

Energías renovables y eficiencia energética: retos para 2030/2050¹

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA REFORMA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 2018/2019: UNA APUESTA POR LAS RENOVABLES Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA. 3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL FOMENTO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 4. PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA SOSTENIBLE. 5.- JURISPRUDENCIA DESTACADA. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En este capítulo se realiza una reseña del marco normativo y de las políticas públicas más recientes de la Unión Europea y de España en materia de energías renovables y eficiencia energética. La transición hacia un uso más eficiente de la energía y el aumento en la utilización de energías limpias se ha erigido en uno de los pilares en la lucha contra el cambio climático por su contribución a la descarbonización de la actividad económica.

En esta materia constatamos un avance progresivo en los objetivos comunitarios, a la vez que de la Jurisprudencia comunitaria y nacional se deducen incumplimientos del derecho de la UE por parte de España, problemas competenciales con las Comunidades Autónomas y el ya habitual conflicto sobre el régimen retributivo de las energías renovables.

¹ Esta investigación se realiza en el marco del proyecto de investigación “Sostenibilidad energética y entes locales: incidencia del nuevo paquete energético de la Unión Europea” (Ref. DER2017-86637-C3-2-P B), Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, AEI/FEDER, UE.

ABSTRACT: This chapter provides an overview of the regulatory framework and the most recent public policies of the European Union and Spain in the field of renewable energies and energy efficiency. The transition towards a more efficient use of energy and the increase in the use of clean energies has become one of the main purposes in the fight against climate change due to its contribution to the decarbonization of economic activity.

In this matter we note a progressive progress in the community objectives, as well as the community and national jurisprudence are deduced from breaches of the European law by Spain, competence problems with the Autonomous Communities and the already usual conflict over the remuneration regime of renewable energies.

PALABRAS CLAVE: Energías renovables. Eficiencia energética

KEYWORDS: Renewable energy. Energy efficiency

1. INTRODUCCIÓN Y VALORACIÓN GENERAL

El presente trabajo aborda el marco normativo y las políticas públicas más destacadas de la Unión Europea y nacionales en el ámbito de las energías renovables y la eficiencia energética en el periodo comprendido entre 2018 y la actualidad. Coincide este periodo con dos hechos que marcan la incesante labor de los poderes públicos en esta materia. Por un lado, la aprobación del llamado “Paquete de Energía” por la Unión Europea en 2018 y 2019, y su consagración en la reforma de las Directivas relativas al fomento de las energías renovables, a la eficiencia energética, a la eficiencia energética de los edificios y al mercado interior de la electricidad, así como, la aprobación *ex novo* del Reglamento sobre Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima; y por otro lado, la situación de pandemia originada por la COVID-19, que ha obligado a la Unión Europea a aprobar un Plan de Recuperación sin precedentes, cuya implementación se ha querido compaginar con la política comunitaria de crecimiento sostenible, uno de cuyos pilares básicos lo constituye la transición energética y la descarbonización propuesta para 2050.

Desde el año 2018 la política energética de la UE viene ligada a la lucha contra el cambio climático. La descarbonización de la actividad económica como medida para luchar contra dicho fenómeno se apoya en una palanca clave, la sustitución de un modelo energético basado en energías fósiles por un modelo que apuesta por las energías renovables y por la

eficiencia energética. Una verdadera “revolución energética” con la que además se pretende la reactivación económica, tras el duro golpe de la crisis económica de 2008 y la crisis sanitaria de la actual pandemia mundial; y todo ello, acompañado con estrategias y objetivos para no perjudicar a los particulares, empresas y regiones más vulnerables.

A nivel nacional, como no podía ser de otro modo, se está produciendo un desarrollo normativo a nivel estatal y autonómico que incide en el impulso de las energías renovables y el uso más eficiente de la energía en sectores como el eléctrico, la edificación, el transporte, la industria y la agricultura. En este proceso normativo se observan medidas para la protección del consumidor eléctrico vulnerable y las ayudas para la reactivación económica vinculadas a las energías renovables; así como, la aprobación por las Comunidades Autónomas de normas centradas en la sostenibilidad energética y la lucha contra el cambio climático.

Como problemas subyacentes a este cambio de modelo energético podemos citar: la envergadura del cambio de modelo, que no deja inmune a ningún sector económico, lo que dificulta su implementación; la obligada actuación armonizada a nivel europeo para obtener los resultados esperados; la necesidad de arbitrar grandes inversiones públicas y privadas; y por lo que al ámbito jurídico respecta, la imperiosa exigencia de contar con un marco normativo armonizado, sistematizado y refundido, lo que debería trasladarse al ámbito de las políticas públicas. En este último sentido, queremos constatar la dispersión, solapamiento y progresión de políticas y normas comunitarias y nacionales que en el fondo tienen unos objetivos y medidas comunes, pero cuya constante adaptación en cortos espacios de tiempo resulta impropia de un marco normativo estable y seguro a corto-medio plazo.

