



GLOCAL-RES

Energy Day

POLÍTICAS LOCALES DE CLIMA Y ENERGÍA

SESIÓN Presencial & Workshop On-line

Madrid, 20 de Junio 2017

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

U Universidad
Rey Juan Carlos



Energía
Inteligente
Business & Smart Cities

Información Detallada: <http://glocalres.com/seminarios>

EL MARCO LOCAL DE LA TRANSICION ENERGETICA

Prof. Dr. Fernando García Rubio

I Introducción

La realidad del progresivo avance del cambio climático implica en un marco de lucha contra este fenómeno la involucración de toda la sociedad y por tanto de las diferentes administraciones públicas .

Desde luego esta debe ser una labor general de instituciones privadas y públicas , sin distinción de países o tamaño de las diferentes AAPP, debiendo ejercerse , en nuestra opinión , un papel muy destacado por parte de las entidades locales.

En ese sentido para poder analizar el marco local para la transición energética , deberemos con carácter previo estudiar el concepto mismo de dicha transición , para posteriormente , tal y como hemos apuntado destacar el papel del mundo local en dicha transición, su régimen jurídico y la situación de futuro , más una perspectiva general de ese marco.

Para abordar esta cuestión se hace imprescindible fijar con carácter previo toda una serie de conceptos indispensables para encuadrar el marco local de la transición energética y así empezaremos con el fenómeno cuya progresión requiere de adopción de medidas como la transición energética .El cambio climático.

Se llama cambio climático a la variación global del clima de la Tierra. Es debido a causas naturales y también a la acción del hombre y se producen a muy diversas escalas de tiempo y sobre todos los parámetros climáticos: temperatura, precipitaciones, nubosidad, etc. El término "efecto de invernadero" se refiere a la retención del calor del Sol en la atmósfera de la Tierra por parte de una capa de gases en la atmósfera. Sin ellos la vida tal como la conocemos no sería posible, ya que el planeta sería demasiado frío. Entre estos gases se encuentran el dióxido de carbono, el óxido nitroso y el metano, que son liberados por la industria, la agricultura y la combustión de combustibles fósiles. El mundo industrializado ha conseguido que la concentración de estos gases haya aumentado un 30% desde el siglo pasado, cuando, sin la actuación humana, la naturaleza se encargaba de equilibrar las emisiones.

En la actualidad existe un consenso científico, casi generalizado, en torno a la idea de que nuestro modo de producción y consumo energético está generando una alteración climática global, que provocará, a su vez, serios impactos tanto sobre la tierra como sobre los sistemas socioeconómicos.

Ya en el año 2001 el Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) ponía de manifiesto la evidencia proporcionada por las observaciones de los sistemas físicos y biológicos que mostraba que los cambios regionales en el clima, en concreto los aumentos de las temperaturas, estaban afectando a los diferentes sistemas y en distintas partes del globo terráqueo. Señalaba, en definitiva, que se están acumulando numerosas evidencias de la existencia del cambio climático y de los impactos que de él se derivan. En promedio, la temperatura ha aumentado aproximadamente $0,6^{\circ}\text{C}$ en el siglo XX. El nivel del mar ha crecido de 10 a 12 centímetros y los investigadores consideran que esto se debe a la expansión de océanos, cada vez más calientes.

El cambio climático nos afecta a todos. El impacto potencial es enorme, con predicciones de falta de agua potable, grandes cambios en las condiciones para la producción de alimentos y un aumento en los índices de mortalidad debido a inundaciones, tormentas, sequías y olas de calor. En definitiva, el cambio climático no es un fenómeno sólo ambiental sino de profundas consecuencias económicas y sociales. Esta situación no puede dejar indiferentes a los respectivos poderes locales representativos de sus ciudadanos, que se ven afectados por el fenómeno.

De hecho la Organización Mundial de la Salud ha advertido que la salud de millones de personas podría verse amenazada por el aumento de la malaria, la desnutrición y las enfermedades transmitidas por el agua. España, por su situación geográfica y características socioeconómicas, es muy vulnerable al cambio climático.

