

EL DISEÑO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO DE CERTIFICACIÓN DE EFICIENCIA ENERGÉTICA, COMO HERRAMIENTA PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO: ESPECIAL REFERENCIA A LA CERTIFICACIÓN DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EDILICIA

Redolfi, Ana Luz

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Directora: Bianchi, Lorena

Área: Ciencias Sociales

Palabras clave: Eficiencia energética, Etiquetado de viviendas, Cambio climático.

INTRODUCCIÓN

El avance de los efectos negativos del cambio climático ha impulsado la preocupación por propiciar las energías renovables y la eficiencia energética. Los procesos de certificación y etiquetado de eficiencia energética aparecen en diferentes geografías como una herramienta interesante para la mitigación del cambio climático. Siendo el foco de este trabajo el etiquetado de viviendas, podemos definirlo como un documento en el que figura una escala de letras desde la "A" (el mayor nivel de eficiencia energética) hasta la "G" (el menor nivel de eficiencia energética), que determina la Clase de Eficiencia Energética de una vivienda asociada a un rango de valores del Índice de Prestaciones Energéticas que varía para cada región del país¹. En este sentido, desde el año 2007 se han proyectado gestiones conducentes a establecer un régimen de etiquetado de eficiencia energética a nivel Nacional a través del Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE), hoy concretizado en el Programa Nacional de Etiquetado de Viviendas (PRONEV). A nivel subnacional, la provincia de Santa Fe ha sido pionera en el desarrollo, regulación y la implementación del Etiquetado de Eficiencia Energética de Viviendas. Así, el presente trabajo se propone establecer cuáles son los rasgos generales de la regulación e institucionalidad de los diferentes procedimientos de certificación de eficiencia energética vigentes, proyectados a nivel nacional y subnacional, y a través de un análisis comparativo evaluar las fortalezas y debilidades como herramienta de mitigación del cambio climático.

Título del proyecto: El diseño jurídico-institucional del procedimiento de certificación de eficiencia energética, como herramienta para la mitigación del cambio climático: especial referencia a la certificación de eficiencia energética edilicia.

Instrumento: EVC-CIN

Año de la convocatoria: 2021

Organismo financiador: Consejo Interuniversitario Nacional

Directora: Bianchi, Lorena

¹ Definición del Programa Nacional de Etiquetado de Viviendas:
https://etiquetadoviviendas.mecon.gob.ar/#etiquetado_viviendas

OBJETIVOS

- Establecer cuáles son los rasgos generales de la regulación e institucionalidad de los diferentes procedimientos de certificación de eficiencia energética de viviendas vigentes y proyectados a nivel nacional y subnacional, con especial referencia a la provincia de Santa Fe.
- Evaluar las fortalezas y debilidades como herramienta de mitigación del cambio climático a través de un análisis comparativo.

METODOLOGÍA

Para el estudio en profundidad del marco regulatorio e institucional de los diversos procedimientos de certificación de eficiencia energética se recurrió, en una primera etapa, a la compilación y relevamiento de la documentación existente disponible, que se constituyó en el principal método a utilizar para este informe. En una segunda etapa se prevé la producción de información específica a través de la realización de entrevistas en profundidad a actores e informantes clave, como insumo complementario para una adecuada evaluación del régimen vigente y las propuestas de rediseño.

Respecto de las técnicas de investigación, se recurrió al análisis clásico de documental: análisis de contenido. Para ello se construyó una serie de instrumentos (fichas de análisis) adecuados para cada tipo de documento. Ello permitió la sistematización de la normativa existente, posibilitando su correlación y comparación, a fin de analizar sus rasgos distintivos y construir propuestas de ajustes jurídicos.

CONCLUSIONES

Comenzando con el marco normativo nacional, el PRONUREE fijó los lineamientos básicos para el diseño de un sistema de certificación energética de viviendas. A partir de allí se llevaron a cabo diversas gestiones para su implementación: el establecimiento de criterios técnicos y procedimientos básicos para el desarrollo del sistema, además de convenios con la Provincia de Santa Fe para el diseño de un aplicativo informático y el dictado de cursos de formación de certificadores. Estas acciones se plasmaron en la ejecución de pruebas piloto en las ciudades de Rosario y Santa Fe. Que se suman a otras experiencias realizadas en San Carlos de Bariloche, Mendoza – Godoy Cruz y San Miguel de Tucumán².

A nivel subnacional, los estados provinciales comenzaron a sancionar sus propias leyes de Etiquetado de Eficiencia Energética de Inmuebles, siendo Santa Fe el primero de ellos en el año 2019. A la fecha de presentación de este informe, las provincias de Entre Ríos (2021), Río Negro (2021), Mendoza (2021) y Tucumán (2022) cuentan con sus leyes de etiquetado.

