



Abstract ampliado

La eficiencia energética en la vivienda e incentivos fiscales para promoverla

Autores y e-mail de todos ellos:

Dra. Milenka Villca Pozo
Profesora de Derecho Financiero y Tributario
milenka.villca@urv.cat
Dra. Malka San Lucas Ceballos
Investigadora colaboradora del CEDAT
malkaandrea.sanlucas@urv.cat

Departamento:

Derecho Privado, Procesal y Financiero; Derecho Público

Universidad:

Universidad Rovira i Virgili

Área Temática:

Energía y territorio
Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

Resumen: *(mínimo 1500 palabras)*

El cambio climático ha sido reconocido por los estados como uno de los problemas ambientales más relevantes de nuestra época y por ello, forma parte fundamental de las agendas políticas internacional y nacional. La mejora en la eficiencia de conversión, distribución y uso de la energía, en este sentido, representa un importante potencial para mitigar los efectos del consumo energético y su impacto en este problema mundial del cambio climático. Atendiendo a los objetivos que persigue el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, en relación con la exigencia de la certificación de eficiencia energética de los edificios, en la presente comunicación se analiza la regulación actual y si existen incentivos fiscales que promuevan la eficiencia energética de los edificios, en particular, de los edificios existentes, es decir, viviendas construidas antes de 2007.

Antes de ingresar a abordar la regulación impositiva y los incentivos fiscales para las viviendas nuevas y existentes, cabe hacer referencia brevemente a la certificación energética de los edificios en virtud del Real Decreto 235/2013, por el cual se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

El Real Decreto 235/2013, refundió al anterior Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprobó el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los “edificios nuevos”, incorporando en esta oportunidad el procedimiento



para la certificación energética de los “edificios existentes”. Esta norma entró en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado nº 89 (13/04/2013) y fue de aplicación voluntaria su aplicación hasta el 1 de junio de 2013. A partir de ese momento, la presentación o puesta a disposición de los compradores o arrendatarios del certificado de eficiencia energética de la totalidad o parte de un edificio, según sea el caso, es exigible para los contratos de compraventa o arrendamiento celebrados a partir de dicha fecha.

Cabe precisar que en el sector de edificios residenciales y comerciales se cuenta con el Código Técnico de la Edificación (CTE), el Reglamento de Instalaciones térmicas en Edificios (RITE) y la certificación energética de edificios. El CTE, en vigor desde el 2007, es aplicable a las nuevas construcciones, mientras que la etiqueta energética para comercializar viviendas, es obligatoria desde el 2013. El objeto de ambos instrumentos, es marcar la diferencia entre casas eficientes e ineficientes, así como concienciar al ciudadano de las características de eficiencia de los diferentes productos disponibles.

Aunque desde junio de 2013 existe la obligación de contar con el certificado de eficiencia energética de la vivienda, lamentablemente, la etiqueta energética aún juega un papel secundario en el mercado inmobiliario, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores como el automovilístico o el de los electrodomésticos, porque en el sector de la vivienda, al comprar una, muy rara vez se pregunta por su consumo. Debería de ser fundamental que el comprador o inquilino valore y compare la eficiencia energética como un factor añadido para la toma de decisiones de compra o alquiler.

En un país como España, donde gran parte del parque inmobiliario es muy deficiente, por su considerable antigüedad, llama la atención que un factor tan importante como la capacidad energética sea ignorado, dado además que en los edificios españoles existen márgenes de mejora de hasta el 50% por lo que respecta al consumo de energía¹.

Según el Centro Informativo de la Construcción, de los 25 millones de casas españolas que existen en el parque de edificación, 15 millones tienen una antigüedad superior a 30 años y otros seis millones se edificaron hace más de medio siglo². Básicamente el 58% de los edificios españoles se ha construido sin ningún criterio de eficiencia, el 90% son anteriores a la aplicación del CTE y un 60% son anteriores a la aplicación de la NBE-CT 79, la primera normativa de construcción que tiene en cuenta criterios de eficiencia energética en España³.

Hasta finales de 2015, el número de certificados registrados en cada Comunidad Autónoma (CCAA) ascendía a 1.515.628, siendo algo más del 1,5% de los mismos edificios de nueva construcción y el resto ya existentes antes de la entrada en vigor de la certificación energética de los edificios. En ese año solo 1,5 millones de los 25 millones

¹ Datos del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, disponible en: http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_Las_claves_para_conocer_y_actuar_en_materia_de_CEE_20151007_Comentarios_d3402fed.pdf (visitado el 18-9-2017).