2. LA REFORMA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 2018/2019: APUESTA POR LAS RENOVABLES Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

La UE viene reafirmando su apuesta por la descarbonización de la actividad económica en todos sus sectores a través de la regulación del sector de la energía. Los años 2018 y 2019 han sido cruciales en el compromiso comunitario por caminar hacia la transición energética, entendida esta como una apuesta por las energías renovables y por la eficiencia energética. La conexión directa entre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y las políticas y regulación del sector energético han derivado en un marco normativo que enlaza el clima y la energía como elementos de una ecuación inseparable.

En 2016 la UE aprobaba la Comunicación “Energía limpia para todos los europeos”, que dio lugar a la reforma de varias Directivas comunitarias referidas al fomento del uso de las energías renovables, de la eficiencia energética, de la eficiencia energética en edificios y del mercado interior de la energía, lo que se viene a llamar el “Paquete de energía”. El citado “Paquete de energía” engloba: la derogación de la Directiva 2009/28/CE, con efectos desde el 1 de julio de 2021, por la Directiva 2018/2001; la reforma de las Directivas 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2009/72/CE por las Directivas 2018/844, 2018/2002 y 2019/944, respectivamente; así como, la aprobación del Reglamento 2018/1999 sobre Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima; se afianza así una regulación energética desde el prisma de la sostenibilidad. Se aumentan los porcentajes de introducción de las energías renovables (que pasan de un 20% previsto para 2020 a un 32% para 2030), y de la eficiencia energética en la UE para 2030 (se pasa de un objetivo obligatorio del 20% para 2020 a un 32,5 % para 2030), se sientan las bases para la descarbonización para 2050, se refuerza el progreso económico al dar seguridad jurídica a las inversiones en un modelo más ecológico de producción y consumo energético; no se deja de lado el elemento social regulando aspectos para la protección del ciudadano en este proceso de transición energética. La UE ha reforzado la dimensión ambiental, económica y social del proceso de descarbonización.

Con la citada reforma energética se pretende afianzar la introducción de las energías renovables y la eficiencia energética en detrimento de las energías fósiles (carbón, petróleo o gas), contribuyendo a la progresiva limitación de emisiones contaminantes. Con ello se contribuye a cumplir el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Acuerdo de París en cuanto a la obligación de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Un paso más en los objetivos energéticos y climáticos de la UE se da con la aprobación del Pacto Verde Europeo que propone una nueva regulación en materia de energía más ambiciosa que fije para 2030 unos objetivos de reducción de emisiones contaminantes del 50/55%, con un horizonte de cero emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2050. Para ello está prevista la modificación de la Directiva 2018/2001 de fomento de las energías renovables y de la Directiva 2018/2002 por la que se modificó la Directiva 2009/27/UE de eficiencia energética, para lo que se abrió un periodo de consulta pública a asociaciones, empresas y entidades vinculadas a la sociedad civil para que presentasen sus aportaciones hasta febrero de 2021, en un proceso abierto que pretende terminar con la aprobación de una nueva normativa antes de junio de 2021.

La labor reguladora de la UE no se limita al citado “Paquete de energía”. Son numerosos los reglamentos comunitarios recientemente aprobados que inciden en el subsector energético de las energías renovables:

- el Reglamento 2020/1294 relativo al mecanismo de financiación de energías renovables, crea un mecanismo para financiar proyectos de energías renovables mediante pagos de los Estados miembros, fondos de la UE o contribuciones del sector privado. El citado mecanismo será ejecutado por la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, creada por Decisión de 12 de febrero de 2021.
- el Reglamentos 2019/941, sobre preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad; Reglamento 2019/942, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la cooperación de los reguladores de la energía; y el Reglamento 2019/943, relativo al mercado interior de la electricidad.
- Reglamento 2018/842/UE sobre Reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el Acuerdo de París. Este Reglamento establece obligaciones para los Estados miembros en cuanto a sus contribuciones para el periodo 2021 a 2030 para alcanzar en 2030 niveles de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 30% respecto de 2005 en determinados sectores de actividad (industria, agricultura, residuos...).