Regulación de estímulos en las leyes provinciales

A los fines de erigirse en una herramienta funcional, las Etiquetas de Eficiencia Energética (EEE) requieren la implementación de incentivos consolidados junto a políticas públicas que los complementen. A continuación, se detallan las previsiones acerca de los diferentes niveles de estímulo de las legislaciones mencionadas.

² <https://www.santafe.gob.ar/ms/eficienciaenergetica/etiquetado-de-viviendas/pruebas-piloto/>

Beneficios impositivos:

En rasgos generales, el articulado de las cinco normas es similar en cuanto a los beneficios impositivos, que regulan una bonificación en el Impuesto Inmobiliario para los que cuentan con etiquetado, con excepción de la provincia de Tucumán que omite la cuestión.

Costos de certificación:

La provincia de Mendoza dejó librada la cuestión a una futura reglamentación. La norma de Tucumán hizo lo propio, con la particularidad de establecer un destino específico para los fondos recaudados de los costos de certificación: la promoción de la normativa y capacitación e investigación en eficiencia energética. Por otro lado, la ley de Santa Fe, fue más específica en este aspecto y fijó la tasa en términos de Módulos Tributarios. Por su parte, Río Negro se inclinó por la gratuidad de la certificación. Por último, Entre Ríos guardó silencio en este aspecto.

Reducción del IPE:

Como se mencionó, la categoría de eficiencia energética de una vivienda, se establece a partir del Índice de Prestación Energética, que puede entenderse como un valor característico de la vivienda, que representa el requerimiento teórico de energía primaria para satisfacer las necesidades de calefacción en invierno, refrigeración en verano, calentamiento de agua sanitaria e iluminación, durante un año y por metro cuadrado de superficie, bajo condiciones normalizadas de uso. Se expresa en kWh/m² año³. A partir de este concepto, y en miras de alentar la utilización de recursos renovables, las legislaciones provinciales -a excepción de la de Río Negro, que omitió hacer referencia al supuesto- estipularon la reducción del IPE de aquellos inmuebles que aprovechen estos recursos o que aumenten la eficiencia energética de equipos de climatización y la fracción de energía generada para autoconsumo, cualquiera sea su forma. Esta reducción se traduce, en definitiva, en una mejora en la calificación del inmueble.

Estímulo adicional:

En función de presentar los incentivos regulados, debe resaltarse una disposición particular de la ley de Mendoza: el Índice de Compromiso Ambiental. Éste es complementario al IPE, y responde a la finalidad de propender al cuidado del ambiente y a la adopción de sistemas que mitiguen los efectos adversos de las viviendas en el mismo.

Marco normativo nacional

Si bien la sanción de estas leyes subnacionales es un avance importante para la consolidación de las EEE como herramienta de mitigación del cambio climático, era necesaria una norma nacional que encuadrara las iniciativas provinciales y brindara cierta uniformidad. En este espíritu, la resolución ministerial que creó el Programa Nacional de Viviendas⁴ (PRONEV)

³ Definición del Programa Nacional de Etiquetado de Viviendas:
etiquetadoviviendas.mecon.gob.ar/#etiquetado_viviendas

⁴ Resolución 5/2023 del MINISTERIO DE ECONOMÍA SECRETARÍA DE ENERGÍA-Creación PRONEV(2023)

intentó suplir este vacío. No obstante, al no tener la jerarquía de ley nacional, no logra instituir la estabilidad necesaria para este programa.

La experiencia santafesina

La provincia de Santa Fe fue pionera en experiencias de etiquetado a través de pruebas piloto en la ciudad de Rosario⁵, en regulación del etiquetado de viviendas, en el desarrollo del aplicativo informático -hoy utilizado a nivel nacional- y en la capacitación de profesionales.

Además de ser la primera provincia del país en sancionar su ley de etiquetado en el año 2019, cuenta con un marco normativo más amplio en materia de cambio climático (Ley Marco de Acción Climática provincial N°14.019 – 2021) en la que se proyecta su potencial como herramienta de mitigación.

Asimismo, se avanzó en su reglamentación en el año 2022 y en este sentido se realizaron ensayos de campo -Pruebas Piloto- para determinar los rangos de valores reflejados en las etiquetas. De esta manera se contemplan las particularidades climáticas, socio-económicas y prácticas constructivas de cada departamento de las provincias. Y como resultado, se confeccionaron dos escalas diferentes, distinguiendo dos grupos de departamentos, que podrían identificarse, con el Norte y el Sur de la provincia, lo cual permite crear criterios más específicos, adecuados, pero aun así uniformes y comprensibles para el consumidor.

