

LA PLANIFICACIÓN DE LA UE EN MATERIA DE CLIMA Y ENERGÍA: LA PATRIMONIALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA COMO BARRERA A SU ADECUADA RECEPCIÓN EN ESPAÑA (*) (**)

SUSANA GALERA RODRIGO

SUMARIO: I. CUESTIONES PREVIAS.– II. EL ENFOQUE UE: LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA ENERGÉTICO: 1 *Hard-Law*: mandatos de planificación en las Directivas. 2 *Soft-Law*: planes locales de energía y clima (PACEs) y otros instrumentos no vinculantes aunque exitosos.– III. LA PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA EN PERSPECTIVA CLIMÁTICA: ESTANCA, INCONEXA Y ASISTEMÁTICA: 1 Planificación energética: pocos avances, notables retrocesos: A) La Planificación en la Ley de cabecera del sector eléctrico. B) La Evaluación Energética de Sistemas Urbanos. C) Los Distritos Energéticos: ¿público, privado o mixto? 2 Planificación territorial y urbanística: determinaciones climáticas: A) La consideración de las medidas de clima. B) Insistiendo en la coordinación.– IV. LAS MÚLTIPLES BARRERAS. V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo aborda la necesidad de ajustes en nuestro ordenamiento, y en su entendimiento e interpretación, para una recepción adecuada de las Estrategias Europeas en materia de clima y energía. Dicha actualización habría que proyectarla al menos en un doble plano: por una parte, en el entendimiento de los conceptos sobre los que reposa la regulación de energía y clima, un par indisoluble con un alto componente ambiental en las estrategias europeas; y por otra parte, un entendimiento del concepto «coordinación» coherente con los planteamientos de gobernanza multinivel subyacentes en las estrategias de la UE, de forma que la titularidad de la competencia no justifique el ejercicio unilateral de la misma. Finalmente, se hace referencia la progresiva armonización de instrumentos climáticos, y particularmente a los Planes Locales de Energía y Clima, cuyo contenido e instrumental, se han ido delimitando por las múltiples asociaciones de entidades locales que han acabado confluyendo en el *Global Covenant of Mayors*.

Palabras clave: planificación energética; planes locales de clima y energía; gobernanza; distritos energéticos; Pacto de los Alcaldes.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 20 de junio de 2018 y evaluado favorablemente para su publicación el 10 de agosto de 2018.

(**) El presente trabajo anticipa, con algunos ajustes, la contribución de la autora al libro homenaje al Prof. Dr. D. Ángel Menéndez Rexach, de próxima publicación.

ABSTRACT: *This paper addresses the need for adjustments in the Spanish Law, for an adequate reception of the European Strategies on climate and energy. This update should be focused on a twofold perspective: on the one hand, relating the understanding of the concepts on which the climate and energy regulation lays down, which have to be consistent with the high environmental profile of the European strategies; and on the other hand, an updated concept of «coordination» is urgently required in such a way of being consistent with the multilevel governance approaches underlying the EU strategies. Finally, the progressive harmonization of climate political and legal tools is considered, and particularly to the Energy and Climate Plans, whose content and tools have been set up by the multiple associations of local entities that have come together in the Global Covenant of Mayors.*

Key words: energy planning; local climate and energy planning; climate governance; district energy; Covenant of Mayors.

I. CUESTIONES PREVIAS

Resulta oportuno aclarar dos cuestiones previas antes de abordar el contenido de este trabajo, pues el título con el que se presenta permitiría abordarlo desde distintas perspectivas. La que aquí se adopta tiene que ver con el término «Gobernanza», muy presente en los compromisos internacionales en materia de Clima, ya indiscutido en el ámbito de la Ciencia Política, pero que es aún poco identificable en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, y en particular en las normas de organización y procedimiento de toma de decisión.

En primer lugar, se hace referencia en el título a la Planificación en materia de «Clima y Energía», aun cuando se van a referir sólo unos aspectos limitados de la Política Energética. Sin embargo, me parece oportuno mantener y arrastrar la asociación conceptual «Clima-Energía» o, lo que es lo mismo, «Energía-Medio Ambiente», sobre la que parten las estrategias europeas, para contrastarla con el binomio «Energía-Ordenación de la Economía» sobre el que pivota nuestro ordenamiento energético, concepción insistentemente refrendada por nuestro Tribunal Constitucional. La concepción de la «energía» como sector estratégico del Sistema económico, y su traslado al sistema competencial de la mano del Tribunal Constitucional, pudo tener sentido en el contexto social y normativo que arranca con la Constitución de 1978; pero en 2018 no puede sostenerse sin el debido contrapeso «ambiental», por lo que suena ahora anacrónica la aplicación insistente de la doctrina conformada entonces, cuando las fuentes de energía se identificaban con petróleo y nuclear, y poco más (1).

(1) Sobre esta doctrina constitucional, *vid.* BACIGALUPO SAGGESE, M., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 10, 2010, pp. 286-329, ARZOZ SANTISTE-

Por el contrario, y en el marco de la identificación que se propugna —Clima y Energía— lo Ambiental aparece en sede de la UE como punto de partida de cualquier estrategia y decisión públicas en la materia: las acciones de «clima» forman parte de la Política Ambiental Europea, mientras que se incluyen como medidas de Política Energética las acciones en materia de «renovables y eficiencia energética», dos de los principales instrumentos, europeos e internacionales, de lucha contra el clima (2).

En segundo lugar, la Planificación viene teniendo un entendimiento distinto en el ámbito europeo y en el nacional: si en el ámbito europeo puede identificarse como una de las fases de un complejo proceso de decisión público, y de su ejecución, en el ámbito nacional pierde muchas veces esa función instrumental para convertirse en *la* decisión en sí misma, que queda acotada y reducida a un ámbito territorial determinado en el que la autoridad decisoria ejercita su competencia. Esto es, el instrumento de Planificación, al que se le asigna un objetivo ya en las instancias europeas, se fragmenta y se multiplica en tantos instrumentos nacionales como entidades públicas resultan habilitadas, competencialmente, para actuar. Sin embargo, aquí el todo (el objetivo al que está referido la planificación) no es la suma de las partes (distintos planes de las distintas autoridades competentes) cuando éstas se ignoran entre sí al actuar su competencia y no se complementan y coordinan para conformar ese todo.

Parece que importa, más que la eficacia de la acción conjunta de las partes, la titularidad de la competencia para actuar: afirmada ésta por la doctrina constitucional, ninguna otra obligación —de coordinación, cooperación y eficacia— parece resultar jurídicamente exigible. Quizás en otros ámbitos sea posible mantener la fragmentación y la unilateralidad en la gestión pública; no lo es en la gestión ambiental, y menos en la lucha contra los efectos del cambio climático, ámbitos a gestionar que no conocen fronteras ni delimitaciones o acotaciones administrativas.

Probablemente esta forma de actuación sea consecuencia de la cultura administrativa de lo unilateral, de larga tradición en nuestro país, que se

BAN, X., «La distribución de competencias en materia energética: bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014.

(2) Con consideración expresa del componente ambiental en las políticas energéticas, *vid.* RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M., «Energía y medio ambiente: marco normativo y aplicación judicial», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n° 21, 2012; ALENZA GARCÍA, J.F. y SANZ RUBIALES, I., «Las energías renovables y la eficiencia energética como instrumentos claves en la lucha contra el cambio climático», en GALÁN VIOQUE, R. y GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Derecho de las Energías Renovables y la Eficiencia Energética en el Horizonte 2020*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 451 y ss.; GALERA RODRIGO, S., «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del Gobierno Multinivel», en GALERA RODRIGO, S., GÓMEZ ZAMORA, M., (Dir.), *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y Práctica*, INAP 2018, pp. 231 y ss.

reproduce ahora al socaire de lo que con acierto se ha denominado *patrimonialización de la competencia* (3) propia. El objeto de este trabajo es precisamente poner de manifiesto que tal unilateralidad en la actuación choca frontalmente con la consideración integral, horizontal y verticalmente, que en la Unión Europea adquieren las acciones en materia de Clima y Energía, y la pésima y conflictiva transposición a la que dichas acciones —normativas— han dado lugar en nuestro país que, a día de hoy, han ignorado la concepción de Gobernanza que subyace en la normativa traspuesta (4).

II. EL ENFOQUE UE: LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA ENERGÉTICO

En la Unión Europea (UE) la planificación constituye un elemento esencial de decisión y gestión pública y su utilización es particularmente recurrente en el ámbito que consideramos: Estrategias Generales, Políticas, Planes, Programas y Medidas que muestran una articulación coherente y un hilo conductor. Ello se acompaña de una revisión periódica del impacto de estas acciones que permite corregir y afinar el marco regulador y estratégico.

Pero además, la UE impone la técnica planificadora en los marcos nacionales en los más diversos ámbitos, y particularmente en el energético, siendo frecuente una determinación exhaustiva del contenido de dichos planes, sujetos también a actualización y control de eventuales desviaciones o incumplimientos. En el ámbito de las políticas climáticas europeas —que forman parte de la Política Ambiental ex artículo 191.1. apdo. 4 TFUE— resultan esenciales los Planes de Renovables y de Eficiencia Energética —instrumentos de Política Energética, ex artículo 194.1.c/ TFUE— establecidos en las correspondientes Directivas.

Esta consideración formal de los Planes, que hace referencia a instrumentos específicos con un contenido concreto, se completa con una consideración funcional de los mismos, que hace referencia a sus resultados: así, atendiendo al resultado pretendido por una obligación determinada, y al margen de su denominación, las Directivas pueden también establecer obligaciones de naturaleza planificadora. Es el caso de la denominada «evaluación energética de los sistemas urbanos» regulada en el artículo 14 de la Directiva 2012/27/CE:

(3) Expresivo concepto que tomo del Prof. RODRÍGUEZ ARANA

(4) Me adhiero así a un número significativo de autores que vienen insistiendo en este aspecto; es en este sentido que LOZANO CUTANDA, B., refiere el «desordenamiento jurídico ambiental» que deriva de esta falta de homogeneidad normativa que resulta «contrario al principio fundamental de la seguridad jurídica y a los postulados ambientales, por cuanto falta una «regulación de mínimos» sobre la protección ambiental», en «Derecho Ambiental. Algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 200, Madrid, mayo-agosto (2016), p. 433.

se trata de un proceso en dos fases —evaluación y análisis económico de su aprovechamiento—, que se desarrolla detalladamente en dicho precepto y en dos Anexos de la Directiva y que está implícito en la obligación de evaluación de todo el territorio a la que dicho artículo obliga. Una evaluación que ha de considerar el año 0 y la década siguiente, con las correspondientes estimaciones de demanda de recursos energéticos y de usos del suelo. Es por ello que la Comisión considera que este documento «debe de entenderse como una *planificación integral del sistema energético* que abarca todas las opciones técnicas y económicas pertinentes» (5).

