

RECENSIÓN DE *Los Entes Locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*. GONZÁLEZ RÍOS, I., THOMSON REUTERS ARANZADI, CIZUR MENOR (NAVARRA), 2021, 423 PP. ISBN: 978-84-1390-268-5.

María del Pilar Castro López
Profesora de Derecho Administrativo
mdcastro@uma.es
Universidad de Málaga

El cambio climático es, sin lugar a dudas, uno de los más graves problemas, por no decir, el más grave, al que se enfrenta el planeta en la actualidad. No es de extrañar, pues, que este fenómeno, sus consecuencias ambientales y sociales y las medidas dirigidas a frenarlo o mitigarlo, se hayan convertido en los últimos años en objeto recurrente de análisis por parte de diversas disciplinas científicas. Los estudios jurídicos no constituyen una excepción a este respecto, siendo numerosos los trabajos dedicados al examen tanto del marco normativo aplicable como de las actuaciones adoptadas, o que debieran adoptarse, por los poderes públicos, para hacer realidad la tan ansiada y necesaria transición energética, en cuanto herramienta fundamental en la lucha contra el cambio climático.

Dentro de este panorama bibliográfico, la relevancia y, en cierta medida novedad, de la excelente monografía *Los Entes Locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*, de la que es autora la profesora Isabel González Ríos, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga, radica, como su propio título pone de manifiesto, en centrarse específicamente en el papel que las Entidades locales, último escalón de la organización territorial del Estado, están llamadas a desempeñar y, de hecho, están desempeñando ya, en la materialización de esa transición energética.

La elección de la temática de la obra nos parece especialmente oportuna, dada la contradicción que, como bien nos advierte la autora, se aprecia en este ámbito entre el Derecho positivo y la realidad social.

En efecto, las Directivas comunitarias en materia de energía omiten prácticamente toda referencia a la Administración local, limitándose a instar a los Estados miembros a que animen a las Entidades locales a adoptar medidas de eficiencia y sostenibilidad energética, pero sin imponerles obligaciones concretas, situación que se reproduce en la normativa interna española de transposición de esas Directivas. Este olvido legal contrasta con el hecho irrefutable de que muchos de los sectores y actividades implicadas en la consecución de ese nuevo modelo energético y, en general, económico, más sostenible, tienen lugar, precisamente, en el medio urbano (edificación, alumbrado exterior, transporte), lo que implica la necesaria participación de los Entes locales.

A lo largo de los diez capítulos en los que se estructura la obra, la profesora González Ríos nos ofrece una exhaustiva, detallada y rigurosa exposición de los diferentes ámbitos, actividades, sectores e instrumentos de los que disponen las Entidades locales en nuestro ordenamiento jurídico para erigirse en sujetos activos de la transición y sostenibilidad energética, presentando su investigación una especial complejidad y dificultad, debido a la

pluralidad de sectores afectados y a la actual dispersión normativa existente en la materia objeto de estudio.

El capítulo inicial aborda la inexcusable tarea de delimitación conceptual del término sostenibilidad energética, tarea que se afronta acudiendo a los referentes normativos del Derecho de la Unión Europea y del Derecho interno español (estatal y autonómico, a los Planes y Estrategias aprobados en la materia, así como a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. La autora concluye identificando el concepto de sostenibilidad energética con el de transición energética, lo que supone asumir no solo sus implicaciones ambientales, un uso de la energía respetuoso con el medio ambiente, sino también sociales y económicas, cifradas en la exigencia de protección de los consumidores energéticos, especialmente de los más vulnerables, y en su consideración como motor de creación de empleo y, por ende, de desarrollo económico. Asimismo, se postula la necesidad de concretar el concepto de sostenibilidad energética en la normativa básica estatal, en virtud de los títulos competenciales de los núm. 13 y 23 del artículo 149.1 de la Constitución.

A continuación, este primer capítulo da cuenta del difuminado papel que en relación a la sostenibilidad energética se atribuye a las Entidades locales por parte de los sucesivos instrumentos de política energética adoptados por la UE y de las propias Directivas comunitarias sobre la materia. Finalmente, se examina la regulación interna española, recogiendo las principales iniciativas que implican a los Entes locales en la consecución de los objetivos de sostenibilidad energética y el marco competencial que les habilita para actuar en este ámbito.

El capítulo segundo se ocupa de las técnicas de ordenación y control mediante las cuales los Entes locales pueden intervenir en la planificación y construcción sostenible de infraestructuras energéticas.