Ante ese fenómeno incluso antes de la Cumbre de la tierra de Rio 1992, se produjeron diversos intentos de regulación jurídica de la lucha contra el fenómeno, debiéndose destacar la convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, que recoge en su artículo 1º una serie de definiciones y así:

Por "*efectos adversos del cambio climático*" se entiende los cambios en el medio ambiente físico o en la biodiversidad resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la

productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.

Por "*cambio climático*" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.

Por "*sistema climático*" se entiende la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, la biosfera y la geosfera, y sus interacciones.

Por "*emisiones*" se entiende la liberación de gases de efecto invernadero o sus precursores en la atmósfera en un área y un periodo de tiempo especificados. Por "*gases de efecto invernadero*" se entiende aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropogénicos, que absorben y reemiten radiación infrarroja. Por "*organización regional de integración económica*" se entiende una organización constituida por los Estados soberanos de una región determinada que tiene competencia respecto de los asuntos que se rigen por la Convención de la ONU sobre el cambio climático o sus protocolos y que ha sido debidamente autorizada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar y aprobar los instrumentos correspondientes, o adherirse a ellos

Partiendo de la evidencia del cambio climático y su reconocimiento jurídico, se hace indispensable para preservar el sistema actual de biodiversidad y la supervivencia de la sociedad humana tal y como ahora la entendemos que se produzca un cambio radical de los comportamientos que generan los fundamentos de este cambio climático y así uno de los principales es el uso de los combustibles fósiles, que en buena medida fundamentan el desarrollo y la economía mundial en este momento.

El 11 de diciembre de 1997, en la ciudad japonesa de Kioto, la mayoría de los países desarrollados se comprometieron a poner en marcha un conjunto de medidas para reducir las emisiones de GEI en un 5,2% de media para el periodo 2008-2012 (tomando como referencia los niveles existentes en 1990). Las medidas que es necesario poner en marcha para cumplir los objetivos de control de las emisiones de GEI establecidos en el Protocolo de Kioto requieren importantes inversiones. Mientras que el importe de las mismas varía enormemente en función del lugar en el mundo donde se ejecutan, el beneficio para la atmósfera mundial es independiente de esta circunstancia.

Para cambiar dichos comportamientos de uso de los combustibles fósiles es imprescindible, puesto que no se puede realizar sin un grave daño a esa economía y bienestar de la humanidad, realizar una adecuada y rápida transición energética desde modelos energéticos basados en combustibles hidrocarburos a un marco de energías de carácter limpio y renovable con una mucho mayor eficiencia energética.

Ahora bien esa descarbonización de nuestro sistema energético no es un todo, puesto que tal y como destacó ANTÓN VEGA¹ es uno de los 5 pilares de la Unión energética.

Supone la integración de otras medidas relativas al mercado interior de la **energía** y la eficiencia **energética**, poniendo el foco especialmente en el sector del transporte.

Se alinea con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, sirviendo como antesala para la preparación de la Conferencia de París de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, donde la UE trató de servir de referente (tomando en consideración el objetivo adoptado en la UE de reducción de emisiones en un 40 % para 2030) a fin de alcanzar pactos jurídicamente vinculantes a nivel global que tengan como modelo los objetivos y el sistema de comercio de derechos de emisión de la UE. También se pretendió incluir en el sistema de comercio de derechos de emisión el sector de la tierra y el forestal.

Por tanto una de las medidas más importantes para limitar el cambio climático será la necesaria transición entre el modelo energético actual de uso generalizado de combustibles fósiles hacia un modelo de energías limpias, plural y de carácter renovable.