Al margen de estos instrumentos de planificación nacional establecidas en instrumentos jurídicamente vinculantes, las Estrategias de la UE pueden requerir de ulteriores instrumentos para una implementación eficaz más allá de las obligaciones que establece para los Estados y para los que sin embargo no existe una habilitación competencial clara ni suficiente. Las Estrategias de Clima de la UE necesitan de la activa intervención de las entidades locales, responsables de más del 60% de emisiones GEI en la UE (6) y que quedan al margen de los compromisos climáticos internacionales —sectores difusos (7)—, actuaciones locales que han de estar mínimamente armonizadas para asegurar su comparabilidad y seguimiento.

Como es sabido, las acciones de la UE vienen condicionando indirectamente las políticas municipales —residuos, aguas, servicios funerarios...— aun cuando no existe una habilitación directa, una competencia específica de la UE en el ámbito específico de las políticas locales. Más allá de estas incidencia

(5) Vid. Nota de orientación sobre el artículo 14 de la Directiva 2012/27/UE de Eficiencia Energética, SWD(2013)449 final, p. 13.

(6) Sólo la demanda de Calefacción y Refrigeración representa el 50% del consumo final de energía en la UE. Vid. *Estrategia EU relativa a la calefacción y a la refrigeración*, COM (2016)51

(7) Las ciudades no están sujetas, como tales, al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE: albergan una parte importante de los denominados Sectores Difusos —Residencial, Comercial Institucional; Transporte; Sector Agrícola y Ganadero; Sector de Residuos; de Gases Fluorados; y determinadas actividades industriales no sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión. Estos sectores están regulados en la Decisión 406/2009/CE (DRE: Decisión de Reparto de Esfuerzo), que establece un marco de objetivos anuales vinculantes para algunos de estos sectores, y que fue completada por la Decisión 2013/162/UE que determinó las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período de 2013 a 2020. No obstante, una vez expire el Protocolo de Kyoto y se apliquen los compromisos del Acuerdo de París, algunos de estos sectores —significativamente el Agrícola y el Ganadero— van a estar sujetos a regulaciones de emisión específicas. En este sentido vid. los trabajos de RODRÍGUEZ CHAVES-MIMBRERO, B. —La regulación climática en el medio natural: absorción y compensación CO₂ en el sector UTCUTS y el singular potencial de los Montes— y de MUÑOZ AMOR, M.M. —Las consideraciones climáticas en la nueva Política Agraria Común—, ambas en *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y práctica*, cit., pp. 684 y ss. y 653 y ss., respectivamente.

puntuales, la falta de competencia no ha impedido que se haya consolidado un Acervo Urbano que define un modelo de ciudad, por la proyección a este ámbito de medidas ambientales y de Política regional, fundamentalmente (8).

En este contexto hay que ubicar el respaldo de la Comisión europea a acciones locales «autónomas» que contribuyen a la consecución de sus objetivos, como las Agendas 21 Locales o la Carta y Compromisos de Aalborg textos asumidos voluntariamente por un buen número de entidades locales y que han dado visibilidad en el nivel local a acciones ambientales convenidas en foros internacionales (9). En materia de Cima la Comisión da un paso más: ya no sólo «respalda» sino que promueve acciones locales en materia de clima y energía que tienen reflejo en instrumentos de planificación muy definidos y detallados, que incorporan metodologías comunes de inventario y medición, y que son verificados, aceptados y seguidos por la Comisión a través de su organismo de investigación —JRC—. Estos planes son de adopción voluntaria, aunque como cualquier acción de fomento, no carecen de incentivo/recompensa en forma de posicionamiento primado para la recepción de determinadas categorías de fondos europeos.

A continuación nos detenemos brevemente en cada uno de estos tres instrumentos de planificación: renovables y eficiencia, regulados en textos de Hard-Law, y Planes Locales de Energía y Clima, desarrollados en documentos de Soft-Law, donde se hará también referencia a otros instrumentos de esta naturaleza.

(8) Sobre Urbanismo Sostenible se ha producido una abundante doctrina: por citar algunos de estos trabajos, se mencionan en orden alfabético los siguientes: BASSOLS COMA, M., «La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible», en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, ESTEVE PARDO, J. (coord.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2006, pp. 688-707; López Ramón, F., El urbanismo sostenible en la legislación española, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año 51, n° 311, 2017 (Ejemplar dedicado a: Especial 50 aniversario), pp. 269-276; MENÉNDEZ REXACH, A., Urbanismo sostenible y clasificación del suelo, *Revista catalana de dret públic*, N° 38, 2009, pp. 119-145; QUINTANA LÓPEZ, T., Hacia un modelo de urbanismo sostenible, Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas / coord. por Ana Belén CASARES MARCOS; Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), 2016, pp. 15-70; PAREJO ALFONSO, L., Urbanismo y medio urbano bajo el signo del desarrollo sostenible, *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 99-100, 2014, pp. 2313-2333; GALERA RODRIGO, S., «Urbanismo sostenible: Instrumentos jurídicos para su ejecución», en esta REVISTA, ISSN 1133-4797, n° Extra 9, 2007 (ejemplar dedicado a: «El nuevo régimen del suelo»), pp. 15-48.

(9) Para SÁNCHEZ SÁEZ, la Carta de Aalborg constituye «a pesar de su humildad, uno de los textos jurídicos más decisivos e influyentes de los últimos 50 años... La suma de esta Carta y de otros textos internacionales posteriores ha ido pergeñando el contenido del principio de sostenibilidad urbana», en base a los cuales intenta una labor de fijación de las directrices jurídicas técnicas principales del concepto; en «Elementos Jurídicos para la sostenibilidad urbana» *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Martín Bassols Coma*, Tomo II, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Ed. Reus – Colegio de Registradores de España, 2008, pp. 575-627,

1. *Hard-Law*: mandatos de planificación en las Directivas

A) Renovables y Eficiencia Energética

Las Directivas que establecen la obligación de adoptar, y comunicar a la Comisión, Planes nacionales de Energías Renovables y Planes Nacionales de Eficiencia Energética contienen también en detalle la estructura, contenidos y en algunos casos metodologías que habrán de presentar; su transposición en España se referirá más abajo. Se quieren aquí destacar los mandatos que en estas Directivas involucran más directamente a las Entidades Locales: aunque las obligaciones de Planificación están dirigidas a los Estados, no debe de pasar desapercibida las funciones que en dicha planificación se les otorga a las Entidades Locales, una asignación indirecta pero evidente toda vez que algunas de las determinaciones que asigna a la Planificación Nacional no pueden racionalmente establecerse sin la participación de entidades subestatales, regionales y locales.

La Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de *fuentes renovables* establece la obligación de adoptar Planes de acción nacionales en energías renovables, que han de constituir una trayectoria indicativa para la consecución de objetivos nacionales obligatorios que, a su vez, permitan la consecución del objetivo europeo del 20% de energía renovables. En el Plan de Acción, que sigue un modelo armonizado y ha de reunir los requisitos mínimos establecidos en el anexo VI de la Directiva, han de establecerse los objetivos nacionales de cuotas de energía procedente de fuentes renovables consumidas en el transporte, la electricidad, la producción de calor y frío en 2020 —artículo 4 de la Directiva—. El primer plan de acción debió presentarse el 30 de junio de 2010.

Desde la perspectiva que aquí se considera, hay que destacar los siguientes contenidos de los planes nacionales que suponen y requieren la participación de dichas entidades:

- Los Planes nacionales de acción en que se determinan los objetivos de cuotas de energía renovables deben de contener, entre otras medidas, las de «cooperación entre autoridades locales, regionales y nacionales, las transferencias estadísticas o los proyectos conjuntos programados, las estrategias nacionales destinadas a desarrollar los recursos de biomasa ... (artículo 4, apdo. 1).
- Los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias en el sector renovable (10) han de ser proporcionadas y necesarias, debiendo

(10) La simplificación de los procedimientos de autorización, certificación y concesión es una necesidad en la que, con carácter general, viene insistiendo la legislación europea, insistencia que en nuestro país cobra particular protagonismo; sobre el particular *vid.* ESTOA PÉREZ, A., «Descoordinación de competencias en materia de energías renovables», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º. 27, 2011

el Estado garantizar que «las responsabilidades respectivas de los organismos nacionales, regionales y locales en materia de procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencia se *coordinen y definan* claramente, lo que comprende la *planificación espacial*, con calendarios transparentes para la determinación de solicitudes de planificación y construcción (artículo 13, apdo. 1.a/).

— la renovación urbana y los distritos de calefacción y refrigeración de fuente renovable debe de ser insistentemente incentivado a nivel local, y «reflejarse en la planificación de la infraestructura urbana de las ciudades donde proceda» — artículo 13, apdo. 3—.

— en sus Informes, el Estado debe de indicar emplazamientos geográficos adecuados para la explotación de la energía procedente de fuentes renovables en la planificación del territorio y para el establecimiento de sistemas urbanos de calefacción y refrigeración (artículo 22, apdo. 3).

El monopolio en la interlocución con las instituciones y órganos europeos debería traducirse en este ámbito en una intensa cooperación y coordinación del Estado con las entidades regionales y locales para fijar el documento que ha de comunicarse.

Por otra parte, la Directiva 2012/27/UE de *Eficiencia Energética*, impone también un Plan nacional de acción para la eficiencia energética que ha de contener medidas de mejora de la eficiencia y los ahorros energéticos conseguidos o previstos, incluidos los del suministro, transporte y distribución de la energía así como su uso final. Deber seguir una plantilla elaborada por la Comisión y la información especificada en el anexo XIV; tienen carácter trienal, y el primero debió presentarse el 30 de abril de 2014 (11).

Haciéndose eco de las sugerencias que se venían proponiendo la necesidad de integrar mejor los planes nacionales en estos ámbitos —renovables (PANER), eficiencia energética (PAE) y requisitos de planificación en materia de clima—, y de racionalizar y reducir las obligaciones de comunicación e información, la Comisión, presentó en el Energy Winter Package 2016 un nuevo planteamiento de planificación. Así, la propuesta de Reglamento relativo a la Unión de la Energía (12) incorpora un nuevo instrumento de planificación, los Planes Nacionales de Energía y Clima, de carácter decenal, y que han de establecer objetivos nacionales para cada una de las cinco dimensiones clave de la Unión de la Energía, y las políticas y medidas para alcanzar estos objetivos. Estas cinco dimensiones son:

- 1) seguridad energética;
- 2) mercado de la energía;

(11) *Vid. infra* II.1.2 y en particular la nota 29 donde se refiere el sorprendente supuesto cumplimiento que el Estado español dio a esta obligación.

(12) COM (2016) 759

- 3) eficiencia energética;
- 4) descarbonización, e
- 5) investigación, innovación y competitividad.

Los Planes han de seguir un modelo obligatorio y han de contener las informaciones que se establecen (artículo 3, apdo. 2 y Anexo I).