El establecimiento de este tipo de infraestructuras debe ajustarse, en primer lugar, a la planificación energética, en la que cabe diferenciar la planificación vinculante -la de la red de transporte eléctrico y la del sector de hidrocarburos- y la planificación indicativa -la del sector gasista y la relativa al aprovechamiento de fuentes de energía renovables-, pero también a la planificación territorial y urbanística, donde cobran especial relieve las competencias locales, así como a la planificación climática. Por ello, en su estudio la profesora González Ríos se detiene en el análisis de los distintos Planes aprobados en cada uno de estos ámbitos tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, con especial referencia a Andalucía, subrayando, de una parte, las limitadas posibilidades de intervención que se confieren a las Entidades locales en la planificación energética nacional, y, por otra, la necesidad de coordinación entre la planificación energética y la planificación territorial y urbanística y la planificación climática.

Tras la planificación, el capítulo se centra en la ejecución de infraestructuras e instalaciones energéticas sostenibles y en los principales instrumentos de intervención administrativa sobre la misma (autorizaciones), precisando las atribuciones de las Entidades locales al respecto. En concreto, se expone el régimen de las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables, de las instalaciones de autoconsumo eléctrico y de las instalaciones de calefacción y refrigeración a partir de energías renovables.

La edificación se encuentra entre los sectores de mayor consumo energético, motivo por el cual la UE ha venido adoptando en relación al mismo medidas de eficiencia y sostenibilidad energética de especial intensidad. A este sector se dedica el capítulo tercero de la monografía que comentamos, focalizándose, evidentemente, en las competencias de las Entidades locales.

Partiendo de las sucesivas Directivas comunitarias sobre la materia, así como del amplio corpus normativo aprobado por el Estado español en cumplimiento de aquellas, especialmente el Código Técnico de la Edificación, y descendiendo hasta la legislación urbanística autonómica, se analizan detalladamente las exigencias de sostenibilidad energética que el ordenamiento vigente impone a los edificios de nueva construcción y a las reformas importantes de los ya existentes, así como las aplicables a los edificios e instalaciones públicas locales; también se examinan los certificados e informes acreditativos de la sostenibilidad energética de los edificios. En cuanto a la conservación y rehabilitación edilicia, se presta especial atención a la iniciativa local en la rehabilitación de edificios por razones energéticas.

El capítulo tercero termina con el estudio de los conceptos de edificios de “consumo energético casi nulo” (CECN) y los edificios de “alto rendimiento energético”. Estamos ante dos conceptos jurídicos indeterminados procedentes, una vez más del Derecho de la UE, que, pese a su evidente vinculación, se recogen en normativas distintas. La autora repasa el tortuoso camino de la transposición a nuestro Derecho interno del concepto de edificios de “consumo energético casi nulo”, que ha provocado que en la actualidad coexistan en el ordenamiento español diferentes normas reglamentarias sobre dicho concepto, dispersión normativa de todo punto ilógica y contraria a los principios de buena regulación. Por su parte, la introducción del concepto de edificios de “alto rendimiento energético” por la normativa comunitaria sobre contratación pública más eficiente desde el punto de vista energético no ha hecho sino aumentar la confusión en esta materia, al no quedar clara su delimitación respecto al concepto de edificios de “consumo energético casi nulo”, y no parece que su recepción en nuestro Derecho vaya a favorecer un mercado de edificios más eficientes energéticamente.

Las reglas establecidas por el Derecho comunitario y el Derecho interno español en materia de rehabilitación de edificios y renovación urbana por razones de sostenibilidad energética presentan singularidades cuando se trata de edificios integrantes del patrimonio histórico. De ahí que, con buen criterio, la profesora González Ríos examine por separado esta problemática en el capítulo IV de su obra. En primer lugar, se recuerdan las importantes competencias que tanto la legislación de régimen local como la legislación sectorial sobre patrimonio histórico atribuyen a las Corporaciones locales en esta materia, desgranando las posibilidades de intervención municipal en la protección de los edificios históricos de su entorno, así como la incidencia de la planificación urbanística en la preservación de los edificios históricos. A continuación, se clarifica el tipo de obras que pueden realizarse sobre este tipo de edificios con el fin de lograr el no siempre fácil equilibrio entre la protección de sus valores históricos y la necesidad de su mejora y modernización para cumplir con las nuevas exigencias normativas, sociales y económicas, como es el caso de la sostenibilidad energética; asimismo, se exponen las exigencias mínimas de eficiencia energética que resultan de aplicación a tales edificios. Por último, teniendo en cuenta que el alumbrado exterior es uno de los sectores en el que los municipios pueden adoptar importantes medidas de sostenibilidad energética, encontramos una referencia específica a la eficiencia energética en la iluminación exterior de los edificios históricos, en la que se pone de manifiesto como la legislación autonómica vincula la prevención de la contaminación lumínica con un uso más eficiente de la energía.

