partir de 2006, los edificios públicos deberían cumplir criterios de arquitectura bioclimática. Igualmente, antes de 2006, debería existir una regulación técnica para el aprovechamiento de la energía solar térmica en la producción de agua caliente sanitaria en los nuevos edificios. El Informe de sostenibilidad ambiental de la CAPV 2005 cifra como muy avanzados estos compromisos. Aquí hay que mencionar la *Guía de edificación sostenible para la vivienda*, elaborada entre varios departamentos del Gobierno Vasco, que incluye una extensa relación de buenas prácticas aplicables a la planificación urbanística, a los promotores y constructores de las edificaciones y a los usuarios. Otro instrumento dirigido a los ayuntamientos es la *Guía municipal de Sostenibilidad Energética*, preparada entre EVE y EUDEL, que propone una serie de iniciativas de alcance local, para utilizar racionalmente la energía en los edificios; a título de ejemplo, propone la aprobación de ordenanzas municipales dirigidas a la captación de energía solar térmica.

- Por último, nos fijaremos en el Plan Director de vivienda 2002-2005 donde se recoge como línea de actuación propia la calidad y sostenibilidad de la edificación. Entre las medidas de fomento de criterios de eficiencia energética señalaba que: *“El Gobierno Vasco extenderá la exigencia de ahorro energético a todas las edificaciones, tanto públicas como privadas, que se construyan en la*

CAPV. Se pretende conseguir que el 100 % de las edificaciones obtengan el certificado de eficiencia energética". También planteaba el desarrollo de la arquitectura bioclimática en las nuevas edificaciones, mediante la incorporación en los edificios de sistemas para el aprovechamiento de la energía solar térmica para la producción de agua caliente sanitaria, materiales y sistema de construcción que se va a emplear. Respecto al grado de cumplimiento, según información facilitada por el propio departamento, la certificación de eficiencia energética se realiza en la práctica totalidad de las viviendas de protección oficial de promoción pública o concertada. Asimismo, en estas promociones se tienen en cuenta medidas para el ahorro energético, en el diseño de la vivienda y en su orientación, promoviendo la colocación de colectores solares para dotarse de agua caliente sanitaria, siempre que el rendimiento sea adecuado en función de la cubierta prevista.

Por último, en relación con esta cuestión, el Parlamento Vasco aprobó una proposición no de ley –con fecha de 28 de febrero de 2002–. En ella se instaba al Gobierno para que adoptase una serie de medidas sobre la eficiencia energética, el aprovechamiento de las energías renovables en la construcción y la reforma de los edificios, entre las que destacaba la presentación de un proyecto de ley de edificación que incluyese la certificación energética para los edificios de nueva construcción y para los proyectos de rehabilitación antes de marzo de 2004.

CONCLUSIONES

En cuanto a las actuaciones que las administraciones vascas han seguido en esta materia, si bien han sido varias y positivas, todavía quedan muchos pasos por dar o incluso compromisos adquiridos por cumplir. Los principales avances se han realizado de manera voluntaria o inducidos por las propias administraciones en edificios públicos construidos o contratados por ellas, o en las viviendas de protección oficial de promoción pública o concertadas. Sin embargo, la ausencia de un marco normativo estatal y autonómico que desarrolle las prescripciones de la LOE, a la espera de la aprobación del CTE, ha impedido extender la obligación de obtener un certificado de eficiencia a todos los edificios (incluidas las viviendas de protección oficial de promoción privada) o a las rehabilitaciones integrales de los ya construidos. Por otro lado, las determinaciones técnicas que deben seguir las administraciones para la planificación urbanística y los promotores o constructores tomando como base criterios de ahorro energético o arquitectura bioclimática no pasa de ser una guía de buenas prácticas que, en todo caso, no es de obligado cumplimiento ni directamente exigible por parte de los ciudadanos o los adquirientes de las viviendas.

Por ese motivo, la institución del Ararteko propone una serie de recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones públicas vascas con competencia en esta materia, con la intención de servir de impulso en el camino ya trazado por los poderes públicos hacia una edificación sostenible.

- En primer lugar, dado el carácter específico y multidisciplinar de la edificación sostenible, resultaría de interés que los distintos poderes públicos redactaran un programa de actuación claro que recogiera unas exigencias reales en la construcción y rehabilitación de edificios. Este plan debería servir para cumplir unos objetivos claros y cuantificables de reducción de recursos naturales consumidos y de eliminación de emisiones contaminantes en cada municipio, teniendo en cuenta no sólo las nuevas edificaciones, sino la necesidad de adecuar también los edificios ya existentes. Ello debería de enmarcarse dentro del programa de la Administración contra el cambio climático, en concreto, dentro de la anunciada Agencia vasca de cambio climático.
- El Gobierno Vasco debería regular, en los términos del Código Técnico de la Edificación, el certificado de eficiencia energética, estableciendo los requisitos para su obtención y el organismo habilitado para conceder la autorización en el proceso de autorizaciones urbanística y de la edificación. Esta exigencia de certificación debería extenderse a todas las nuevas edificaciones y a las rehabilitaciones integrales, conforme dispone la Directiva 2002/91/CE.
- Asimismo, el Gobierno Vasco debería establecer una regulación técnica sobre las instalaciones de paneles solares para la producción de agua caliente sanitaria y de instalaciones fotovoltaicas.
- Las ordenanzas de diseño de las viviendas de protección oficial, que aprueba el Departamento de Vivienda, habrían de tener en cuenta expresamente la necesidad de adecuarse y cumplir los criterios de eficiencia energética y de arquitectura bioclimática previstos en la normativa anterior.
- Por otro lado, las administraciones públicas deberían incluir, con carácter general, criterios de edificación sostenible en los pliegos generales para la contratación pública de las obras de edificaciones públicas.
- Las administraciones municipales deberían tener en cuenta e incorporar criterios de diseño y construcción bioclimática en el planeamiento urbanístico.
- Los ayuntamientos deberían regular de manera específica, mediante una ordenanza, la obligación de incorporar sistemas de captación de energía solar para la producción de agua caliente sanitaria en los edificios y construcciones de su término municipal.
- Asimismo, entre las actuaciones para la mejora de la gestión energética en los ayuntamientos, debería dotarse de un plan para mejorar la eficiencia energética de las instalaciones municipales en las que, entre otras cuestiones, pueda incluirse al alumbrado público exterior.