Estos Planes nacionales, junto con los informes nacionales y las disposiciones de seguimiento de la Comisión, conforman la base del nuevo mecanismo de gobernanza. El primer Plan ha de presentarse el 1 de enero de 2019, y ha de abarcar el período 2021 a 2030, debiendo prestar especial atención a los objetivos para 2030 (13) en materia de reducciones GEI, renovables, eficiencia energética e interconexión eléctrica. Este instrumento es coherente con los compromisos internacionales, y garantiza la comparabilidad y transparencia de la información presentada por la Unión y sus Estados miembros a la Secretaría de la CMNUCC y del Acuerdo de París.

B) Eficiencia Energética de los Sistemas Urbanos

La Directiva de Eficiencia Energética introdujo ya en 2012 un novedoso instrumento de planeamiento que es el resultado de dos obligaciones específicas y sucesivas —evaluación y subsiguiente análisis económico— y que considera la energía disponible y aprovechable en la totalidad del territorio nacional y la promoción de «sistemas urbanos eficientes de calor y refrigeración» (14).

En enfoque que se adopta presupone la consideración unitaria de los sistemas urbanos a los que se les señala un doble objetivo: por una parte, aprovechar la energía que actualmente se pierde en los propios procesos de distribución y consumo y que podría ser reintroducida en el circuito reduciéndose así la demanda de energía primaria; y por otra parte, actuar sobre la demanda de calefacción y refrigeración urbanas —que supone un 50% del consumo de energía final (15)— que podría en gran parte satisfacerse por esa energía ahora desaprovechada y por la puesta en valor de recursos energéticos

(13) Los objetivos fundamentales del marco de clima y energía para 2030 son tres: al menos 40% de reducción de las *emisiones de gases de efecto invernadero* (en relación con los niveles de 1990); al menos 27% de cuota de *energías renovables*; al menos 27% de mejora de la *eficiencia energética*. Vid. COM/2014/015 *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, y COM/2011/885, *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*.

(14) Que son definidos en el apdo. 41 del artículo 2 como « todo sistema urbano de calefacción o de refrigeración que utilice al menos un 50% de energía renovable, un 50% de calor residual, un 75% de calor cogenerado o un 50% de una combinación de estos tipos de energía y calor».

(15) 546 Mtep, referidos al año 2012.

locales, fundamentalmente renovables. Esto es, la reducción de energía primaria consumida en los sistemas urbanos vendría del efecto conjunto de reutilizar la energía residual de los procesos de producción y consumo susceptibles de aprovechamiento, y de incorporar al sistema el potencial renovable local.

El objetivo general consiste ahora en determinar la eventual rentabilidad de la eficiencia energética de los sistemas urbanos, a través de la recuperación del calor residual de instalaciones industriales, del uso de la cogeneración y de la calefacción y refrigeración urbanas eficientes (16). Para conseguir este objetivo impone dos obligaciones formales sucesivas —evaluación del potencial energético y análisis coste beneficios—, obligaciones a las que difícilmente puede darse cumplimiento sin la consideración de los más detallados instrumentos de planificación adoptados a nivel local.

Como primera obligación, la Directiva impone en su artículo 14 *evaluar el potencial energético urbano*: el Estado, para la totalidad de su territorio, debe realizar una *evaluación completa* del potencial de uso de la cogeneración y de los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración eficientes, cuyo contenido básico se indica en el Anexo VIII. La evaluación ha de ir referida a cuestiones tan detalladas que atraviesan todos los niveles subnacionales de planificación territorial y urbana, pues debe de incluir, entre otros extremos:

- una descripción de la demanda de calefacción y refrigeración, y una previsión de cómo cambiará esta demanda en los siguientes diez años, teniendo en cuenta en particular la evolución de la demanda en los edificios y los diferentes sectores de la industria;
- un mapa del territorio nacional en el que se identifican los puntos de demanda de calefacción y refrigeración —discriminando zonas industriales e instalaciones de generación que superan los 20 GHz anuales—, los municipios y conurbaciones con suelo construido superior al 30%;
- la determinación de la demanda de calefacción y refrigeración que podría satisfacerse mediante cogeneración de alta eficiencia, incluida la microcogeneración residencial, y mediante calefacción y refrigeración urbana;

(16) El concepto de «calefacción y refrigeración urbanas eficientes» —identificada la eficiencia con el ahorro de energía primaria— viene establecido en el artículo 2, apdo. 42 de la Directiva, concepto que abarca principalmente: «el uso del calor derivado de la cogeneración y de fuentes de energía renovables, la recuperación del calor residual procedente de los procesos industriales para satisfacer la demanda de calefacción y refrigeración y, en general, todas las opciones de calefacción y refrigeración que posibiliten el ahorro de energía primaria en comparación con una hipótesis de base». Adicionalmente, la Comisión ha adoptado un documento de trabajo interpretando el alcance del artículo 14: SWD (2013) 449 Final.

- estrategias, actuaciones y medidas que podrán adoptarse hasta 2020 y hasta 2030 para realizar el potencial identificado, lo que incluye, en su caso y entre otras, propuestas para estimular:

... la *ubicación de las nuevas zonas residenciales o de las nuevas plantas industriales* que consumen calor en sus procesos de producción en emplazamientos en los que el calor residual disponible, tal como se indica en la evaluación completa, pueda contribuir a satisfacer su demanda de calefacción y refrigeración. Esto podría conllevar propuestas que apoyasen la *agrupación de una serie de instalaciones individuales* en un mismo emplazamiento a fin de asegurar una correspondencia óptima entre la demanda y la oferta de calefacción y refrigeración,

... la *conexión de las zonas residenciales y de las plantas industriales* que consumen calor para sus procesos de producción a la red local de refrigeración o calefacción urbana;

- una estimación de la energía primaria que debe ahorrarse.

Es importante añadir que se prevé que «en la medida adecuada, la evaluación completa podrá estar compuesta por un conjunto de planes y estrategias regionales o locales», expresión que ha llegado al Tribunal Constitucional al hilo de análisis de constitucionalidad de la norma española que ha incorporado esta previsión y al que más adelante se hace referencia.

Como segunda obligación, y en conexión con la primera, a la evaluación le sigue un *análisis de costes y beneficios* de dicho potencial, cuyo contenido y metodología establece también de forma detallada la Directiva (Anexo IX) y que, en definitiva, va a predeterminar la planificación del sistema de calefacción y/o refrigeración urbanas.

Se trata de un análisis económico que ha de abarcar los factores sociales y ambientales, y ha de incluir, entre otras consideraciones y etapas (17), las siguientes:

- Primera etapa: la delimitación geográfica adecuada y bien definida de los sistemas de energía, de forma que se evite que en el futuro se seleccionen proyectos que incorporen soluciones subóptimas: en este límite geográfico debe realizarse un planteamiento integrado de las opciones relativas a la demanda y la oferta, considerándose todos los recursos disponibles, lo que incluye el calor residual de las instalaciones, el potencial local de *energías renovables* y las tendencias de demanda.

(17) Además de estos contenidos, el Anexo IX incorpora también la metodología para evaluar y calcular el excedente del beneficio sobre el coste: de esta larga pormenorización de criterios de cálculo interesa aquí destacar que tanto los «beneficios» como los «costes» externos han de incluir las repercusiones ambientales y sanitarias «en la medida de lo posible», esto es, cuando dichas repercusiones sean susceptibles de ser cuantificadas.

- segunda etapa: el establecimiento de una hipótesis de base que definirá la situación actual y su evolución probable en el marco temporal seleccionado, con la descripción más precisa posible de la demanda de calefacción y refrigeración dentro del límite geográfico;
- tercera etapa: definición de hipótesis alternativas con respecto a la línea de base, y sólo cuando la cogeneración y la calefacción y refrigeración urbanas no resulten técnica y económicamente viables, alternativas que deben ajustarse en todo caso al concepto general de calefacción y refrigeración eficientes (18)

Planteado con este abrumador nivel de detalle, el análisis coste-beneficio que se desarrolla en la Directiva, y en particular en su Anexo IX, «debe de entenderse como una *planificación integral del sistema energético* que abarca todas las opciones técnicas y económicas pertinentes» (19).

Del resultado de este análisis puede derivarse una obligación adicional: si se determina la existencia de potencial, cuyas ventajas sean superiores a su coste, los Estados deben *desarrollar una infraestructura de calefacción y refrigeración urbana* eficiente para posibilitar el desarrollo de una cogeneración de alta eficiencia y/o el uso de la calefacción y la refrigeración procedentes de calor residual y de fuentes de energía renovables.

Esta evaluación, que debió notificarse el 31 de diciembre de 2015, debe de actualizarse cada cinco años.

De esta forma, y de acometerse de forma rigurosa el cumplimiento de estas obligaciones —lo que queda pendiente para futuras revisiones del documento español de evaluación ya presentado— el planeamiento territorial y urbanístico queda comprometido por algunos de los contenidos del documento de evaluación: según se ha visto, la ubicación de nuevas zonas residenciales e industriales no es ya una decisión discrecional del planificador, sino que su emplazamiento habrá de ser el que optimice el potencial energético local y facilite la eventual conexión entre zonas de suministro y zonas de consumo.

Un planteamiento similar se traslada al sector privado, en particular a las instalaciones industriales productoras o consumidoras intensivas de energía: al tiempo de la autorización de la instalación —de nueva creación o modificación sustancial de las ya existentes— se impone que se realice el análisis de coste-beneficio de una instalación de cogeneración que aproveche el calor residual de la instalación; el umbral que determina la obligación de tal análisis

(18) Este concepto en relación con las definiciones del artículo 2, puntos 31, 41, 42 y 43 de la Directiva 2012/27/UE

(19) Vid. Nota de orientación sobre el artículo 14 de la Directiva 2012/27/UE, SWD (2013)449 final, p. 13.

sis queda establecido en los 20 MW, análisis que debe de incorporarse a la petición de autorización.

C) Distritos Energéticos: ¿público, privado o mixto?

La promoción de distritos energéticos, y en particular de distritos urbanos de calefacción y refrigeración, constituye una apuesta insistente de la UE en las normas que se acaban de mencionar, y aun en otras, como la Directiva 2010/31 de Eficiencia Energética de los Edificios: esta última, conocida por imponer los edificios de consumo casi nulo —para 2020 en el sector privado y para 31 diciembre 2018 para el sector público— impone otra obligación no menos importante pero con menor visibilidad. Para los nuevos edificios, el segundo apartado del artículo 6 dispone que «los Estados miembros velarán por que, antes de que se inicie la construcción, se consideren y tengan en cuenta la viabilidad técnica, ambiental y económica de instalaciones alternativas de alta eficiencia» (20), debiendo de documentarse dicho análisis y estar disponible a efectos de verificación.

Con poca, pero creciente, implantación entre nosotros, la generalización de la cogeneración de alta eficiencia y las redes de distritos energéticos conllevaría indudables beneficios económicos, ambientales y de seguridad energética: recientemente se ha estimado que alrededor de la mitad de la capacidad eléctrica instalada en la UE-28, en plantas de generación convencionales, está localizada a una distancia apropiada para convertirse en plantas de cogeneración que alimenten con su calor residual redes urbanas de calefacción y refrigeración (21).