² Disponible en: <http://www.cicconstruccion.com/es/notices/2015/11/mas-de-la-mitad-de-los-ciudadanos-espanoles-asegura-conocer-lo-que-es-el-certificado-energetico-67784.php#.Wc4aG3rw8R2> (visitado el 18-9-2017).

³ *Ibidem*.



de viviendas que hay en España tenían el certificado energético, según los registros del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA).

Ahora bien, al tramitarse los certificados energéticos de casas para venta o alquiler, se ha podido constatar que una gran cantidad de las etiquetas que se otorgan se han concedido con la menor calificación y tan sólo un porcentaje mínimo obtiene una buena calificación⁴. Así, las calificaciones que se otorgan a las viviendas se puntúan con letras desde la A hasta la G⁵ como la menor calificación posible⁶, mismas que corresponden al nivel de emisiones de CO₂ en comparación con las dimensiones del edificio en cuestión.

Como se puede constatar, en nuestro país la conciencia ecológica sigue sin ser una tarea asumida puesto que los compradores y arrendadores ignoran en su gran mayoría el factor de la capacidad y de la eficiencia energética de las viviendas.⁷ La información que se tiene sobre el certificado energético es prácticamente nula, porque lo único que percibe el ciudadano es que es una obligación más, pero no llega a ser consciente de las ventajas que esta le puede aportar o de cuáles son los fines que persigue.

En este sentido, es necesario desarrollar una “cultura” sobre el tema y conseguir que la certificación energética deje de ser vista como un simple trámite para pasar a ser no solo un tema de política energética sino de preocupación y de ocupación de todos los ciudadanos. Nótese que el certificado de eficiencia energética si bien facilita información que permite al inquilino o propietario del inmueble conocer el estado energético de su inmueble, no implica la obligación de llevar a cabo las medidas de mejora propuestas y es aquí donde también se debería de pasar a sopesar las consecuencias y medidas que se deberían de adoptar en la materia. Pues el objetivo final debería de ser que aquellas viviendas con peor calificación energética sean sometidas a reformas para mejorar su eficiencia energética.

Hoy por hoy compradores, propietarios e inquilinos continúan subestimando el consumo de sus casas, por lo que corresponde analizar por qué es así y buscar medidas para que los ciudadanos españoles vean esta etiqueta como una oportunidad más que como una imposición, asimismo, se requieren más esfuerzos formativos e informativos sobre la importancia de mejorar la eficiencia energética de los edificios. Es entonces donde también se debe valorar el papel que juegan los incentivos fiscales, puesto que

⁴ Esta cruda realidad energética ha salido a la luz con la tramitación de los certificados de casas para su venta o alquiler. Tinsa Certify ha hecho una radiografía en base a su muestra: hasta el 43% de las etiquetas cursadas por esta firma (más de 40.000) ha dado como resultado la letra G, la menor calificación, mientras que otro 14% ha obtenido la F y el 36,9% la E. Apenas un 5% de las casas logra etiquetas A, B, C o D. Vid. SALIDO COBO, J.: La eficiencia energética en la vivienda, tan crucial como ignorada. Disponible en: <http://www.elmundo.es/economia/2015/03/13/5501ede7e2704e78348b4575.html> (visitado el 10-9-2017).

⁵ El sistema de evaluación establece siete niveles de certificados en función de las emisiones de dióxido de carbono y del consumo de energía del edificio. Conforme a la normativa nacional, se parte de la “G” (la menos eficiente) a la “A” (la más eficiente).

⁶ La diferencia del gasto entre un inmueble G y uno igual pero A asciende a 2.300 € al año

⁷ Según datos del IDAE, más del 50% de los propietarios españoles conoce la existencia de la certificación energética, aunque solo un 36% la tendría en cuenta a la hora de vender o alquilar una vivienda. Disponible en: http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_Las_claves_para_conocer_y_actuar_en_materia_de_CEE_20151007_Comentarios_d3402fed.pdf (visitado el 18-9-2017).



con el actual panorama en materia de información, leyes e incentivos, podría decirse que la eficiencia energética está siendo subestimada por parte de la oferta y la demanda de vivienda.

Tras habernos aproximado a la certificación energética en la vivienda, estamos en disposición de abordar los incentivos fiscales para actuaciones de mejora de la eficiencia energética en la vivienda habitual del contribuyente, especialmente en el caso de las viviendas con importante antigüedad (más de 30 años). Recordemos que el CTE obliga a los nuevos proyectos de construcción a observar un nivel de alta eficiencia, bien sea A o B. Sin embargo, en lo que respecta a las viviendas existentes, no existe normativa para motivar su renovación.