A nivel nacional no se ha realizado una transposición íntegra ni unitaria de las reformas introducidas en el “Paquete de energía”. Sin embargo, no es óbice para se hayan venido aprobando normas estatales y autonómicas que en algunos casos implican una incorporación parcial de los postulados comunitarios y en otros casos constituyen una regulación en clara sintonía con aquella regulación. Así, desde el año 2018 hasta la fecha podemos resaltar como normativa estatal más relevante:

- con rango de Ley: a) abundando en la descarbonización de la economía mediante una mayor integración de las energías renovables, la movilidad sostenible y la eficiencia energética, se aprueba el Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, con el que se avanza, por un lado, en la

cohesión social a través de la protección de los consumidores de energía en el hogar, y por otro lado, en la transición hacia el uso de fuentes de energías menos contaminantes; b) el Real Decreto-Ley 4/2019, de 22 de febrero, de Régimen especial de las Islas Baleares, mediante el que se pretende contribuir a la transición energética a través del fomento por parte del Gobierno de la instalación de energías renovables para la producción eléctrica y el establecimiento de un régimen retributivo específico para las nuevas instalaciones de renovables en esta Comunidad; c) el Real Decreto-Ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación; d) tampoco las medidas adoptadas para luchar contra la pandemia de la COVID-19 se han adoptado al margen de los objetivos de integración de las energías limpias, así, el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19; e) Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, con el que se pretende que la nueva regulación del acceso y conexión y del marco retributivo de las renovables impulsen las inversiones en este sector, a la vez que se incorporan al derecho interno instituciones del derecho comunitario (instalaciones de almacenamiento, comunidades de energías renovables...), se prorroga la vigencia del sistema de obligaciones de eficiencia energética (esta prórroga es una exigencia derivada de la reforma de la Directiva 2018/2002 relativa a la eficiencia energética que amplía dicho mecanismo hasta finales de 2030); f) en la misma línea que el anterior, el Real Decreto-Ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, en el que se incluyen medidas para la sustitución de vehículos antiguos por modelos nuevos para avanzar en la descarbonización del transporte; g) el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, aprueba medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no es ajeno a la aplicación de planes de inversión en el uso de energías renovables y de eficiencia energética.

Como colofón a estas iniciativas legislativas, el 19 de mayo de 2020 se enviaba a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, fruto de una amplia participación privada e institucional, en el que se fija en una norma del máximo rango el compromiso de España de alcanzar la neutralidad climática para 2050. Para ello se dispone que para 2030 las emisiones del conjunto de la economía española se hayan reducido en al menos un 23% respecto al año 1990, para lo que a finales de 2030 se debe alcanzar el objetivo de que un mínimo de un 42% del consumo final de energía sea de origen renovable y que el sistema eléctrico se abastezca de este tipo de energía en un 74%; a su vez, la reducción del consumo de energía se fija en un 39,5%. El resultado final ha sido la aprobación de la Ley 7/21, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

- con rango de Real Decreto: a) el Real Decreto nº106/2018, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que incluye como actuaciones subvencionables la instalación de equipos de generación o utilización de energías renovables que contribuyan a la reducción del consumo energético; b) el Real Decreto 1516/2018, de 28 de diciembre, el Real Decreto 316/2019, de 26 de abril y el Real Decreto 11857/2020, de 29 de diciembre, por los que se modifica el Real Decreto 616/2017, que regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020, ampliando su presupuesto y vigencia; c) por su importante incidencia en la introducción de las energías renovables cabe destacar la aprobación del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, que regula las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, mediante el que se establece un régimen más favorable para la producción en régimen de autoconsumo, permitiéndolo en edificios residenciales colectivos y admitiendo el balance neto; d) aumentando la incorporación de las energías renovables en la edificación a través de las exigencias básicas que debe cumplir aquella, el Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación; también para su aplicación a la edificación se aprueba el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, que regula el programa para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes y se regula la concesión directa de las ayudas de este programa a las

comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla; e) el Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, que regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Moves II) y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla; f) el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica, introduciendo un sistema específico para este tipo de energías y permitiendo el acceso al mismo de las comunidades de energías renovables; g) Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los Consumidores electrointensivos, mediante el que el Gobierno pretende facilitar a la industria una transición tecnológicamente innovadora en su proceso de reducción de emisiones contaminantes que la industria; h) Real Decreto 1449/2021, de 9 de marzo, por el que se regula el programa de ayudas para la realización de actuaciones de eficiencia energética en explotaciones agropecuarias y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las Comunidades Autónomas.