Como es obvio, en el despliegue de las redes energéticas urbanas, las entidades locales tienen un papel importantísimo, habiéndose ya sistematizado las posibilidades de intervención local en la titularidad y gestión de estas redes, lo que dependerá del marco regulatorio y del riesgo que la entidad local quiera o pueda asumir y el control que quiera mantener: la titularidad privada probablemente asegure mayor retorno de la inversión, mientras que la titularidad pública va a permitir asociar otros objetivos —sociales, ambien-

(20) y sigue diciendo: «como los que se detallan a continuación, siempre que estén disponibles: a) instalaciones descentralizadas de abastecimiento de energía basada en energía procedente de fuentes renovables; b) cogeneración; c) calefacción o refrigeración urbana o central, en particular si se basa total o parcialmente en energía procedente de fuentes renovables; d) bombas de calor

(21) Esa distancia «razonable» se estima entre 60 y 70 km. *Vid.* COLMENAR-SANTOS, A., BORGE DIEZ, D., ROSALES-AENSIO E., *District Heating and Cooling Networks in the European Union*, Springer International Publishing AG, 2017, pp. 2 y 26.

tales, tecnológicos— al despliegue de estas redes. Con carácter general, se ha señalado que (22):

- el modelo más común es el de titularidad pública, gestionado bien por un departamento de la autoridad local o de una empresa de su titularidad, lo que no impide externalizar una parte del proyecto, como por ej. el diseño técnico o la construcción;
- titularidad mixta público-privada, en la que la autoridad local normalmente recaba el *know-how* y/o el capital de inversores privados, reduciendo el riesgo pero manteniendo un cierto nivel de control sobre el proyecto; esta modalidad puede adoptar la forma de una empresa mixta, de un contrato de concesión o de una cooperativa o propiedad comunitaria sin ánimo de lucro; y
- titularidad privada, en la que los inversores quieren ver asegurado un determinado nivel de retorno; comúnmente, hay algún respaldo o facilidades de la autoridad local a través del planeamiento urbanístico, alguna forma de respaldo financiero o de movilización para la participación de los propietarios.

2. Soft-Law: planes locales de energía y clima (PACEs) y otros instrumentos no vinculantes aunque exitosos

Los actuales Planes de Acción de Energía y Clima (PACE) traen causa en la creación en 2008 del *Pacto de los Alcaldes por la Energía*, que involucraba a los Entes Locales en los objetivos de reducción del 20% de emisiones establecidos en la Estrategia Europea 2020, un club de adhesión voluntaria que imponía que las entidades adheridas adoptaran un Plan Local de Energía (PAEs) cuyo contenido y metodología se establece por la Secretaría del Pacto. En 2015, el acuerdo se reelabora, extendiendo e incrementando los objetivos de reducción a 2030, ahora un 40%, e incorporando acciones de mitigación, lo que cristalizó en el *Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía* (23).

El *Pacto de los Alcaldes por la Energía y el Clima*, de adhesión voluntaria pero muy exitosa, implica la adopción en los dos años siguientes de un Plan Local de Clima y Energía —PACE— que concreta cómo el Ente Local ha de

(22) Sigo el estudio publicado por el Comité de las Regiones en 2016 *Local and Regional State of Play and Policy Recommendations Concerning Sustainable Heating and Cooling: focusing on EU level*, que a su vez sigue el informe, más detallado, de la UNEP publicado en 2015: *District Energy in Cities. Unlocking the potential of Energy Efficiency and Renewable Energy*.

(23) Ya se apuntó que el Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía reúne a 6.926 autoridades firmantes, que representan 213 millones de habitantes en el territorio de la Unión Europea. Pero fuera de este ámbito, la Comisión Europea ha impulsado y apoyado redes similares en países del Este de Europa, África, el Cáucaso, África, Latinoamérica, Caribe, y Asia.

conseguir los compromisos derivados del Pacto, en particular la reducción de emisiones GEI a un 40% en 2030, el incremento de la resiliencia a los impactos del cambio climático, y reforzar el acceso a una energía sostenible en 2030. El PACE es verificado por el organismo de Investigación de la Comisión —JRC, Joint Research Center— que puede imponer modificaciones y verificará también el informe bianual de seguimiento que debe de presentarse. Resumidamente, el Plan debe de incluir:

- un inventario base de emisiones, que abarca:
 - Edificios, Equipamientos e Instalaciones municipales y terciarios (no municipales), Edificios residenciales;
 - Alumbrado público,
 - Industria —no sujeta al régimen de Comercio de Derechos de Emisión—;
 - Transporte, que abarca Flota municipal, Transporte Público, Transporte privado y comercial—;
 - Agricultura, silvicultura y pesca;
 - Gestión de residuos;
 - Gestión de aguas residuales;
- programa de ahorro energético en edificios y servicios públicos, lo que puede conseguirse, también, a través de la contratación pública;
- planes de movilidad, dirigidos a reducir la dependencia del vehículo privado;
- estándares de rendimiento energético y requisitos para incorporar el equipamiento de energías renovables en las nuevas construcciones;
- acciones de concienciación al público;
- promoción de la producción local de renovables y uso de fuentes renovables, como las plantas de ciclo combinado.

A septiembre de 2016, el Pacto había recibido 6.201 adhesiones que cubrían a 6.926 autoridades locales, cubriendo un territorio de 213 millones de habitantes —36% de la población UE-28 (24). En España, las Entidades adheridas han presentado 1.519 Planes, de los que ya han sido verificados y aceptados 1.217 Planes. La mayor parte (1.173), están aún referidos a los objetivos 2020 del antiguo Pacto, y muy pocos (5) a los más recientes del nuevo Pacto que apunta a objetivos incrementados de mitigación a 2030 e incluye acciones de adaptación. De esta forma, el *Plan de Acción de Clima y Energía* constituye un estándar de acción climática local, incorporando metodologías establecidas a nivel universal en el ingente *Soft-Law* Climático generado alrededor de la Convención Marco, al tiempo que sitúa a las entidades locales en el centro de la estrategia energética europea; resulta significativo que estas

(24) El tercer Informe sobre el Estado de la Unión de la Energía, y la Evaluación del JRC sobre el funcionamiento de 8 años del Pacto de los Alcaldes están disponibles en https://ec.europa.eu/commission/publications/accompanying-documents-state-energy-union_en.

acciones climáticas locales se consideren en la Evaluación de las Estrategias Energéticas Europeas, como refleja por primera vez el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía (25).

Adicionalmente, la conexión global-local en la implementación del Acuerdo de París, sin perjuicio de otras medidas «internas», se articula a través de la relación directa de las entidades locales con una Secretaría transnacional —global— que establece las metodologías de medición y de cálculo y el contenido de un instrumento de planificación —plan local de energía y clima— con vocación de implantación uniforme a nivel mundial.

En paralelo, y en el escenario extracomunitario, ha discurrido un movimiento similar: en el marco de Naciones Unidas en 2014 se adopta la iniciativa *Compact of Mayors* (26), impulsado por redes preexistentes de ciudades que venían trabajando en materia de clima y de sostenibilidad —ICLEI, C40 y UCLG— y con el apoyo de UN-Habitat, la agencia de Naciones Unidas en asuntos urbanos.

En enero de 2017 se anuncia la fusión de estas dos plataformas en una única red, el *Pacto Global de los Alcaldes por el Clima y la Energía* (GCoM por sus siglas inglesas) (27), que reunifica en una estructura y metodología únicas las acciones, y las informaciones, adoptadas a nivel local en materia de clima y energía, alineándolas con los instrumentos establecidos en el Acuerdo de París 2015, en particular las «Propuestas de Contribuciones Nacionales». De esta forma, se refuerza el enfoque *bottom-up* para la gobernanza climática convenido internacionalmente y a nivel de la UE. Está previsto que el GCoM esté plenamente operativo a finales de 2018, cuando, después de una consulta pública entre los miembros, se establezcan los nuevos estándares e instrumen-

(25) COM (2017)688. Ya el primer Informe sobre la Unión de la Energía —COM (2015) 572 de 18 de noviembre 2015— refería lo siguiente: «la Comisión convocó a los representantes de las ciudades a una reunión que se celebró el 15 de octubre de 2015 con el fin de iniciar un nuevo Pacto de los Alcaldes que incluya medidas tanto de mitigación como de adaptación al cambio climático. La búsqueda de ese Pacto fomentará la actuación de las autoridades locales de todo el mundo, incluso de regiones que hasta la fecha no han participado». Y en el segundo Informe se presentaba el Pacto Global de los Alcaldes por el Clima y la Energía como resultado de la activa diplomacia europea en materia de clima y energía —COM (2017) 53 de 1.2.2017—.

(26) Desde su constitución se ha expandido rápidamente, recabando 650 compromisos, de 94 países distintos que representan cerca de 500 millones de habitantes. *Vid.* FAQ Global Covenant.

(27) El Órgano de Gobierno es el GCoM Board, compuesto por diez alcaldes o representantes locales, la Comisión Europea y un representante especial de Naciones Unidas. Como órgano de asesoramiento y apoyo del consejo se constituye el Founder Council, que está integrado por los «partners» de los dos miembros fundadores —Pacto de los Alcaldes y Compact de los Alcaldes—: C40, ICLEI, UCLG, UN_Habitat, Comisión Europea, Comité Europeo de las Regiones, Alianza por el Clima, CEMR, EuroCities y FEDARENE.

tos de planificación, medición y control: el punto de partida, claro es, está en lo que ya se ha establecido por el Pacto de los Alcaldes por la Energía y el Clima, que actuará como «rama» regional y cuyos miembros pasan a ser automáticamente miembros del GCoM.

Recientemente, Septiembre 2018, el GCoM, ha adoptado las anunciadas Recomendaciones para ayudar a las entidades adheridas a la consecución de los tres objetivos, ahora alineados con otros programas de Naciones Unidas: reducir y limitar emisiones GEI; prepararse para los impactos del cambio climático y, en línea con la Agenda 2030, reforzar el acceso a la energía sostenible.

Estas Recomendaciones —de aplicación el 1 de enero 2019— establecen un estándar armonizado para verificaciones climáticas —*global framework for reporting*— y respecto del instrumental que se venía utilizando en el marco de los PACEs, introduce algunas variaciones: entre éstas, es de reseñar que incorpora la obligación de incorporar en su contenido Planes de Acceso a la Energía, que están referidos al “acceso a la energía segura, sostenible y asequible” alineándose de esta forma con el Objetivo n° 7 de Desarrollo Sostenible y con la Iniciativa Sustainable Energy For All (SE4All), que persigue asegurar el acceso universal a los modernos servicios energéticos (28).