El concepto de transición energética describe la transformación del modelo energético actual, caracterizado por el uso de energías convencionales y grandes infraestructuras de generación, como térmicas y nucleares, en un modelo energético que se cimienta principalmente en las energías renovables, la eficiencia energética y la coexistencia de instalaciones de gran tamaño con soluciones distribuidas próximas al **consumidor** final. La transición energética implica la progresiva sustitución de las tecnologías tradicionales que empleamos para generar **electricidad**, así como aquellas que, por ejemplo, utilizamos para transportarnos y calentarnos en nuestros hogares. La transición se enmarca en la necesidad de luchar contra el cambio climático, proteger la salud de las personas, reducir **riesgos** económicos, financieros y tecnológicos, favorecer la máxima eficiencia en el consumo, facilitar precios predecibles y asequibles y disminuir las tensiones geopolíticas propias de un modelo sustentado en la dependencia energética. La transición energética también conlleva cambios en nuestro **comportamiento** como consumidores de energía para incrementar el **ahorro** energético y la eficiencia energética. Para **poder** materializar la transición de una manera ordenada y eficiente es preciso establecer marcos regulatorios que internalicen los costes ocultos del modelo energético actual y permitan transitar hacia la descarbonización de nuestra economía de una manera acompañada con los **objetivos** adoptados para luchar contra el cambio climático².

Debemos recordar que 2012 fue declarado por Naciones Unidas como *Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos*, reivindicando la necesaria y urgente transición desde las energías no renovables y contaminantes a la energía limpia y

¹ ANTÓN VEGA, David “La Unión Energética, el nuevo pilar de la Unión Europea”
Diario La Ley, Nº 8515, Sección Tribuna, 9 de Abril de 2015, Ref. D-140, Editorial LA LEY
LA LEY 2597/2015

² Sobre esto puede ampliarse en : <http://www.monografias.com/trabajos-pdf5/transicion-energetica/transicion-energetica.shtml#ixzz4jljEHbcF>

sostenible. Una transición de la mayor importancia para el logro de la Sostenibilidad porque el conjunto de problemas estrechamente vinculados que caracterizan la actual situación de emergencia planetaria -desde el crecimiento económico depredador e insolidario, a la contaminación que degrada todos los ecosistemas, pasando por la urbanización desordenada o el cambio climático- remite a la necesidad de una profunda transición energética, asociada al desarrollo de las energías renovables y limpias, al aumento de la eficiencia y a un consumo responsable (Vilches y Gil Pérez, 2012).

De hecho la expresión “*Revolución energética*” aparece ya en el primero de los Temas de Acción Clave (TAC), dedicado al concepto de Sostenibilidad o Sustentabilidad.

La trascendencia de esta transición energética se pone ya en evidencia en las motivaciones y denominación de este año internacional: en la Resolución 65/151 (Naciones Unidas, 2010), la Asamblea General se declara “*Preocupada porque, en los países en desarrollo, más de tres mil millones de personas dependen de la biomasa tradicional para cocinar y como fuente de calefacción, porque mil quinientos millones de personas carecen de electricidad y porque millones de pobres no pueden pagar estos servicios energéticos modernos, incluso si están disponibles*”.

Porque la energía juega un papel clave para conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición. Es esencial para las cadenas alimentarias eficientes y más inclusivas, permitiendo mayores rendimientos. Los precios de la energía afectan a los costes agrícolas y de producción, y por lo tanto influyen sobre los precios de los alimentos. Según la FAO, la utilización actual de la energía en los sistemas alimentarios no es sostenible

- Los sistemas alimentarios consumen actualmente el 30% de la energía disponible en todo el mundo, produciéndose más del 70% de este consumo fuera de las explotaciones agrícolas, y generan más del 20% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (alrededor del 31% si se incluye el cambio del uso de la tierra)
- Más de un tercio de los alimentos que producimos se pierde o se desperdicia, y con ello el 38% de la energía consumida en los sistemas alimentarios;
- Los sistemas alimentarios modernos dependen en gran medida de los combustibles fósiles. Actualmente, el 85 por ciento de la energía primaria se basa en combustibles fósiles
- Casi una de cada cinco personas en todo el mundo actualmente no tienen acceso a servicios energéticos modernos, y aproximadamente tres mil millones dependen de la biomasa tradicional para cocinar y calentarse. Este uso de la biomasa para producir energía suele ser insostenible con graves consecuencias adversas para la salud, el medio ambiente y el desarrollo económico
- Por último, en las próximas décadas habrá un aumento significativo y simultáneo en las necesidades de agua, energía y alimentos que se necesita cubrir con una base de recursos naturales degradados y agotados.