Junto a la normativa estatal para el fomento del uso de las fuentes de energía renovables y de la eficiencia energética se sitúa la ordenación que realizan las Comunidades autónomas. En este ámbito destacan: a) Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca, que se marca como objetivos la reducción del consumo energético y el impulso y la promoción de la sostenibilidad energética y la protección del medio ambiente mediante la implantación de instalaciones de energía renovable; esta Ley ha sido desarrollada por el Decreto 254/2020, de 10 de noviembre, sobre Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca; b) Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, que incluye medidas orientadas a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y a garantizar lo que la norma denomina “derecho al acceso a la energía como bien común” y Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático de las Islas Baleares, que entre sus finalidades incluye el decrecimiento de la demanda energética a partir del ahorro, la eficiencia y la generación con energías renovables, con intervención en sectores como la edificación, la movilidad, etc; c) la Ley 4/2019, de 18 de febrero de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de mejora de la eficiencia energética y las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos extremeños, con la que se pretende dotar de técnicas bioclimáticas y de energías renovables a estos centros, así como, todo un proceso de rehabilitación tras la correspondiente certificación energética de los centros;

en la misma línea se sitúa Ley 1/2020, de 13 de julio, para la mejora de las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos andaluces mediante técnicas bioclimáticas y uso de energías renovables, con la que se incide en la calidad térmica de estos edificios educativos de titularidad de la Junta de Andalucía y de los entes locales o de otras administraciones previo convenio; d) Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, con el que se trata de agilizar la transición ecológica y energética y simplificar los procedimientos autorizatorios de instalaciones solares y eólicas; e) Ley Foral 25/2019, de 20 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario para atender las necesidades de financiación del proyecto pionero de transición energética 'Gares Energía' promovido por el Ayuntamiento de Puente la Reina/Gares, se libra un crédito extraordinario de 320.000 euros para rehabilitar una antigua estación hidroeléctrica, con el objeto de dotar de alumbrado público y de iluminación a varios edificios municipales; f) Decreto-Ley 14/2020, de 7 de agosto, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad urgente de reactivación económica de la Comunidad Valenciana, con el que se pretende acelerar el crecimiento económico post-pandemia y hacerlo impulsando el uso de las energías renovables en el sector eléctrico para lograr la neutralidad climática como objetivo a largo plazo.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL FOMENTO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

A nivel estatal, el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero (modificado por Real Decreto 1182/2020, de 29 de diciembre), establece la estructura orgánica básica de los Departamentos ministeriales atribuyendo al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de su Dirección General de Política Energética y Minas, las competencias para el fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética; a esta norma se suma el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que crea -dependiendo de la citada Dirección General- la Subdirección generales de Energías Renovables y de Eficiencia Energética.

Con carácter previo, en el año 2018 se crea la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética (Real Decreto 958/2018, de 27 de julio), adscrita al Ministerio del ramo, con la finalidad de lograr un mejor tratamiento de las políticas públicas en la materia.

Por su parte, en las últimas reestructuraciones de consejerías de las Comunidades Autónomas el fomento a las energías renovables y la mejora de la eficiencia energética está presente en los departamentos con competencias en materia de energía. Departamentos en cuya denominación figuran, en algunos casos, términos como: sostenibilidad, transición ecológica, emergencia climática..., lo que permite visibilizar su labor en *pos* de la transición energética. Esto lo corrobora la existencia en todos ellos de una Dirección General con competencias en materia de energía, a la que se le atribuyen las funciones de fomento de las energías renovables y de eficiencia energética.

Las principales reformas en la organización administrativa vinculada a la gestión y fomento de las energías renovables han sido: en el País Vasco, la Dirección General de Industria y Transición Energética, órgano adscrito a la Viceconsejería de Industria del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, se encarga de la elaboración de planes y programas de ahorro, eficiencia energética y energías renovables (Decreto 68/2021, de 23 de febrero); se crea la Consejería de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática de la Comunidad Autónoma de Baleares, con la Dirección General de Energía y Cambio Climático que asume las competencias en fomento y planificación de las energías renovables y la eficiencia energética (Decreto 11/2021, de 15 de febrero), además, con la finalidad de fomentar y ejecutar actuaciones en materia de eficiencia energética y energías renovables la Comunidad balear ha aprobado los Estatutos del Instituto Balear de la Energía (Decreto 83/2019, de 11 de octubre). En la Comunidad Valenciana las competencias de fomento de las energías renovables se atribuyen a la Dirección General de Transición Ecológica, integrada en la Secretaría Autonómica de Emergencia climática y Transición Ecológica de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica (Decreto 176/2020, de 30 de octubre); dichas competencias se atribuyen a la Dirección General de Energía y Minas, del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial de Aragón (Decreto 18/2020, de 26 de febrero); a la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid (Decreto 287/2019, de 12 de noviembre); a la Dirección General de Industria, Energía y Proyectos Estratégicos S3 del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial de la Comunidad Foral Navarra (Decreto 265/2019, de 30 de octubre); a la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 170/2019, de 29 de octubre); a la Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Decreto 21/2019,