III. LA PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA EN PERSPECTIVA CLIMÁTICA: ESTANCA, INCONEXA Y ASISTEMÁTICA

1. Planificación energética: pocos avances, notables retrocesos

A) La Planificación en la Ley de cabecera del sector eléctrico

La Planificación energética en España viene tradicionalmente reconducida al despliegue de las infraestructuras requeridas, salvo un corto período en el que otro tipo de planificación tuvo reflejo legal, aun con carácter indicativo. Hay que remontarse a la Ley 54/1997, que supuso la renovación del marco energético español, para explicar el déficit de *ambientalidad* de nuestro marco energético: ya entonces se hizo notar (RAZQUÍN LIZARRAGA, 2012) el escaso impacto del componente ambiental en la modernización del marco energético español, componente que sí estaba ya presente en las Estrategias y normativas energéticas europeas a las que esta norma nos aproximaba.

Unos años después, la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, vino a adaptar el marco de la Política Energética española —tradicionalmente enfo-

(28) Sobre el Soft Law asociado a los Tratados de Clima, *vid.* ANITTO VIHMA, «Analyzing Soft Law...», *cit.*, y NAVA ESCUDERO, C., «El Acuerdo de París. Predominio del Soft Law en el Régimen Climático», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 147, diciembre 2016, pp. 99-135.

cada a las energías fósiles y nucleares y a las infraestructuras de transporte de energía— al entendimiento europeo del propio concepto de energía, que integraba ahora nuevas fuentes no fósiles, y nuevas estrategias para su aprovechamiento y gestión. Además de la renovación de su alcance, y de acuerdo con la Hoja Europea de Ruta de la Energía 2050 (establecida en 2011), el sector energético se encuentra en el epicentro de una profunda transformación económica y social.

En consecuencia, la Ley 2/2011 vino a establecer unos Principios de Política Energética (artículo 77, apdo. 1), que enmarcaba los objetivos de seguridad en el suministro, la eficiencia económica y la sostenibilidad ambiental en el objetivo más amplio de lucha contra el cambio climático. En consecuencia, planteaba una planificación integral del modelo energético (artículo 77, apdo. 2), añadiendo a la planificación energética vinculante (de transporte de energía, artículo 80, apdo. 1), *los planes nacionales de ahorro y eficiencia y los planes de energías renovables* (artículo 78, apdo. 4), documentos que debían *aprobarse por el Consejo de Ministros y ser remitidos a las Cortes* (artículo 80, apdo. 3). Los instrumentos de planificación, vinculante y no vinculante, debían de ser objeto de *informe previo de la Conferencia Sectorial de Energía* (artículo 78, apdo. 4 y 80, apdo. 2), creada por la Ley (artículo 81), favoreciéndose los marcos de cooperación de las Administraciones locales con las autonómicas y estatal (artículo 81, apdo. 3).

La aprobación dos años después de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico supuso un paso atrás en este proceso de modernización de la política energética: se obvia el propósito de la planificación energética integral y el cambio climático, declarándose como objeto de la Ley la tradicional preocupación por el «suministro» (artículo 1), lo que constituye, junto con las necesidades de inversión de nuevas instalaciones de transporte de energía (artículo 4, apdo. 1) el objeto de la Planificación Eléctrica. Los planes de eficiencia energética y de renovables quedan ahora contemplados como una eventual posibilidad dirigida a cumplir con los compromisos derivados de nuestra pertenencia a la Unión Europea (artículo 4, apdo. 5). La Ley de 2013 obvia también la dimensión más plural que de la formulación de las políticas y planes energéticos se recogía en la Ley de 2011: ahora se omite cualquier referencia a un eventual informe de la Conferencia Sectorial de la Energía en la aprobación de los planes, aunque, sin mayor concreción, se declara que la planificación eléctrica será realizada por la Administración General del Estado «con la participación de las Comunidades Autónomas».

La Ley 24/2013 fue en su día objeto de un conflicto de competencias en el que, por lo que aquí interesa, se suscitaron las siguientes cuestiones:

- por una parte, se pide un cambio de la anterior doctrina, recaída en los exámenes de constitucionalidad de la Ley 54/1997, que salva la

inconstitucionalidad de los criterios de potencia (50 MW, artículo 3.13 LSE) para concretar el carácter supracomunitario del aprovechamiento que determina la competencia estatal para su autorización ex artículo 149.1.22 de la Constitución.

- por otra parte, se cuestiona la intervención de la CNMC, vía informe vinculante, en la otorgamiento o denegación del permiso de conexión a la red cuya autorización corresponde a la Comunidad Autónoma (artículo 33.5).

El conflicto fue resuelto por la STC 32/2016, que afirma la constitucionalidad de la LSE en unos casos desestimando las alegaciones, y en otros en virtud de una interpretación concreta (Sentencia interpretativa de rechazo) del precepto impugnado. A este resultado se volverá más adelante.

La actual planificación para el período 2015-2020, que se aprueba por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015, y se publica por Orden IET/2209/2015, de 21 de octubre, no puede tener un título más expresivo respecto de su limitado contenido: «Planificación Energética. Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020».

Claro es que, en cumplimiento de las obligaciones europeas se han adoptado otros instrumentos de planificación:

- en cumplimiento de la obligación de la Directiva de presentar Planes de Renovables antes de junio 2010, el Consejo de Ministros, por Acuerdo de 11 de noviembre de 2011, aprueba el Plan Nacional de Energías Renovables PANER 2011-2020. El PANER describe en su texto (29) el complejo sistema autorizador español, distingue los tres ámbitos competenciales más directamente relacionados con la legalización de la actividad —industria, urbanismo y medio ambiente— y relaciona en Anexo, para cada de las Comunidades Autónomas, fichas normativas que, para cada uno de estos tres ámbitos, concretan distintos aspectos. Estas previsiones se asociarían con la obligación establecida en el artículo 13, apdo. 1. de la Directiva;
- por lo que hace a la planificación de Eficiencia Energética, ya se dijo que la Directiva impone una doble obligación:
 - por una parte, los planes nacionales de ahorro energético: en cumplimiento de esta obligación, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011 aprobó el Plan de Acción 2011-2020

(29) Págs. 62 y ss. Estando vigente el Plan Español de Fomento de las Energías Renovables 2000-2010, se aprobó el Plan Español de Energías Renovables PANER 2005-2010 (después de un Plan 2008-2016 que no llegó a aprobarse por ser rechazado por la Comisión Europea).

(PANEER), que constituye el segundo Plan Nacional de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética;

- y por otra parte, la evaluación del potencial energético del territorio nacional que impone el artículo 14 de la Directiva a efectos de promover el potencial de cogeneración de alta eficiencia y los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, a cuyo cumplimiento se le dedica un epígrafe separado.

B) La Evaluación Energética de Sistemas Urbanos

En el anterior epígrafe queda expuesto el marco en el que, a día de hoy, han de incorporarse las obligaciones europeas de Planificación energética establecidas en las Directivas, en particular los Planes Nacionales de Energías Renovables y de Eficiencia Energética. Mención separada requiere el marco nacional que incorpora en España el novedoso mecanismo de Evaluación Energética de los Sistemas Urbanos —artículo 14 Directiva 2012/27/CE— que son presupuestos para el cumplimiento de la obligación más amplia de evaluar desde la perspectiva energética la totalidad del territorio nacional.

En este caso, la transposición de este nuevo instrumento se realiza mediante la aprobación del Real Decreto 56/2016 que, por lo que aquí interesa (30), regula por una parte, la Promoción de la eficiencia energética en la producción y uso del calor y del frío (artículo 13) y, por otra, la obligación de determinadas industrias de realizar una estimación del coste de cogeneración al tiempo de tramitar la correspondiente autorización: esta última previsión se incorpora en la DF 1ª del Decreto 56/2016, por la que se modifica el Real Decreto 1955/2000 que regula la autorización de instalaciones de energía eléctrica, dando entrada en los procedimientos de autorización al nuevo trámite de análisis coste/beneficio.

El Real Decreto fue objeto de un conflicto de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña resuelto por la STC 171/2016 en el que,

(30) El Real Decreto tiene como objeto específico asegurar la aplicación efectiva de la Directiva 2012/27/UE así como profundizar en el desarrollo del mercado de servicios energéticos; regula además el sistema de Auditorías Energéticas (artículos 2 a 6), el sistema de acreditación de proveedores de servicios energéticos y auditores energéticos (artículos 7 a 12) y la Promoción de la eficiencia energética en la producción y uso del calor y del frío (artículo 13). También modifica (DF 1ª) el Real Decreto 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, para dar entrada en los procedimientos de autorización al nuevo trámite de análisis coste/beneficio que afecta a determinados proyectos industriales. Sin embargo, uno de los contenidos más importantes de la Directiva, como es la obligación de eficiencia de los actores del sistema, se ha desarrollado en la Ley 18/2014.

entre otras cuestiones, se examinaron las dos regulaciones que aquí se están tratando —evaluación energética del territorio y de los sistemas urbanos, y procedimiento de autorización de instalaciones de energía—.

Respecto de la primera cuestión, evaluación y análisis económico de la totalidad del territorio nacional, el Real Decreto 56/2016 atribuye la competencia al Ministerio de Industria para realizar la evaluación completa del potencial de cogeneración y sistemas urbanos de calefacción (artículo 13 RD 56/2016). De acuerdo con la Directiva, el análisis global del potencial nacional puede estar compuesto por un conjunto de planes y estrategias regionales o locales; sin embargo, el Real Decreto atribuye la competencia para su realización al Ministerio (artículo 13, apdo. 1): aunque reconoce la posibilidad de políticas autonómicas y locales en la materia (artículo 13, apdo. 2), no señala sin embargo la eventual conexión o imbricación de estas políticas con la estrategia nacional.

A mi entender, la Directiva en este punto es objeto de interpretaciones extremas que ponen de manifiesto el intenso grado de desencuentro y unilateralidad que se ha instalado en nuestros procesos decisorios:

- la Generalitat de Cataluña, que no niega la competencia estatal para realizar la evaluación nacional, defiende sin embargo que este análisis se realice por agregación de las evaluaciones que a nivel autonómico proporcionen las Comunidades Autónomas;
- el TC, en interpretación conforme (FJ6º) que lleva al fallo, considera que se trata de una medida ejecutiva de carácter básico, que satisface las necesidades de coordinación de datos que superan la perspectiva autonómica y la coherencia y homogeneidad técnica de la actuación, lo que justifica que en estos supuestos el Estado ejerza facultades de coordinación (reiterando lo razonado unos meses antes en su STC 53/2016).

Atendiendo a los razonamientos del Tribunal, resulta llamativa, y quizás anacrónica, la rotundidad con la que se afirma la competencia estatal: estas exigencias de coordinación, dice el FJ6º, «hacen inviable la descentralización de dicha actividad y exigen la coordinación por un único sujeto». Y es que una cosa es la decisión unilateral de un único sujeto, y otra cosa la coordinación de una competencia descentralizada (puesto que, en ausencia de descentralización, nada hay que coordinar). Es también cuestionable que tal función de coordinación se atribuya a un órgano unipersonal, estatal, al que no se le señala obligación alguna de considerar las planificaciones y estrategias de otras entidades, por lo que nada hay que coordinar. Otra cosa es decidir —al hacer la evaluación— unilateralmente.