Pues bien, debemos señalar que del análisis de la normativa de los tributos que inciden en la propiedad, como son el Impuesto sobre el Patrimonio (IP) e Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), se evidencia que carecen de elementos que fomenten el uso de energías renovables, no existiendo exenciones en favor de las instalaciones que usen dichas energías. En el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) apenas subsiste una bonificación potestativa. Nos referimos concretamente a la bonificación potestativa que establece el artículo 103.2, b) de TRLHL para las obras o instalaciones que incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar para autoconsumo. En esta bonificación observamos que al ser potestativa se deja a los ayuntamientos la libertad de su incorporación o no, de manera que puede estar regulada en una ordenanza municipal de un municipio como no también si así se ha considerado conveniente proceder.

La situación no cambia en la imposición de la electricidad, en virtud a que el Impuesto sobre la Electricidad (IE) no constituye un impuesto a través del cual se incentive al uso de energías renovables menos dañosas con el medio ambiente, porque es un impuesto cuya regulación no contiene ninguna norma que discrimine la tributación en función del origen de la electricidad.

El incentivo más significativo que se introdujo en materia de eficiencia energética de la vivienda fue en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). El incentivo consistía en una deducción por rehabilitación de la vivienda habitual, introducido por el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo⁸, el cual fue suprimido por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de Diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica⁹, con efectos a partir de 1 de enero de 2013¹⁰. La característica principal que presentaba esta deducción fue su vinculación al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, mismo que contenía una lista taxativa de actuaciones protegidas para su financiación en el marco del objetivo de reforzar la

⁸ El incentivo fue prorrogado en el 2011 por disposición del Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas (BOE núm. 108 de 6 mayo 2011).

⁹ BOE núm. 312 de 28 diciembre 2012.

¹⁰ Se estableció un régimen transitorio para los contribuyentes que hubieran satisfecho cantidades con anterioridad a 1 de enero de 2013 por obras de rehabilitación o ampliación de la vivienda habitual o instalaciones de adecuación de la vivienda habitual de las personas con discapacidad, siempre que las mismas estén terminadas antes de 1 de enero de 2017 (art.1).



rehabilitación y mejora del parque de viviendas existentes con respeto del medio ambiente e impulso hacia una mayor eficiencia energética en las nuevas construcciones.

Esta ausencia de incentivos fiscales que incidan propiamente en la eficiencia energética de la vivienda habitual nos conducen a examinar la conveniencia de introducir determinados incentivos fiscales en los impuestos que inciden en la propiedad, valorando en cuál de ellos tendría mejor cabida.

En el ámbito fiscal, como se destaca en la doctrina, los incentivos fiscales pueden “ejercer una influencia considerable sobre los hábitos de consumo y de comportamiento de los consumidores”¹¹, debido a que el incentivo en la fiscalidad funciona no como instrumento recaudatorio o no solo como tal, sino como motivador de conductas, en virtud a que son “creados para cambiar el comportamiento de los productores consumidores utilizando los efectos económicos del impuesto en un sentido orientador que beneficie a la tutela ambiental, incidiendo en las consecuencias de los sujetos afectados, bien disuadiéndoles de continuar en determinadas líneas de acción, o bien estimulándoles en la adopción de otras”¹².

De manera que la incorporación de la propiedad a la política ambiental podría ayudar a reforzar el uso de los incentivos económicos porque la propiedad de un inmueble tiene una vocación perpetua; en ella subsiste un propósito de conservación y transmisión que la hace mejor para la gestión ambiental. Como señala Rosembuj, la gestión del propietario no puede asimilarse al del empresario. Primero porque su interés, siendo el rendimiento, no se agota exclusivamente en el aspecto económico. El propietario equilibra distintas vocaciones entre las que cuenta la lúdica, paisajista, pero que no culmina exclusivamente en el puro y duro cálculo económico. Segundo, porque el propietario tiende a transmitir su dominio, normalmente a su familia, en buenas condiciones, en donde no solo cabe computar el estado o situación económica, sino el buen grado de conservación natural, paisajista y ambiental¹³.