de 1 de agosto). Con funciones de investigación y desarrollo tecnológico en el ámbito de las energías renovables destaca la Fundación Instituto de Investigación en Energía de Cataluña, cuyos Estatutos se modifican por Acuerdo GOV/26/2020, de 18 de febrero. Por Decreto 87/2019, por el que establecen la estructura orgánica y las competencias de los distintos órganos de la Consejería de Desarrollo Sostenible (modificado por Decreto 276/2019, de 17 de diciembre) de Castilla-La Mancha, se atribuyen a este órgano las competencias sobre energías renovables. Asturias cuenta con un Servicio de Energías Renovables y Eficiencia energética integrado en la Dirección General de energía, minería y reactivación de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica (Decreto 81/2019, de 30 de agosto); en Canarias se crea el Servicio de Eficiencia Energética y Nuevas Energías, así como, el Servicio de Combustibles y Energías Renovables dependiente de la Consejería de Transición Ecológica, luchas contra el cambio climático y planificación territorial (Decreto 119/2019, de 16 de julio y Orden de 6 de agosto de 2019).

4. PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA SOSTENIBLE

La UE ha lanzado diferentes iniciativas con repercusión directa o indirecta para alcanzar un modelo energético respetuoso con el medio ambiente a través de la incorporación de las energías renovables y de la eficiencia energética. Entre dichas iniciativas destaca el Pacto Verde Europeo (Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2019) que presenta diferentes políticas y medidas para lograr un crecimiento económico sostenible. Uno de los objetivos que se marca es aumentar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a un 50/55% hasta el año 2030, para lo que se insta a los Estados miembros a presentar sus Planes integrados de energía y clima.

En el marco del Pacto Verde se han desarrollado, entre otras, iniciativas como:

- a) la Ley del Clima (Reglamento (UE)2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº401/2009 y (UE) 2018/1999 "Legislación europea sobre el clima").
- b) el Mecanismo para una Transición Justa, con el que se pretende prestar apoyo financiero a las personas, empresas y regiones que se vean más afectados por esa transición hacia una economía verde.

- c) la Estrategia del hidrógeno (Comunicación de la Comisión: Una estrategia del hidrógeno para una Europa climáticamente neutra, de 8 de julio de 2020). En este caso la iniciativa pretende incidir en el desarrollo industrial apostando por la investigación y ejecución de proyectos en el ámbito del hidrógeno, como mecanismo para descarbonizar distintos sectores económicos a largo plazo. La UE fija los retos a alcanzar, los instrumentos para conseguirlos y la hoja de ruta de las acciones a desarrollar.
- d) una Estrategia Europea para la Integración del Sistema Energético (Comunicación de la Comisión para Impulsar una economía climáticamente neutra: Una Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético, de 8 de julio de 2020). La estrategia pretende acelerar la transición hacia un sistema energético más integrado y propone medidas políticas y legislativas concretas a nivel de la UE para configurar gradualmente un nuevo sistema energético integrado, respetando al mismo tiempo los distintos puntos de partida de los Estados miembros.
- e) el Pacto Europeo por el Clima (Comunicación de la Comisión de 9 de diciembre de 2020).
- f) Para el desarrollo del Pacto Verde la Presidenta de la Comisión Europea ha lanzado la propuesta de "La Nueva Bauhaus Europea", un proyecto que pretende reconstruir la UE tras la pandemia apostando por proyectos que avancen en la transformación ecológica y cultural. En el mismo se prevén dos fases, una orientada a la presentación de ideas por todo tipo de profesionales (artistas, diseñadores, científicos, ingenieros, estudiantes...), y la segunda, centrada en la ejecución de cinco proyectos pilotos y posterior difusión de las ideas y conceptos desarrollados.