Como complemento del sistema, existen programas que contribuyen a propiciar el aprovechamiento de las energías renovables, y en esta línea se creó el Plan Renovable (2022) (financiamiento para instalación de termotanques solares y paneles solares) y el Programa ERA (2020), relacionado con la generación de energía renovable distribuida y asociativa conectada a la red eléctrica provincial.

A modo de cierre, puede señalarse que la norma que establece el marco normativo nacional del etiquetado de viviendas ha sido un gran avance en la consolidación del sistema, sin embargo, resulta -por lo menos- insuficiente. Una deficiencia, es la falta de planteamiento de políticas públicas complementarias a este sistema, máxime a nivel provincial. Surge del bagaje plasmado en los considerandos de la resolución, la fragmentariedad en la implementación del programa. Es así que las acciones conducentes a establecer criterios técnicos, la gestión de los convenios con la provincia de Santa Fe y la ejecución de las pruebas piloto se concretaron en el período 2016-2019. A partir de allí se ralentizó el desenvolvimiento del programa, teniendo en cuenta la crisis pandémica, reanudándose en 2023, con la sanción del PRONEV. Asimismo, es menester el fortalecimiento del paquete de incentivos para que se consolide la herramienta de etiquetado de eficiencia energética de viviendas y se masifique su empleo por los consumidores.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Normativa nacional:

- Decreto PEN N° 140/2007. Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE). 2007. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de febrero de 2007.

⁵ Acta Acuerdo- Prueba Piloto en la ciudad de Rosario (2016)

- Resolución 5/2023 del Ministerio de Economía, Secretaría de Energía. Creación PRONEV. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 6 de enero de 2023.
- Resolución 418/2023 del Ministerio de Economía, Secretaría de Energía. Creación PRONEV. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de mayo de 2023.
- Acta Acuerdo: Prueba Piloto en la ciudad de Rosario. Ministerio de Energía y Minería de la Nación; Gobierno de la Provincia de Santa Fe; Municipalidad de Rosario; Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe, Distrito II; Colegio de los Profesionales de la Ingeniería Civil de la Provincia de Santa Fe, Distrito II; Colegio de Ingenieros Especialistas de la Provincia de Santa Fe, Distrito II; Colegio de Maestros Mayores de Obra y Técnicos de la Provincia de Santa Fe, Distrito II. 2016.

Normativa provincial:

- Ley N° 13.903, Etiquetado de Eficiencia Energética de Inmuebles. Santa Fe, 2019.
- Ley 5.546, Etiquetado de Eficiencia Energética de Inmuebles. Río Negro, 2021.
- Ley N° 9336, Etiquetado de Eficiencia Energética de Inmuebles. Mendoza, 2021.
- Ley N° 10.907, Etiquetado de Eficiencia Energética de Inmuebles. Entre Ríos, 2021.
- Ley N° 9.592, Sistema Provincial de Etiquetado de Eficiencia Energética de Viviendas. Creación. Tucumán, 2022.

Libros y artículos:

- **Barocelli, S. S.** 2017. “*El principio de sustentabilidad en el derecho del consumidor*”. El Derecho, N° 14.303.
- **Bianchi, L.** 2017. “*Del principio de sustentabilidad ambiental al principio del consumo sustentable, re-observando el derecho a la información*”. Revista de Derecho Ambiental. Abeledo Perrot S.A., N° 49. Págs. 1–13.
- **Carrizo, S.C.; Forget, M.** 2020. “*Argentina, energías gasíferas y renovables. Una transición híbrida para la eficiencia y la inclusión*”. Caravelle N°115: L’Amérique latine face à la transition énergétique. Págs. 75-90.
- **González Ríos I.** “*Actuales desafíos en ahorro y eficiencia energética en España: incidencia en la protección ambiental*”, e-Pública: Revista Electrónica de Derecho Público, ID: 10670/1. efa9I9.
- **Hernández, H; Meza, L.**,2011. “Propuesta de una metodología de certificación de eficiencia energética para viviendas en Chile”. Revista de la Construcción. Volumen 10 N°1.
- **Iglesias Darriba, C.** 2020. “*Sobre la necesidad de proteger a los consumidores argentinos mediante el uso de etiquetas de eficiencia energética: Su función ambiental y frente al cambio climático*”. Dossier Defensa del Consumidor- SAIJ, 393-396.