La sostenibilidad energética en el alumbrado exterior es, precisamente, el ámbito del que se ocupa el capítulo VI, ámbito en el que, como acabamos de indicar, los municipios disponen de amplias posibilidades de intervención, ya que la Ley de Bases de Régimen Local incluye entre las competencias municipales el medio ambiente urbano, con mención expresa a la protección contra la contaminación lumínica y atmosférica en las zonas urbanas, al tiempo que establece el alumbrado público como servicio público de prestación obligatoria por todos los municipios. Una vez más, se precisa la regulación aplicable al sector, constituida por una pluralidad de normas referentes tanto a la protección del medio ambiente como al sector energético, entre las

que sobresale, como norma básica estatal, el Reglamento de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior de 2008 (con sus Instrucciones técnicas complementarias), así como la normativa aprobada por las distintas Comunidades Autónomas para la prevención de la contaminación lumínica, forma específica de contaminación ambiental sobre la que, como lamenta la autora, carecemos de legislación básica estatal, al haberse limitado ésta únicamente a definir el fenómeno.

Con el rigor que caracteriza la obra que reseñamos, se exponen los principales instrumentos de los que este conjunto normativo dota a los municipios para actuar contra la contaminación lumínica y fomentar la eficiencia energética del alumbrado exterior: por una parte, los requisitos que deben cumplir las instalaciones de alumbrado exterior para optimizar su eficiencia energética (por ejemplo, calificación energética de las instalaciones, niveles máximos de iluminación de los distintos tipos de alumbrados, previsiones técnicas de las lámparas y luminarias, etc.); y, por otra, la zonificación lumínica, que conlleva la división del territorio en zonas en función de su necesidad de protección frente a este tipo de contaminación, según los usos que se desarrollen en el mismo, técnica ésta en la que la intervención municipal es particularmente relevante, pues todas las leyes autonómicas atribuyen competencias a los municipios sobre la misma, si bien se aprecia disparidad en los criterios utilizados en cuanto al régimen de intervención.

El análisis del sector del alumbrado exterior se completa con el examen de las implicaciones derivadas de la exigencia de integración de las infraestructuras de las redes de alumbrado exterior en el planeamiento urbanístico, en el marco, a su vez, de la planificación de las redes de transporte eléctrico y de la planificación de la ordenación del territorio, así como, finalmente, de las consecuencias que comporta la naturaleza demanial de las instalaciones de alumbrado público municipal dada su afectación a un servicio público.

Otra de las parcelas objeto de investigación es la sostenibilidad energética en el transporte. Dado el leitmotiv de la obra, su capítulo VII se centra fundamentalmente en el transporte y la movilidad urbana y en las competencias municipales sobre tráfico y transporte en las vías urbanas, poniendo de relieve su potencial para alcanzar los objetivos de un uso eficiente de la energía. A este respecto, la profesora González Ríos subraya la absoluta necesidad de integrar la planificación urbanística y la planificación del transporte, pues solo un urbanismo basado en criterios de cercanía y autonomía del ciudadano permitirá un transporte y movilidad sostenible, que priorice el transporte público y colectivo y los desplazamientos peatonales y en bicicleta. En la misma línea, entre las medidas que de manera singular pueden contribuir a la sostenibilidad energética del transporte en vías urbanas se destaca el uso de biocombustibles y del vehículo eléctrico.

Bajo la rúbrica “otros instrumentos locales para la sostenibilidad energética”, el capítulo VIII aborda dos temas diferentes: primero, el ya clásico de la contratación pública energética sostenible, y, después, otro más novedoso, como es el de las comunidades de energías renovables.