El Real Decreto tiene fecha de 12 de febrero; la evaluación nacional que regula se presentó con fecha «abril 2016» a la Comisión europea un docu-

mento de casi doscientas páginas dando cumplimiento a esas obligaciones de evaluación (31), en el que se indica que se han utilizado las siguientes fuentes (p. 156, Anexo I): el Registro de la Propiedad, el INE, el IDEA, los Registros gestionados por el propio Ministerio (de Emisiones y Fuentes Contaminantes, de derechos de emisión), el Catálogo Nacional de Hospitales, el Inventario de Edificios de la AGE, y algún otro.

Parece que ni el Gobierno al aprobar el Real Decreto, ni el Tribunal Constitucional al examinar su constitucionalidad, han visualizado correctamente la transversalidad de las políticas de clima, en general, de las que la evaluación que referimos es pieza esencial. Otra ocasión perdida para activar y articular la estructura institucional y organizativa ya existente —por ej., y entre otras, las Conferencias Sectoriales de Energía y de Medio Ambiente, la Oficina del Cambio climático, el Pacto de los Alcaldes por la Energía y el Clima (32) articulado a través de la FEMP— e intentar concretar un pacto nacional que resulte coherente con, y eficaz desde, las distintas estrategias territoriales en la materia cuya eficacia depende de planteamientos complementarios y coordinados con la participación, claro está, de las autoridades competentes.

Respecto de la segunda cuestión, el Real Decreto 56/2016 traspone la obligación de determinadas industrias de evaluar económicamente instalaciones de cogeneración asociadas a su actividad, incorporando este trámite en el proceso de autorización, tramitándose de forma similar a la bien conocida Evaluación de Impacto Ambiental. Para ello, modifica (DF 1º) el procedimiento de autorización de instalaciones eléctricas establecido en el Real Decreto 1955/2000, precisando (artículo 13, apdo. 5) cómo se inserta el nuevo trámite en el proceso de autorización. De acuerdo con esta regulación, para instalaciones de potencia térmica total o superior a 20 MW —límite establecido en la Directiva—,

- el peticionario debe presentar ante el órgano estatal el análisis de costes u beneficios para adaptar el funcionamiento de la instalación proyectada a la cogeneración de alta eficacia,
- se atribuye al órgano estatal — *Dirección General de Política Energética y Minas*— la potestad de denegar la autorización si no contempla la cogeneración si el análisis es favorable a su incorporación, así como

(31) Está disponible, en inglés, en la web de la Comisión Europea https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/ESArt14_1EN.pdf No he podido encontrar la versión española, ni inglesa, en la página del Ministerio. Tampoco me ha sido posible determinar, a los efectos de una eventual impugnación, la forma que adopta dicho documento —Acuerdo, Resolución, ...?—.

(32) Y que impone a los signatarios la elaboración de planes de energía y clima a nivel local con contenido muy detallado y metodología común.

la posibilidad de eximir a determinadas instalaciones concretas aun cuando los beneficios superen a los costes.

Procede recordar que la LSE, y el Real Decreto 1955/2000 sobre autorización de instalaciones de energía eléctrica, establecen el umbral de 50 MW para determinar la competencia estatal de otorgar autorizaciones sobre instalaciones de energía eléctrica; por debajo de dicho umbral la competencia sería autonómica. En el conflicto resuelto por la STC 171/2016, se alegó que este régimen tiene el efecto de sustraer de la competencia autonómica la autorización de las instalaciones térmicas entre 20 y 50 MW de potencia (33).

El TC afirma la constitucionalidad del precepto, en base a un criterio interpretativo basado, a su vez en Sentencias interpretativas de rechazo anteriores —disponiendo que «la referencia que se efectúa a la Dirección general de política energética y minas» *ha de ser entendida* en relación con las instalaciones cuya autorización corresponde al Estado.

2. Planificación territorial y urbanística: determinaciones de las políticas climáticas

Los anteriores planteamientos suponen un profundo cambio de enfoque tanto en relación al mercado de la energía —como recoge expresamente la Transición Energética europea— como en relación con las infraestructuras y el diseño de la ciudad. El punto de inflexión está en dejar de considerar las políticas climáticas exclusivamente a un nivel macro y micro —que implicarían planes estatales y medidas edificatorias— para incorporar un también un meso-nivel de acción que pivotaría, de forma principal, en los instrumentos de planificación: de planificación urbanística y territorial, y también de objetivos energéticos (reducción de emisiones y renovables) a nivel regional y local (34).

Un enfoque que influirá, en definitiva, en los instrumentos de planificación territorial y urbanística, y en la concepción y diseño de la ciudad. Como ya había influido previamente los modelos urbanos establecidos por el Acervo Urbano europeo, que ha configurado un nuevo urbanismo más sostenible

(33) La Generalitat de Catalunya, que plantea el conflicto, indica que la cogeneración tiene una importante implantación en Catalunya y aunque ninguna de las instalaciones superan los 50MW, muchas superan los 20 MW, por lo que, habiendo sido autorizadas por la Generalitat, su renovación, y la implantación de nuevas instalaciones equiparables, deberá ser ahora autorizada por el Estado.

(34) DvidHawkey, Janette Webb, Mark Winskel, «Organisation and governance of urban energy systems: district heating and cooling in the UK», *Journal of Cleaner Production* 50(2013), p. 24.

ambientalmente contrapuesto al enfoque expansivo anterior. Claro está que para ello habrá que superar la tradicional separación entre la legislación energética y la legislación urbanística que aún persiste entre nosotros (35).

Las medidas que ejecutan políticas locales energéticas y de clima vienen incluyendo ordenanzas sobre paneles solares y alumbrado público eficiente, renovación progresiva del parque público de transporte, carriles y viales para transporte sin motor, restricciones al tráfico privado, y gestión más eficiente de los residuos (36). Pero el alineamiento con las estrategias europeas requiere de un planteamiento con una mayor perspectiva, que acepte tanto los condicionamientos y limitaciones del planificador territorial que le imponen la políticas climáticas, como la apertura de la toma de decisiones y la gestión a los actores efectivamente implicados, esto es, que abandone los enfoques unilaterales para instalarse en planteamientos muchos más plurales en la toma de decisiones.

A) La consideración de las medidas de clima

En epígrafes anteriores se expuso cómo algunas de las obligaciones de planificación nacional en materia energética impuestas por las Directivas europeas redundaban en la reducción de la discrecionalidad del planificador para la calificación de suelo, por estar predeterminada, por ejemplo, la ubicación de nuevas zonas residenciales, industriales o de generación de energía, por evaluaciones y análisis previos; de igual forma, podrá afectar a la delimitación de unidades de ejecución, por estar condicionadas por la delimitación de unidades energéticas con suficiente densidad urbana y «usos mixtos» (residencial/ industrial) que asegure la complementariedad horaria de oferta y demanda, y el aprovechamiento máximo de energías locales y sobrantes (37); la incorporación

(35) En este sentido, la templada invocación a la «coordinación con planes urbanísticos» que recoge el artículo 5 de la LSE; respecto a la legislación anterior, del mismo criterio Joaquín NEBREDÁ PÉREZ, citado por Vanesa RODRÍGUEZ AYALA, «El régimen de implantación y financiación de la red de distribución eléctrica. Convergencia con la disciplina urbanística», en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Martín Bassols Coma*, Tomo II, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Ed. Reus – Colegio de Registradores de España, 2008

(36) Vid. Primer Informe (2007) sobre las Políticas Locales de Lucha contra el Cambio Climático ha sido elaborado por la Red Española de Ciudades por el Clima, como Sección de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con la asistencia técnica de CONSULNIMA.

<http://www.redciudadesclima.es/files/documentacion/43e5155486b25d1be2b17176a120288b.pdf>

(37) Laurence Rocher, «Climate-Energy Policies, Heat Provision, and Urban Planning: A renewal of Interest in District Heating in France: Insights from National and Local Levels», *Journal of Urban Technology*, 2014, Vol.21, N. 3, p. 12.

en la planificación de la renovación de edificios por razones de eficiencia energética al menos cuando sea jurídicamente exigible tal renovación; la ubicación de nuevos desarrollos residenciales e industriales que posibiliten el aprovechamiento del potencial local previamente determinado; la participación local en la planificación energética —o la toma en consideración en ésta de las necesidades locales— en orden a incluir las necesidades de renovación de infraestructuras energéticas tal y como prevé la Directiva europea de renovables; la participación en la planificación y mapeado del paisaje, en el marco del Convenio de Florencia, haciendo coincidir las intervenciones con las nuevas infraestructuras energéticas para evitar y reducir la contaminación visual (38), etc., etc.

Mención separada merecen los distritos urbanos de calefacción y refrigeración, en los que, como se vio, la UE está haciendo especial hincapié, y reflexionar sobre su consideración urbanística, en torno a las categorías de sistema general o dotación pública, general o local, a los efectos de incluirlos o no en el planeamiento y de determinar quién asume su coste —de construcción y, antes, de adquisición del suelo preciso (39). Será distinto el caso, por ejemplo, de distritos de calor y refrigeración asociados a una específica unidad de ejecución o la planificación general de redes de distrito en un municipio vinculado a las determinaciones de un Plan Local de Energía y Clima que programa el despliegue de redes en varias fases. Con el mismo objetivo de determinar el costo de las dotaciones, habría también que reflexionar si las redes de calefacción y refrigeración constituyen meras infraestructuras, en las que se financia sólo el suelo donde se van a localizar, o pueden calificarse de equipamiento, que habrá de considerar además del suelo, el coste de la infraestructura y la construcción de la misma. ¿Cabe pues considerar los «equipamientos energéticos» diferenciados de las «infraestructuras energéticas»? ¿Se le da continuidad respecto de las redes energéticas urbanas, en el marco de un nuevo modelo energético descentralizado, a la consideración urbanística del suministro de energía asociado a la conducción, la transformación y la distribución de energía coherente con un modelo energético vertical y centralizado?

Aun cuando no existe una tradición entre nosotros de este tipo de redes, lo cierto es que hay un crecimiento de alrededor del 20% anual desde 2013 hasta llegar a un total de 352 redes censadas que se estiman en una longitud

(38) *Ibidem*.

(39) Sigo aquí, aplicándolo a estas redes, las precisiones que sobre estos conceptos se contienen en LASAGABASTER HERRARTE, I., «Dotaciones Públicas, Sistemas Generales y algunas perversiones del Sistema Urbanístico», *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Martín Bassols Coma*, Tomo II, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Ed. Reus – Colegio de Registradores de España, 2008, pp. 347-372

que supera los 600 km en 2017. De los últimos datos presentados, es de interés resaltar los siguientes (40):

- Número de redes por CCAA: encabezada por Cataluña (118), Castilla y León (56) y Navarra (31);
- Potencia instalada por CCAA: encabezada por Cataluña (442 MW), seguida de Madrid (332 MW) y Navarra (143 MW), lo que representa el 75% de la potencia total instalada;
- El 48% de las redes censadas es de titularidad pública, pero el 41% de la potencia instalada es de titularidad mixta (pública 20%, privada 39%);
- 3 de cada 4 redes de calor y frío utilizan biomasa solamente o en combinación con otras fuentes de energía (273 MW biomasa, seguida en segundo lugar por 65 MW de gas natural como fuentes de energía consumidas).