Sin embargo, esta gravísima situación, que afecta muy negativamente al nivel de vida de miles de millones de personas, no ha llevado a proclamar un Año Internacional de la Energía para Todos, sino de la Energía *Sostenible* para Todos. No se ha cedido, pues, a la urgencia del problema con un “todo vale”, con una llamada genérica a incrementar el acceso a *cualquier* recurso energético. Debemos saludar, pues, que Naciones Unidas no haya incurrido en las tan habituales respuestas cortoplacistas –que solo “resuelven” momentáneamente un problema, en general, a costa de crear otros y de agravar la situación- y que haya realizado un planteamiento más global y fundamentado. Un planteamiento que toma en consideración la estrecha vinculación de problemas socioambientales que se potencian mutuamente como dimensiones de una misma

problemática y que solo pueden abordarse de manera efectiva si se tiene en cuenta dicha vinculación³ No tiene sentido, en efecto, abordar la cuestión de las carencias energéticas sin tener en cuenta, entre otros, la degradación del medio, el cambio climático, la falta de eficiencia, o los consumos irresponsables (Menéndez y Moliner, 2011), vinculados un sistema socioeconómico que apuesta por el crecimiento económico indefinido en un planeta finito y que es responsable de los conflictos y violencias causados por la competitividad, por el afán de controlar los recursos energéticos y otras materias primas y, en definitiva, por la destructiva anteposición de intereses particulares a la cooperación en beneficio de todos.

De acuerdo con este planteamiento holístico, la Resolución 65/151 de la Asamblea General pone de relieve “la necesidad de mejorar el acceso a recursos y servicios energéticos para el Desarrollo Sostenible que sean fiables, de coste razonable, económicamente viables, socialmente aceptables y ecológicamente racionales”. Y en su apartado 4 “Alienta a todos los Estados Miembros, al sistema de las Naciones Unidas y a todos los demás agentes a que aprovechen el Año Internacional para concienciar sobre la importancia de abordar los problemas energéticos, en particular los servicios energéticos modernos para todos, el acceso a servicios de energía asequibles, la eficiencia energética y la Sostenibilidad de las fuentes y del uso de la energía, con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y asegurar el Desarrollo Sostenible y la protección del clima mundial, y para promover medidas a nivel local, nacional, regional e internacional”. Estos objetivos no pueden alcanzarse, por supuesto, con iniciativas puntuales como el Año Internacional. Por ello la Asamblea General de Naciones Unidas ha instituido una *Década de la Energía Sostenible para Todos, 2014-2024* que ha de permitir la puesta en marcha de las medidas necesarias, así como su seguimiento y evaluación permanentes para las reorientaciones que se precise realizar. Adoptando esta resolución de forma unánime, la Asamblea General ha reafirmado su determinación de convertir lo antes posible en realidad la energía sostenible para todas y todos (<http://www.sustainableenergyforall.org/>).

El Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, ha hablado por ello de “una revolución global de energía limpia, accesible a todos, técnica y económicamente”, añadiendo que es esencial para minimizar los riesgos climáticos, reducir la pobreza y promover un desarrollo económico sostenible, la paz, la seguridad y la salud del planeta. La resolución y las palabras de Ban Ki-moon no son una simple expresión de buenos deseos: la posibilidad de cubrir las necesidades energéticas de la humanidad con el impulso de la eficiencia energética, el consumo responsable y el desarrollo de fuentes limpias y sostenibles, viene avalada por estudios bien fundamentados a algunos de los cuales nos referiremos seguidamente. Más aún, las estrategias que se promueven están siendo ya utilizadas con excelentes resultados y lo que se precisa es superar los intereses particulares que impiden su generalización. Son estrategias que forman parte de un proceso *ya en marcha* y que apunta a lo que se empieza a denominar la Tercera Revolución Industrial (Rifkin, 2010, capítulo 13), asociada al desarrollo de las energías renovables del mismo modo que la Primera Revolución Industrial estuvo asociada al carbón y la Segunda al petróleo. Rifkin resume en cuatro pilares los fundamentos de esta revolución (que en realidad no sería solo industrial, sino civilizatoria, puesto que las medidas tecno-científicas han de ir acompañadas de otras educativas, legislativas, etc.):

³ (Vilches y Gil, 2003; Diamond, 2006).

- Lograr la transición energética sustituyendo los recursos fósiles y la energía nuclear por las diversas fuentes de energía limpia y renovable para todos: eólica y mini-eólica, fotovoltaica, geotérmica, mareomotriz, hidráulica o hidroeléctrica (más precisamente mini-hidráulica, evitando las graves alteraciones de los ecosistemas que producen las grandes centrales hidroeléctricas), la producida por las algas, solar termodinámica, termosolar o de concentración solar, termo-oceánica o maremotérmica, undimotriz o de las olas, bioenergía sostenible, etc. Ello constituye el *1er pilar de la Tercera Revolución Industrial*, conjuntamente con el estímulo del ahorro energético en calefacción, refrigeración, etc., y el incremento de la eficiencia de aparatos, sistemas y procesos, reduciendo el consumo de recursos básicos (energéticos, agua, suelo cultivable...). [Merece citarse, como ejemplo de notable incidencia, el ahorro energético que se consigue al iluminar con lámparas LED].
- Incrementar, en particular la eficiencia energética de los edificios que pueden convertirse en generadores locales de energía (*2º pilar de la Tercera Revolución Industrial*). “En veinticinco años -señala Rifkin- se renovarán o construirán millones de hogares, oficinas, centros comerciales, fábricas y parques industriales y tecnológicos que funcionarán como plantas energéticas, además de como hábitats. Estos edificios acumularán y generarán energía local a partir del Sol, el viento (...) suficiente para cubrir sus propias necesidades, así como para generar un excedente que pueda compartirse”, lo que permite hablar de edificios de “consumo casi nulo” de recursos energéticos.
- Desarrollar formas de almacenar la energía procedente de fuentes renovables que faciliten la conversión de los suministros intermitentes de estas fuentes en recursos disponibles en cualquier momento: hidrógeno, pilas de combustible... (*3er pilar de la Tercera Revolución Industrial*). Una forma de almacenamiento ya plenamente desarrollada, por ejemplo, es la que proporcionan las centrales hidroeléctricas reversibles, en las que se utiliza la energía eléctrica para elevar agua a un depósito.
- Desarrollar redes inteligentes de distribución de energía eléctrica siguiendo los pasos de Internet (*4º pilar de la Tercera Revolución industrial*). Según Rifkin “El flujo energético centralizado y vertical que existe en la actualidad está cada vez más obsoleto. En esta nueva era energética, empresas, corporaciones locales y propietarios se convertirán en productores y consumidores de su propia energía, en lo que se conoce con el nombre de generación distributiva” o también “autoconsumo eléctrico”, regido por el “balance neto”, que contabiliza lo que el productor vierte a la red y lo que toma de la misma.