El repaso de las previsiones referidas a las Entidades locales en la normativa sobre contratación pública eficiente energéticamente arroja un balance con más sombras que luces. Es cierto que la Ley de Contratos del Sector Público permite a todas las Administraciones públicas, también, por tanto, a la Administración local, incluir el uso más eficiente de la energía entre los criterios de adjudicación de los contratos mediante las cláusulas ambientales. Sin embargo, la obligatoriedad de la inclusión de criterios de sostenibilidad energética impuesta por la reciente Ley de Cambio Climático y Transición Energética afecta tan solo a la contratación del sector público estatal. Además, la profesora González Ríos critica la escasa ambición de la legislación vigente en esta materia, formulando algunas propuestas que

permitirían reforzar la contribución de las Entidades locales a la sostenibilidad energética mediante la contratación pública, entre ellas, incorporar la vinculación del uso eficiente de la energía con la lucha contra la pobreza energética como criterio ambiental/social en la contratación local en las actuaciones de rehabilitación y remodelación urbana.

En cambio, se valora muy positivamente la obligación que la normativa actual impone a todas las Administraciones públicas, sin excepción, de celebrar contratos de adquisición de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, obligación consecuente con el carácter ejemplarizante exigible a las Administraciones, lamentando que las obligaciones de adquisición de bienes, servicios o edificios de alto rendimiento energético y de productos más eficientes energéticamente recaigan, nuevamente, solo sobre el sector público estatal, por lo que para los Entes locales estas actuaciones serían meramente voluntarias.

Las comunidades de energías renovables, entidades creadas recientemente por el Derecho comunitario, en las que pueden participar los municipios, son estudiadas en la segunda parte de este capítulo, precisando su concepto, fines, funciones, naturaleza jurídica, actividades y servicios que las mismas pueden desarrollar, por ejemplo, el autoconsumo eléctrico, así como el régimen de sus actividades.

Como es sabido, en nuestro ordenamiento jurídico la atribución a la Administración de potestad sancionadora para garantizar el cumplimiento de los mandatos normativos es habitual en todos los sectores de actividad pública. Consecuentemente, el capítulo IX de este trabajo de investigación analiza el régimen sancionador en materia de sostenibilidad energética, análisis que tropieza, una vez más, con las dificultades derivadas de la dispersión normativa, pues no contamos tan siquiera con un mínimo marco normativo unitario e integrado del mismo. Por ello, la autora expone el régimen sancionador establecido en los diversos sectores afectados, integrado por normas tanto estatales como autonómicas, a saber: régimen sancionador en el sector eléctrico renovable, donde se destaca el relativo a la materia de autoconsumo eléctrico; régimen sancionador relativo a las obligaciones de ahorro y eficiencia energética, con especial referencia a las exigencias aplicables al sector de la edificación; régimen sancionador en iluminación exterior y contaminación lumínica y, finalmente, régimen sancionador en movilidad y transporte público urbano. De este examen se deduce la escasa o nula participación de las Entidades locales en el ejercicio de la potestad sancionadora en ámbitos como el autoconsumo eléctrico, la edificación o el fomento de las energías renovables y la eficiencia energética, a diferencia de lo que sucede en los sectores de la contaminación lumínica y el transporte urbano y la movilidad donde aquellas sí tienen reconocidas competencias sancionadoras.

El capítulo IX se dedica a las medidas de fomento para la sostenibilidad energética. Tras un breve recorrido por los principales hitos de la política comunitaria en favor de la financiación del fomento del uso de una energía más limpia y respetuosa con el medio ambiente, se expone el régimen de financiación de la sostenibilidad energética, con referencia tanto a las ayudas comunitarias como a las ayudas nacionales, reseñando el aumento de los proyectos locales sobre sostenibilidad energética. Finalmente, se constata cómo la respuesta dada por la UE a la crisis económica generada por la pandemia del COVID-19 ha supuesto una movilización de fondos económicos sin precedentes, de los que España va a beneficiarse a corto y medio plazo, fondos vinculados a la materialización del necesario cambio de modelo económico, que gira en torno a dos ejes fundamentales: la digitalización y la transición energética.

Finaliza esta excelente monografía con unas precisas y acertadas reflexiones finales, donde, a modo de recapitulación, podemos encontrar las principales consideraciones y propuestas de *lege ferenda* formuladas a lo largo de la misma respecto a la intervención de las Entidades locales en cada uno de los sectores analizados.

En resumen, como bien manifiesta en su prólogo el profesor Sánchez Blanco, estamos ante un Libro con mayúscula en el que la profesora González Ríos logra sistematizar, con una completísima aportación de referencias legislativas, doctrinales y jurisprudenciales, una problemática tan compleja y heterogénea como es la del papel de los Entes locales ante la transición y sostenibilidad energética.