Esta progresión podría indicar que estas nuevas propuestas encajan con normalidad en el actual marco urbanístico; sin embargo se trata de una visión equivocada, y la interpretación adecuada posiblemente sea la contraria: las nuevas propuestas, por su propio interés y oportunidad, resultan practicable aun a pesar del actual marco urbanístico y energético. Así lo expresa, para el caso de Cataluña, las conclusiones del Proyecto europeo SmartReflex (41), que, entre otras, identifica una barrera normativa en el reglamento electrotécnico de baja tensión, que no tiene en cuenta la situación en la que un bloque está conectado a una red de DHC en el sentido de permitir potencias menores a las mínimas fijadas y de esta manera evitar un sobredimensionamiento y sobrecoste de la red eléctrica. Ello requiere la solicitud de una exención reglamentaria acompañando un estudio energético fundamentado al organismo público competente en la materia.

B) Insistiendo en la coordinación

Urge una renovación de nuestra legislación territorial y urbanística para acoger estas determinaciones, en orden a hacer posible una transición ener-

(40) Datos disponibles en la web de ADHAC —Asociación de empresas de redes de calor y frío— tomados del censo de 2017, <http://www.adhac.es/Priv/propio.php?id=8>.

(41) Vid. ESTRADA ALIBERAS, J. *et al.*, «El fomento de las redes urbanas de frío y calor —DHC— con fuentes de energía renovable. El Proyecto Europeo SMARTREFLEX y sus aplicaciones en Cataluña», en *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y Práctica*, S. GALERA y M. GÓMEZ (coords.), INAP 2018 (en prensa). Una presentación del Informe final del proyecto está accesible en <http://glocalres.com/wp-content/uploads/2017/06/Presentacion-ESTRADA.pdf>

gética y unas medidas climáticas que son reto y oportunidad y que requieren una gestión y un gobierno decididamente plural y coral. Actualmente, ni las fórmulas orgánicas ni las funcionales arbitradas en el ordenamiento español resultan, a mi entender, adecuadas para la participación multinivel que requieren las políticas de clima. Sobre las funcionales ¿qué significa la redacción del artículo 22.3 de la Ley del Suelo de 2015, que prevé que se recaben los informes de otras autoridades en la tramitación de desarrollos urbanos «cuando sean preceptivos»? Este sorprendente precepto (relacionar los informes que preceptivamente se han de recabar siempre y cuando otra norma los haya ya establecido como preceptivos) posiblemente se explique por el afán de la sistemática afirmación y controversia competencial que vienen acompañando a la normativa, general y sectorial, desde su publicación en los diarios oficiales. Pero esto remite a una futura declaración jurisprudencial que aclare el alcance de sus determinaciones.

Sobre las técnicas orgánicas de coordinación, en la legislación aludida, el referido afán de afirmación competencial desemboca en la unilateralidad de la acción, sin que aparezca rastro del gobierno multinivel al que tan insistentemente se refieren los programas y estrategias europeas. Como fórmula típica de coordinación, las Conferencias Sectoriales se manifiestan en su actual configuración como instrumentos claramente insuficientes, a la vista del número de reuniones y la agenda en los últimos años; en particular, y en los ámbitos que aquí interesan, son elocuentes los siguientes datos (42):

- Conferencia Sectorial para Asuntos Locales: 1 reunión constitutiva en 2003, 1 reunión en 2005, 1 reunión en 2006; presidida por el Ministerio de Administraciones Públicas, son miembros los Consejeros autonómicos competentes y los representantes designados por la FEMP;
- Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo: 1 reunión en 2013 (año de aprobación de la ya derogada Ley de Rehabilitación y del Plan de Estatal de Rehabilitación 2013-2016), 1 en 2014 (año de aprobación de la Programación 2014-2020 de Fondos Europeos), 0 en 2015 (año de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación y del Acuerdo de Asociación del Reino de España con la Comisión Europea para la ejecución de los Fondos Europeos), 0 en 2016 (junio).
- Conferencia Sectorial de la Energía, se reúne 2 veces en 2011, 0 en 2012, 1 en 2013 (año de aprobación de la nueva Ley del Sector Eléctrico) y 1 en 2014.

(42) Datos disponibles en http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonoma/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion.html, último acceso julio 2016.

Recientemente, el nuevo gobierno ha creado la *Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética* —Real Decreto 958/2018, de 27 de julio— que, entre otras funciones, pretende «coordinar las actuaciones de los órganos concernidos de la Administración General del Estado, para la elaboración del Anteproyecto de Ley de cambio climático y transición energética, del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima o de la estrategia para la descarbonización de la economía a 2050». Claro es que se está refiriendo a una coordinación «horizontal», en el ámbito de la Administración General del Estado. Habrá que estar atentos cómo se aborda la coordinación «vertical» o multinivel: si reformando la *Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático* —en la que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales tienen una representación mínima (43)—, si sustituyendo la anterior por una estructura organizativa nueva o apoyando las funciones en materia de energía y clima en la convocatoria regular e insistente de las Conferencias Sectoriales concernidas.

Por último, hay retos pendientes desde hace años que redundarían en una Administración más eficaz, aprovechando los nuevos instrumentos tecnológicos disponibles, lo que resulta particularmente adecuado en la gestión del territorio y las políticas ambientales. Me estoy refiriendo a los Sistemas de Información Geográfica (SIGs) que ya hace unos años introdujo la Directiva 2007/2/CE, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire): precisamente, la Directiva contiene unas normas generales para el establecimiento en Europa de una infraestructura de información espacial con el fin de utilizarla en las políticas ambientales de la Unión Europea (UE) y en políticas o actividades que puedan influir en el medio ambiente. Los Sistemas SIGs se han desarrollado en toda Europa, pero este desarrollo está aún lejos del potencial que proporcionarían a una gestión del territorio racional, transparente y objetiva, que utilice dichos datos espaciales, de forma sistemática, en los procedimientos administrativos de autorización de usos de suelo y otras actividades humanas con impacto en los recursos natu-

(43) La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático adoptó el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en España, aprobado en 2006 por el Consejo de Ministros. La Comisión está presidida por el Secretario de Estado de Medio Ambiente y cuenta con los siguientes vocales: 17 por parte de la AGE, 1 por cada CCAA, 1 para Ceuta, 1 para Melilla y 1 representante de las entidades locales (artículo 3 de la Ley 1/2005). Adicionalmente, el artículo 3bis del mismo texto dispone que «El Consejo Nacional del Clima garantizará la participación de las organizaciones sindicales, empresariales y ambientales en el seguimiento de la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión en cuanto a sus efectos en la competitividad, la estabilidad en el empleo, la cohesión social y la coherencia ambiental». Por último, debe de mencionarse la Oficina Española de Cambio Climático, adscrita a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (Real Decreto 895/2017, artículo 4), con rango de Dirección General.

rales: SIGs que recogen las afecciones y calificaciones de los suelos y de las aguas, las zonificaciones a efectos de contaminación acústica y atmosférica, las catalogaciones de recursos geológicos y forestales . etc., debidamente coordinados y preceptivamente accesibles a golpe de «click» en un procedimiento administrativo, e incorporados en el correspondiente expediente (44).

IV. LAS MÚLTIPLES BARRERAS

En base a todo lo anteriormente expuesto, puede sostenerse que las estrategias europeas de clima y energía se enfrentan en nuestro país, al menos, a tres tipos de barreras regulatorias y administrativas: la barrera de la unilateralidad, la barrera de la inseguridad jurídica, y la barrera del anacronismo normativo.

Algunas manifestaciones de la *barrera de la unilateralidad* acaban de exponerse, evidenciando que nuestros instrumentos paradigmáticos de coordinación, las Conferencias Sectoriales, son poco más que letra muerta muy alejadas del foro de participación interadministrativa que en principio pretendieron ser. Otra manifestación de importantes consecuencias, que no se percibe en relación con la falta de coordinación multinivel, tiene origen en el cambio de regulación en los incentivos a las energías renovables: el Plan Nacional de Energías Renovables 2005-2010 estableció un objetivo de 450 MW de potencia instalada de energía fotovoltaica para todo el período. Por efecto del Real Decreto de 2007 que estableció un más que generoso marco cuantitativo y temporal de tarifas primadas, se acabó dicho año con una potencia instalada de 526 MW. No obstante, se siguieron autorizando nuevas instalaciones, con derecho a tarifa primada, por parte de 18 autoridades: la estatal o alguna de las 17 autonómicas en función de la ubicación y de que se sobrepasara, o no, los 50 MW de potencia. Sólo se reaccionó cuando se sobrepasó en más de seis veces los objetivos del documento de Planificación —esto es, cuando se llegó a una potencia instalada con derecho a tarifa primada de 2.707 MW a finales de 2008.

Algo tendrá que ver en el desaguizado —además de la eventual oportunidad de tan generoso marco regulador— que las autorizaciones se siguieran otorgando por dieciocho autoridades al margen de un mínimo racional de coordinación: una orquesta sinfónica actuando sin director, ni al tiempo de planificar ni al tiempo de ejecutar los planificado.

(44) Una experiencia similar a la propuesta es *Environmental Geographic Information System (GIS) of Drama Regional Unit (East Macedonia Thrace Region-Greece). The application of a Decision Support System & Public Information tool in Greek Administration sector*, que puede consultarse en <http://pedramas-pamth.maps.arcgis.com/apps/Viewer/index.html?appid=80f1400abed9478d8f33ac04bbe010a3> (último acceso 2 de junio 2018).

La alusión a la *barrera de la inseguridad jurídica* hace referencia a la profusión de Sentencias interpretativas de rechazo que han resuelto contenciosos relacionados con la normativa energética llevados ante el Tribunal Constitucional, en algunos casos aplicando criterios contenidos en previas Sentencias interpretativas de rechazo. El mantenimiento del ordenamiento jurídico en base al principio de interpretación conforme resulta en ocasiones forzado y desconcertante, como se puso de manifiesto en la STC 171/2016 que arriba refirió (45). Recordemos que, en interpretación conforme, se mantuvo la constitucionalidad de un marco normativo que no podía exhibir peor técnica normativa al trasponer una norma comunitaria: la Disposición Final de un Real Decreto dirigido a regular unas cualificaciones profesionales, modifica el régimen general de autorización de instalaciones eléctricas establecido en otro Real Decreto.

Por último, y conectada con la anterior, la *barrera del anacronismo normativo*, que quizás sea la más grave, con no ser leves las anteriores, porque, de no remontarse, se corre el riesgo de desconectar del entendimiento europeo de términos y conceptos a los que dotamos de un diferente significado.