Las iniciativas mencionadas convergen, pues, en promover una profunda revolución energética que impulsa la producción descentralizada y el autoconsumo energético y se insertan en un amplio proyecto para sentar las bases de un modelo de economía sostenible (verde o ecológica), baja en carbono, capaz de hacer frente al desafío de la inclusión social y erradicación de la pobreza, con la creación de empleos sostenibles que respeten el medio ambiente y la biodiversidad para hacer posible la supervivencia de la especie humana. Este ha sido, precisamente, el tema central de la Cumbre de la Tierra *Rio +20* celebrada en Rio de Janeiro del 20 al 22 de junio de este mismo 2012. Ahora bien, ¿es realmente necesaria esta revolución energética? ¿Y es acaso posible? Veamos algunas de las razones que justifican una respuesta positiva a ambas cuestiones.

En esa línea debemos traer a colación el Dictamen del comité económico y social de la Unión europea⁴ Como respuesta a la consulta emitida el 15 de julio de 2015 por la Comisión Europea al Comité Económico y Social Europeo, sobre la Comunicación de la Comisión-Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE) integrado: «Acelerar la transformación del sistema energético europeo», éste órgano ha decidido emitir un Dictamen. Todo ello en un momento en el que, además, el sistema energético europeo está tan cuestionado por propios y extraños.

Existe el objetivo común entre todos los Estados miembros de la Unión Europea de lograr la descarbonización del sector energético en su conjunto. Lograrlo exige iniciar un proceso de transición costoso y complicado.

Dice el Comité en su Dictamen que, para abordar dicho cambio, primero habrá que resolver otras cuestiones, destacando la necesidad de reformar y adaptar la regulación de los mercados de la energía, el desmantelamiento de las antiguas reservas tradicionales de energía o también, por ejemplo, solventar los problemas planteados y perspectivas abiertas por un nuevo modelo de gobernanza en el sector.

En este sentido, considera el Comité que el mencionado Plan EETE «constituye un instrumento esencial y ambicioso para lograr la seguridad energética», pero que alcanzar su objetivo y pretensiones pasa por implicar no sólo a los Estados y a los agentes macroeconómicos, sino también al ciudadano, pues «sin su confianza y educación resultará imposible poner en práctica políticas energéticas concretas», entre otras cosas, por las connotaciones que existirían en el empleo y las economías domésticas de cada país.

Enfocando ahora su mira ya directamente en el Plan EETE, contenido de la consulta realizada por la Comisión, el Dictamen refleja una serie de observaciones, algunas de ellas interesantes.

El Comité considera que los objetivos del Plan están bien definidos y los entiende viables. Lograr que esta transición sea exitosa será un reto de primer orden para Europa, que deberá reflejarse en su lucha contra el cambio climático, en un incremento de su competitividad y atractivo económico, en una garantía del suministro a todos los consumidores, y todo ello a un coste razonable, determinado y transparente.

Dicho esto, remarca con fuerza la necesidad de que la Comisión obtenga un «aumento en el compromiso financiero de los Estados miembros y del sector privado», así como una ampliación «de la participación de las partes interesadas a lo largo de toda la cadena de investigación e innovación».

Opina que la Unión Europea en su conjunto debe intensificar los esfuerzos para introducir en el mercado nuevas tecnologías energéticas de alto rendimiento, que incluyan lo siguiente:

- Costes reducidos;
- Lograr una reducción de las emisiones de y un aumento de las sostenibles;
- Realizar un «análisis transparente del impacto ambiental de las tecnologías en cuestión».

A mayores ve que son tres los elementos específicos a reforzar por la Comisión a la hora de afrontar esta transición en el sector energético de Europa, que denomina «los pilares de la política energética europea»; cada uno de ellos adscritos en un marco cuya atención resulta fundamental para el futuro del sector:

- Competitividad: «infraestructuras y redes energéticas, mercado interior, investigación y innovación»;

⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión — Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE) integrado: Acelerar la transformación del sistema energético europeo[C(2015) 6317 final](2016/C 133/06) DOUE, de 14 de abril de 2016.

- Seguridad del suministro: «política energética exterior, petróleo y gas»;
- Clima: «eficiencia energética, energías sostenibles, captura y almacenamiento de carbono, régimen de comercio de derechos de emisión».