A nivel interno son varios los documentos programáticos con incidencia en materia de energías renovables y eficiencia energética, así: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, con fecha de última actualización de 20 de enero de 2020, cuya evaluación ambiental estratégica se ha aprobado por Resolución de 30 de diciembre de 2020 de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental; la Estrategia de Transición Justa; la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra para 2050; y la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 se marca como objetivos vinculantes, en el marco de la legislación comunitaria, alcanzar una reducción del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990, la introducción de las energías renovables en un 32% en el consumo total de energía final bruta, un 32,5% de mejora de la eficiencia energética, y un 15% de interconexión eléctrica de los Estados miembros, todo ello en el horizonte del año 2030. No obstante, con la ejecución de las medidas que propone el Plan se estima una mejora en la eficiencia energética de un 39,5 %, una introducción de las renovables en el uso final de la energía de un 42% y una presencia de las energías renovables en la generación eléctrica del 72%, porcentajes sensiblemente superiores a los que marca la UE. Los ámbitos en los que incide el Plan para alcanzar los citados objetivos son cuatro:

- a) la eficiencia energética, en la que se destaca el papel ejemplarizante que deben cumplir las Administraciones públicas a través de la renovación del parque edificado público y de la contratación pública ecológica.
- b) la seguridad energética basada en la reducción de la dependencia, sobre todo, en importación de energías fósiles, diversificación de fuentes de energía (la salida de la producción energética con carbón y parte de centrales nucleares se compensa con la incorporación de la energía solar y eólica y con la capacidad de respaldo de las centrales de gas de ciclo combinado), preparación ante posibles interrupciones y aumento de la flexibilidad del sistema energético nacional.
- c) el mercado interior de la energía, se pretende hacer más competitivo con medidas como la interconexión, la protección de los consumidores vulnerables y el refuerzo de la competencia. Se proponen nuevas interconexiones con Portugal y con Francia.
- d) fomento de la investigación, innovación y competitividad, donde se destaca el Plan Estratégico de Tecnologías Energéticas.
- e) el impacto económico, de empleo, distributivo y sobre la salud: dimensión que aborda el importante impulso que el Plan supone en el fomento del empleo y de la reactivación económica a través de una inversión privada que se estima que sea del 80% y una inversión pública del 20%, una mejora de la situación de los colectivos más vulnerables que verán disminuida su factura eléctrica y la reducción de muertes asociadas a la contaminación atmosférica.

En desarrollo del Plan Nacional Integrado se han aprobado la Hoja de Ruta del hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable y la Estrategia del almacenamiento energético. La Estrategia de Transición Justa presentada en febrero de 2019 pretende que la transición energética sea una oportunidad para la generación de empleo y la cohesión social, adoptando planes que minimicen los impactos negativos de la misma en ámbitos territoriales perjudicados como los territorios dedicados a la industria del carbón. Como mecanismos de implementación se establecen los Convenios de transición justa para el mantenimiento y creación de actividad y empleo en las comarcas afectadas, apostando por actividades sostenibles. Así se incorpora un Plan de Acción Urgente 2019-2021 para las zonas afectadas por cierre de minas y centrales térmicas de carbón, así como, de centrales nucleares.

En la misma línea, el Consejo de Ministros aprobó el 3 de noviembre de 2020 la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra para 2050, con el propósito de alcanzar las emisiones cero en el año 2050. En la misma se identifican los sectores en los que se debe intervenir para lograr dicho objetivo y los ámbitos que se verán directamente favorecidos, entre los que se sitúan: el ahorro y la eficiencia energética, el empleo y la inversión, la adaptación al cambio climático, el sistema eléctrico, la movilidad sostenible, la edificación, la industria, la agricultura y los residuos.

Otro hito relevante en materia de transición energética lo constituye la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, que desarrolla el mandato que al respecto establece el Real Decreto-Ley 15/2018. Con esta iniciativa se aclaran los conceptos de pobreza energética y de consumidor vulnerable y se exponen las medidas para paliar esta situación social que podría agravarse en el proceso de paso del uso de las energías fósiles a las energías limpias.

5. JURISPRUDENCIA DESTACADA

Centrándonos en los pronunciamientos relacionados con las energías renovables que ha dictado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea hemos de referirnos a las resoluciones referidas a incumplimientos de España en materia energética y a la resolución de cuestiones prejudiciales planteadas en materia de fomento de la cogeneración.

En la sentencia del TJUE de 10 de diciembre de 2020 [asunto C-347/19], se resuelve un recurso de la Comisión contra España por incumplimiento de la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética. Concretamente la Comisión solicita que se declare el

incumplimiento de España por no haber adoptado disposiciones nacionales sobre la instalación en los edificios de dispositivos individuales de medición del consumo de calefacción, refrigeración y agua caliente (art. 9.3 de la citada Directiva). El Alto Tribunal estima las alegaciones de España justificando la no transposición dado el proceso de elección de un nuevo gobierno y la imposibilidad de que el Gobierno en funciones apruebe las disposiciones normativa encaminadas a reformar el Reglamento de Instalaciones Térmicas; si bien, acogiéndose a la jurisprudencia ya sentada por el Tribunal, se pronuncia en el sentido de que un Estado miembro no puede esgrimir situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones y plazos establecidos por una directiva [sentencias de 18 julio de 2006, Comisión/Italia, C-119/04, EU:C:2006:489, apartado 25 y jurisprudencia citada; de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Grecia, C-378/13, EU:C:2014:2405, apartado 29, y de 2 de abril de 2020, Comisión/España (Riesgos de inundación — Planes de gestión de las islas Canarias), C-384/19, no publicada, EU:C:2020:271, apartado 12]. Con base en dicha Jurisprudencia declara el incumplimiento de España en cuanto a dicha obligación comunitaria y le impone la condena en costas.