El primer anacronismo normativo lo encontramos ya en la propia Constitución, tal y como viene siendo aplicada por su intérprete auténtico, el Tribunal Constitucional; esta circunstancia se transmite luego, a nivel legal y reglamentario, en el ordenamiento que desarrolla y concreta aquellas provisiones constitucionales. Como continuación se razona, el anacronismo de los conceptos constitucionales es remontable pero requiere una renovación profunda de su entendimiento en la doctrina constitucional; por el contrario, en el plano infraconstitucional, es urgente una revisión y adaptación de sus preceptos.

Un ejemplo claro se manifiesta en la STC 32/2016, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, en el que expresamente se rechaza un cambio de doctrina en materia de energía. La Sentencia no arroja novedades destacables toda vez que resuelve en base a criterios ya establecidos en Sentencias anteriores sobre los títulos competenciales en presencia (46) que se aplican aquí con notable automatismo. Los reproches de inconstitucionalidad se basaron exclusivamente en cuestiones de titularidad competencial, manifestándose de nuevo la cuestión de la viabilidad de la competencia básica, en energía y coordinación general de la economía ex artículos 149.25 y 149.13° respectivamente, para amparar facultades de ejecución —normativas y administrativas—.

(45) Vid. Supra II.1.2.

(46) Sobre esta sentencia vid. ARZOZ SANTISTEBAN, X., «La distribución de competencias en materia energética: bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 99-100, 2014 (ejemplar dedicado a: «Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo»), pp. 441-463.

De nuevo, se afirmó tal posibilidad en base a una interpretación expansiva, ya muy familiar, de dichos títulos competenciales, a una consideración acentuadamente material del concepto de «bases estatales» y a la aceptación de la técnica de la remisión reglamentaria y las funciones ejecutivas como excepción a las exigencias del principio de ley formal (FJ4º) cuando resulten complemento necesario de aquellas bases. Por otra parte, y para salvar la constitucionalidad de un precepto cuestionado se acude a la resbaladiza técnica de la interpretación conforme (FJ 5º) aplicando una interpretación conforme anterior (STC 18/2011 y 181/2013, ambas en relación con la Ley del Sector Eléctrico de 1997, rechazando el cambio de doctrina que se había planteado).

Aunque es una obviedad, parece que resulta necesario recordar que el entendimiento, rozando la tercera década del siglo XXI, de lo que ha de entenderse por «energía» no puede ser idéntico al que en 1978 subyacía en el mismo término cuando el legislador constitucional lo plasma en el artículo 149.1.25:

- en primer lugar, porque no está claro que el título competencial que ampara las nuevas energías de fuente renovable que el progreso tecnológico ha hecho posibles haya de residir en el mismo titular a quien en su día se atribuyeron las funciones relacionadas con los hidrocarburos y la energía nuclear, proveedoras casi únicas del sistema energético en 1978;
- en segundo lugar, porque la interpretación inicial del término energía excluía, como es natural, el intenso componente ambiental que las estrategias europeas han ido incorporando en sus políticas energéticas, al punto de determinar un cambio en el texto de los Tratados que visualizan la ambientalización de la energía en clave europea. Desde esta perspectiva, la apoyatura que al título «energía», que comprende, sólo, las «bases de régimen minero y energético» (ex art. 149.1.25) le vienen proporcionando otros títulos competenciales estatales, como el de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (ex art. 149.1.13) debería a mi entender al menos completarse —si no sustituirse— por la consideración de las competencias ambientales ex artículo 149.1.23.
- en tercer lugar, y a diferencia de algunos Estatutos reformados, el texto constitucional no tiene una referencia expresa al «cambio climático», lo que en principio y en defecto de reforma constitucional expresa debería compensarse con un reforzamiento del componente ambiental de la energía: y es que la lucha contra el cambio climático no sólo constituye un objetivo de la Política Ambiental Europea sino que algunos de sus principales instrumentos de actuación son, precisamente, medidas energéticas.

En el plano infraconstitucional, ya se han referido algunas de las carencias de nuestro marco normativo, en relación con la planificación energética, la planificación territorial, la gestión urbanística o la potencia mínima de energía contratada que impone el Reglamento de Baja Tensión. A ello habría que añadir otras con enorme protagonismo en el proceso de transición energética en el que teóricamente nos encontramos: en este sentido, cabe referir la necesidad que se ha planteado de reformar la venerable Ley de Minas (47) para incentivar el aprovechamiento de la energía geotérmica somera y sacarla del tratamiento legal que se aplica a las grandes prospecciones.

Este liviano recorrido por la legislación española que enmarca las acciones locales por el clima pone de manifiesto la necesidad de una revisión coherente con el modelo europeo de sociedad y de ciudad que se ha establecido ya en las estrategias de las instituciones, y que llevan los adjetivos de «sostenible, inteligentes e inclusivas» e imponen una nueva forma de adopción de decisiones mucho más participativas y muchos menos unilaterales que las que propicia el actual marco español. Las próximas décadas abrirán extraordinarias posibilidades de renovación de las ciudades, una perspectiva en la que, formalmente, nuestro país se encuentra comprometido. El coste de ejecución del Acuerdo de París 2015 —100 billones anuales— y el coste estimado de la transición energética constituyen una gran oportunidad para las ciudades y núcleos de población, pero requiere un esfuerzo de planificación para la movilización de estos recursos, públicos y privados, nacionales e internacionales. Quizás un primer paso de voluntad política sería abandonar el podio de los incumplimientos del Derecho Ambiental Europeo: este país tiene el dudoso honor de encabezar, año a año (48), los procedimientos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, lo que, estoy segura, tiene mucho que ver con un sistema de gobierno de afirmación frenética de la propia competencia y de marginación sistemática de una auténtica coordinación competencial o gobierno multinivel al que se nos viene instando reiteradamente desde las instancias europeas.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J.F. y SANZ RUBIALES, I., «Las energías renovables y la eficiencia energética como instrumentos claves en la lucha contra el cambio climático», en GALÁN VIOQUE, R. y GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Derecho de las Energías Reno-*

(47) Vid. REGUEIRO Y GONZÁLEZ-BARRIOS, M., «La geotermia somera: la solución renovable desconocida en España», en *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y Práctica*, S. GALERA y M. GÓMEZ (coord.), INAP 2018, p. 173 y ss.

(48) ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm.

- vables y la Eficiencia Energética en el Horizonte 2020, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 451 y ss.
- ARZOS SANTISTEBAN, X., «La distribución de competencias en materia energética: bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 441-463.
- BACIGALUPO SAGGESE, M., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 10, 2010, pp. 286-329.
- BASSOLS COMA, M., «La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible», en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, ESTEVE PARDO, J. (coord.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2006, pp. 688-707.
- COLMENAR-SANTOS A., BORGE DÍEZ, D., ROSALES-AENSIO E., *District Heating and Cooling Networks in the European Union*, Springer International Publishing AG, 2017, pp. 2 y 26.
- Comité de las Regiones, *Local and Regional State of Play and Policy Recommendations Concerning Sustainable Heating and Cooling: focusing on EU level*, 2016.
- ESTOA PÉREZ, A., «Descoordinación de competencias en materia de energías renovables», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº. 27, 2011.
- ESTRADA ALIBERAS, J. et al., «El fomento de las redes urbanas de frío y calor –DHC– con fuentes de energía renovable. El Proyecto Europeo SMARTREFLEX y sus aplicaciones en Cataluña», en *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y Práctica*, S. GALERA y M. GÓMEZ (coord.), INAP 2018.
- GALERA RODRIGO, S., «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del Gobierno Multinivel», en GALERA RODRIGO, S., GÓMEZ ZAMORA, M. (Dirs.), *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y Práctica*, INAP 2018, pp. 231 y ss.
- Urbanismo sostenible: Instrumentos jurídicos para su ejecución, en esta REVISTA, nº Extra 9, 2007 (ejemplar dedicado a: «El nuevo régimen del suelo»), pp. 15-48.
- HAWKEY, D., JANETTE WEBB, J., WINSKEL, M., «Organisation and governance of urban energy systems: district heating and cooling in the UK», *Journal of Cleaner Production* 50 (2013), p. 24.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., «Dotaciones Públicas, Sistemas Generales y algunas perversiones del Sistema Urbanístico», *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Martín BASSOLS COMA*, Tomo II, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Ed. Reus – Colegio de Registradores de España, 2008, pp. 347-372.

- LÓPEZ RAMÓN, F., El urbanismo sostenible en la legislación española, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 51, nº 311, 2017 (ejemplar dedicado a: «Especial 50 aniversario»), pp. 269-276.
- LOZANO CUTANDA, B., «Derecho Ambiental. Algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 200, Madrid, mayo-agosto (2016).
- MENÉNDEZ REXACH, A., Urbanismo sostenible y clasificación del suelo, *Revista catalana de dret públic*, nº. 38, 2009, pp. 119-145.
- MUÑOZ AMOR, M.M., «Las consideraciones climáticas en la nueva Política Agraria Común», en GALERA RODRIGO, S., GÓMEZ ZAMORA, M. (Dirs.), *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y Práctica*, INAP 2018, pp. 653 y ss.
- NAVA ESCUDERO, C., «El Acuerdo de París. Predominio del Soft Law en el Régimen Climático», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 147, diciembre 2016, pp. 99-135.
- PAREJO ALFONSO, L., Urbanismo y medio urbano bajo el signo del desarrollo sostenible, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014 , pp. 2313-2333.
- QUINTANA LÓPEZ, T., Hacia un modelo de urbanismo sostenible, Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas / coord. por Ana Belén CASARES MARCOS; Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), 2016, pp. 15-70.
- ROCHER, L., «Climate-Energy Policies, Heat Provision, and Urban Planning: A renewal of Interest in District Heating in France: Insights from National and Local Levels», *Journal of Urban Technology*, 2014, Vol. 21, N. 3, p. 12.
- RODRÍGUEZ AYALA, V., «El régimen de implantación y financiación de la red de distribución eléctrica. Convergencia con la disciplina urbanística», en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Martín Bassols Coma*, Tomo II, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Ed. Reus – Colegio de Registradores de España, 2008
- RODRÍGUEZ CHAVES-MIMBRERO, B., «La regulación climática en el medio natural: absorción y compensación CO₂ en el sector UTCUTS y el singular potencial de los Montes», en GALERA RODRIGO, S., GÓMEZ ZAMORA, M. (Dirs.), *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y Práctica*, INAP 2018, págs.. 684 y ss.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M., «Energía y medio ambiente: marco normativo y aplicación judicial», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 21, 2012.
- REGUEIRO Y GONZÁLEZ-BARRIOS, M., «La geotermia somera: la solución renovable desconocida en España», en *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y Práctica*, S. GALERA y M. GÓMEZ (coords.), INAP 2018, p. 173 y ss.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «Elementos Jurídicos para la sostenibilidad urbana» *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Martín Bassols*

Coma, Tomo II, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Ed. Reus – Colegio de Registradores de España, 2008, pp. 575-627.

VIHMA, A., «Analizing Soft Law and Hard Law in Climate Change», en Hollo, E.J., Kulovesi, K., and Mehling, M. (Editors), *Climate Change and the Law*, Springer, Dordrecht 2013.