Precisamente porque encontramos estas cualidades en la propiedad defendemos la aptitud positiva de la propiedad para su vinculación con el incentivo fiscal dirigido a la mejora de la eficiencia energética de la vivienda. Creemos, en la misma línea de Sainteny y Rosembuj, que el propietario ordinario que actúa con diligencia normal, al no tender a la especulación inmobiliaria en breve transcurso del tiempo u obtención del máximo rédito del uso del suelo en el corto plazo “puede ser un aliado del desarrollo sostenible porque este no se puede concebir sino a largo plazo”¹⁴. El desarrollo sostenible que se conseguiría con la rehabilitación de los edificios residenciales existentes siguiendo criterios medioambientales para una mejor eficiencia energética se plasmaría en la transferencia de un patrimonio conservado, custodiado y valorizado a las generaciones futuras del propietario del inmueble.

Ahora bien, una vez planteada la vía correspondiente para la introducción de los incentivos, según tenga mejor adecuación y sea aconsejable por los resultados previsibles, sea en los impuestos directos o impuestos indirectos, existen diferentes

¹¹ ROSEMBUJ, T.: El impuesto ambiental, Ed. El fisco, Barcelona, 2009, p. 127.

¹² BOKOBO MOICHE, S., *Gravámenes e incentivos fiscales ambientales*, Ed. Civitas, 2000, p.86.

¹³ ROSEMBUJ, T: “El impuesto ambiental...” *ob. cit.*, pp. 184 y 185.

¹⁴ *Ibidem*, p. 185.



propuestas que se podrían tomar en consideración. Por ejemplo, los ayuntamientos podrían realizar una rebaja en el IBI en función de las emisiones contaminantes, modelo que ya se ha seguido en el caso de los coches con el impuesto de circulación. De esta forma, la eficiencia y la vivienda deben considerarse de manera tal que la construcción más eficiente sea bonificada, más que nada dada la alta dependencia energética de España. Asimismo, podría introducirse el incentivo mediante una bonificación obligatoria en el ICIO, estableciendo la bonificación para la construcción, obra o reforma de la vivienda que presente una mejora evidente respecto su consumo energético.

También se introduciría el incentivo en el IRPF mediante una deducción por rehabilitación de la vivienda habitual para mejorar la eficiencia energética de la misma. Para ello se podría valorar la experiencia del Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, como también la de otros modelos que se han establecido a nivel internacional. Como es el caso de Estados Unidos, donde se creó incentivos de esta naturaleza en el periodo 2001 a 2015, que consistían en la deducción en la cuota del 20% del precio de adquisición de nuevas viviendas con equipamientos energéticos-eficientes; deducción en cuota del 20% del precio de adquisición de diverso equipamiento energético-eficiente en casas y edificios; deducción en cuota del 15% sobre el coste de adquisición e instalación de sistemas de energía solar¹⁵.

Ahora bien, la transcendencia económica de este tipo de incentivos fiscales sería notorio toda vez que la renovación energética de los edificios españoles genera una situación ventajosa tanto para el sector público como para el privado. Para el propietario el incentivo es un incentivo económico, mientras que para el legislador es un instrumento eficaz por medio del cual puede internalizar los costes ambientales de un determinado sector. Y es que, la costosa dependencia energética de España puede ser abordada en parte reduciendo de manera rentable la ineficiencia energética. La mejora de la eficiencia energética en los edificios puede contribuir además de manera directa e indirecta a la creación de empleo sin implicar un coste neto para el sector público. En este sentido, gracias a la renovación energética, las viviendas y edificios españoles, podrían adquirir un mayor valor y ser más cómodos y productivos.

En efecto, si se promueve una estrategia de renovación de los edificios acorde a la Directiva Europea de Eficiencia Energética a través de una plataforma legislativa, tributaria y financiera sólida, se pueden obtener múltiples beneficios. Por lo tanto, se deben considerar a los edificios españoles como una fuente clave para el ahorro energético y dicho ahorro podría reinvertirse en la transformación de otros edificios, residencias y negocios. Todo esto sin tomar en consideración los beneficios económicos que esta conversión puede implicar para los propietarios.

Palabras Clave: eficiencia energética, impuestos, incentivos fiscales, vivienda.

Clasificación JEL: K Derecho y economía

¹⁵ GAGO RODRÍGUEZ, A.; LABANDEIRA VILLOT, X.; RODRÍGUEZ MÉNDEZ, M.: La práctica de la imposición ambiental y de las reformas fiscales verdes, en A. Gago y X. Labandeira (Dirs.), *Energía, Fiscalidad y Medio ambiente en España*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, p. 109.