Por otro lado, la Sentencia del TJUE de 17 de septiembre de 2020 [asunto C-92/19], resuelve una cuestión prejudicial relacionada con la interpretación de la Directiva 2004/8/CE, relativa al fomento de la cogeneración. En este caso Italia plantea una cuestión prejudicial, en el litigio planteado entre *Burgo Group SpA* y *Gestore dei Servizi Energetici SpA — GSE* (Sociedad Gestora de Servicios Energéticos, Italia) ante la negativa de esta última a aplicar a Burgo Group un plan de apoyo que conlleva, entre otras medidas, una dispensa de compra de «certificados verdes». La cuestión prejudicial plantea la clarificación de la interpretación del artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE (DO 2004, L 52, p. 50), del artículo 107 TFUE, apartado 1, y de los principios de igualdad de trato y de no discriminación.

Como resolución al recurso, el TJUE sostiene que la citada Directiva 2004/8 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que permite que instalaciones de cogeneración que no sean de alta eficiencia, con arreglo a esta Directiva, se sigan beneficiando, incluso con posterioridad al 31 de diciembre de 2010, de un plan de ayuda a la cogeneración, en virtud del cual estén exentas, en particular, de la obligación de comprar certificados verdes.

Entre los pronunciamientos más relevantes del Tribunal Constitucional en el periodo que analizamos, desde el año 2018 en adelante, podemos destacar la STC 87/2019, de 20 de junio, en la que se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno contra la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático de Cataluña. El recurso alega vulneración de las competencias estatales ex art.149.1, 13º,23º, 25º de la CE. Al respecto el TC sostiene la falta de competencias autonómicas para decidir de forma aislada e individualmente cómo afrontar la transición energética, dado que solo desde las competencias estatales, en conexión con las que en materia de energía ostenta la UE, se puede dar una respuesta integrada al problema. Así se declaran inconstitucionales y nulos un importante número de artículos de dicha ley por exceder la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que en la materia ostentan las comunidades autónomas (por ejemplo, la definición de edificio de consumo casi nulo de energía, los artículos que establecen objetivos de reducción del consumo energético, el plan de electrificación de puertos, instrumentos de fiscalidad climática, etc).

Por lo que respecta a los pronunciamientos del Tribunal Supremo, el Alto Tribunal ha tenido ocasión de reiterar en numerosas ocasiones su doctrina sobre el régimen retributivo de las energías renovables (entre otras, STS de 12 de julio de 2018, 17 de febrero de 2019, la STS nº 1045/2020, de 20 de julio, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una entidad mercantil contra la Orden TEC/427/2019, de 5 de abril, sobre parámetros retributivos aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, cogeneración y residuos). Así se rechaza la vulneración del principio de confianza legítima y de seguridad jurídica por la regulación de un sistema de actualización del régimen retributivo de las energías renovables, por lo que se considera que el daño derivado para las empresas de energías renovables del cambio en el régimen de retribución no es antijurídico y, por tanto, no procede apreciar responsabilidad patrimonial.

También han sido objeto de pronunciamientos desestimatorios: a) la impugnación de la regulación del autoconsumo eléctrico por el Real Decreto 900/2015 (SSTS de 4 de mayo de 2018, de 27 de abril de 2018, de 25 de abril de 2018); la obligación de realizar aportaciones al Fondo Nacional de Eficiencia energética (STS de 12 de marzo de 2020, en la que se rechaza la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos dado que han quedado claramente expuestos los sujetos obligados a realizar tales aportaciones y las mismas derivan de las exigencia que impone la Directiva 2012/27/UE, que deja un amplio margen a los Estados miembros en la configuración de dicho mecanismo).

6. BIBLIOGRAFÍA

- CALVO VÉRGEZ J. A vueltas con la regulación del autoconsumo eléctrico y con la aplicación del mal llamado “impuesto al sol”: algunas consideraciones. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 42, 2019, pp. 21-70.
- CASTRO-GIL AMIGO, J. (Coord.). *La regulación energética y su impacto social y ambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Thomson Reuters Aranzadi, 2019.
- COSTA FREIRIA, R.; CARDOSO FERNANDES REI, F. Derecho de las energías renovables en Brasil: regulación y políticas públicas de los biocombustibles. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 44, 2019, pp. 53-71.
- DE LA CRUZ FERRER, J. (Dir.); ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I. (Coord.). *Energía y Derecho ante la transición renovable*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019.
- DOPAZO FRAGUIZ, M.P. Transición energética y contratación “smart energy”: ¿se abre la caja de pandora de los “PPAs”? *Revista General de Derecho Administrativo*, nº53, 2020.
- FALCÓN PÉREZ, C. E. Las cooperativas energéticas como alternativa al sector eléctrico español: una oportunidad de cambio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 104, septiembre 2020, pp. 50-108. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/09/2020_09-Recopilatorio-104-AJA-Septiembre.pdf#page=52 (Fecha de último acceso 21 de julio de 2021).
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A. La integración ambiental en la contratación pública (el certificado de eficiencia energética de los edificios). *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49, 2018.
- GALERA RODRIGO, S. La planificación de la UE en materia de clima y energía. La patrimonialización de la competencia como barrera a su adecuada recepción en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 52, diciembre 2018, pp. 264-298. Disponible en: https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.do?path=3715364 (Fecha de último acceso 21 de julio de 2021).

GARCÍA LUPIOLA, A. Los retos de la seguridad energética y el cambio climático hacia una economía europea sostenible. *Cuadernos europeos de Deusto*, n. 60 (Ejemplar dedicado a: La Refundación del Proyecto Europeo), 2019, pp. 305-339.

GASPAR ARIÑO ORTIZ, G.; DEL GUAYO CASTIELLA, I.; ROBINSON, D. La transición energética en el sector eléctrico. Líneas de evolución del sistema, de las empresas, de la regulación y de los mercados (ISBN: 9788413250939), Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, 2020.

GIFREU FONT, J. La integración de medidas de eficiencia energética en el sector de la edificación en España a la vista de los objetivos de la UE para los horizontes 2020-2030. El district heating and cooling. *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, n. 1, 2019. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/359760> (Fecha de último acceso 21 de julio de 2021).

- Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático. Estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 52, diciembre 2018, pp. 102-158. Disponible en: https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.do?path=3715364 (Fecha de último acceso 21 de julio de 2021).

GONZÁLEZ RÍOS, I. Régimen de habilitación y control administrativo de los agentes colaboradores externos en materia industrial, medioambiental y de eficiencia energética. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 51, junio 2018, pp. 18-64. Disponible en: https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.do?path=3717846 (Fecha de último acceso 21 de julio de 2021).

HERNÁNDEZ LÓPEZ, C. El Fondo Nacional de Eficiencia Energética: a propósito de la STJUE de 7 de Agosto de 2018. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 53, junio 2019, pp. 413-436. Disponible en: https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.do?path=3717870 (Fecha de último acceso 21 de julio de 2021).

LEIVA LÓPEZ, A. El prosumidor como pieza clave en la transición energética del sector eléctrico. *Revista española de Derecho Administrativo*, n. 200, 2019, pp. 291-334.

- La regulación del autoconsumo de electricidad en un nuevo entorno social y tecnológico. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 110, 1, 2018, págs. 117-155. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.110.2018.1.04> (Fecha de último acceso 21 de julio de 2021).

- El sector fotovoltaico frente a las reformas regulatorias en materia de ayudas a la producción de electricidad basada en fuentes de energía renovables. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 49, 2018.

- La protección del inversor en proyectos de energías renovables ante los cambios regulatorios en el Sistema eléctrico español. *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 67, 2018, pp. 9-46.

GUILLÉN CARAMÉS, J. Energías renovables y seguridad jurídica: una patología crónica de la regulación energética. En: Vaquer Caballería, Moreno Molina y Descalzo González (Coord.). *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* vol. 3, 2018 (Organización y poder de organización), pp. 2707-2740.

PRESICCE, L. El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad. *Revista Vasca de Administración pública*, n. 113, 2019, pp. 181-221. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6906449> (Fecha de último acceso 21 de julio de 2021).

REQUENA CASANOVA, M. Los arbitrajes de inversiones contra España por los recortes a las energías renovables: ¿cambio de tendencia en la saga de arbitrajes o fin de etapa tras la sentencia Achmea? *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 42, 2019, pp. 71-108.

ROSA MORENO, J. La transformación del modelo energético. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 39, 2018, pp. 9-16.