Por ejemplo, en cuanto a la necesidad de invertir en infraestructuras y redes, el Comité ve imprescindible para la viabilidad de los objetivos, garantizar la flexibilidad del sistema con una amplia gama de soluciones diversas de almacenamiento de energía, adaptadas a cada forma que ésta adquiera.

O en otro caso, ve que gran parte de los esfuerzos destinados a investigación e innovación deberían dirigirse a lograr «modelar, medir y controlar el funcionamiento y el mantenimiento de los sistemas hipocarbónicos descentralizados de calefacción y refrigeración para así acelerar la entrada en el mercado de nuevos productor y sistemas energéticos eficientes y sacar el máximo partido de los tres pilares en su conjunto».

Sólo desarrollando, de esta manera, los pilares con la pormenorización debida, afirma, es posible obtener resultados a largo plazo. Con todo, habiendo destacado alguna de las partes más interesantes del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, resulta necesario terminar subrayando las conclusiones y recomendaciones que se exponen, como preludeo de parte de la futura política energética de la Unión Europea.

Lo primero, y pese a que su recomendación de subsanar pequeñas deficiencias, el Comité deja claro su compromiso firme a favor de lo que considera «una eficiencia energética de primer plano». Para el Comité, el principal reto «reside en el desarrollo técnico y científico de las tecnologías y la innovación», como ya hemos visto un tema sobre el que tiene gran preocupación, así como en el fomento de aquellos factores que permitan impulsar las nuevas ideas y conceptos» del futuro sistema energético europeo.

Advierte a la Comisión de que no todo es desarrollar un sector, un mercado, sino que detrás se encuentra el principal objetivo: proteger al medio ambiente y al ciudadano europeo, y recuerda la importancia del gas en la combinación energética y en materia de seguridad energética para Europa y sus ciudadanos.

Por esa y otras razones ya expuestas, reitera su empeño en la necesidad de desarrollar un diálogo social suficiente, para cuya ejecución se ofrece el propio Comité, así como en proseguir con la vía de la integración del mercado interior, desarrollando un enfoque europeo del suministro energético, a fin de poner en marcha una auténtica solidaridad. Como «etapa intermedia», asegura, «es preciso hacer emerger al nivel regional, imprescindible para reforzar la cooperación en este ámbito y debería ser flexible y capaz de fomentar soluciones innovadoras, a fin de optimizar la producción de electricidad a partir de fuentes renovables en tiempo real».

En definitiva, partiendo de que las pretensiones de la Comisión europea son las más adecuadas para el devenir económico y medioambiental del sector de la energía en la Unión Europea, la respuesta es que cumplirlas no será fácil, y exigirá, a todos los niveles, «inversiones masivas», económicas y sociales, tanto en innovación como en infraestructuras.

Para ello ve necesaria la existencia de un marco político europeo «previsible, viable y definido» que antes de precipitarse analice correctamente las prioridades de desarrollo, las posibilidades de financiación asumibles y disponibles, la competitividad industrial europea y, «no menos importante», las aspiraciones de los ciudadanos.

La transición energética es una cuestión de abordaje universal⁵, donde cada estado debe poner los medios legislativos y presupuestarios para alcanzar este objetivo y así

⁵ Una vision sucinta del fenómeno lo tenemos en LAWRENCE, Daniel (Coord.); BLAIN, John (Coord.). "The International Comparative Legal Guide to: Environment & Climate Change Law 2017, (14 ed.)". Londres (Reino Unido): International Comparative Legal Guides, 2017.

por ejemplo el Decreto de 20 de diciembre de 2013 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”⁶ .

En cualquier caso al margen de las capacidades competenciales de los diferentes entes y organizaciones , y su enfoque , lo cierto es que se requieren esfuerzos por parte de todas las AAPP⁷ .

Así en nuestro entorno inmediato se han realizado reformas legales en esa línea y así el concepto de transición energética francesa se remonta a la primera década de los años 2000, cuando se institucionalizaron una serie de encuentros organizados por el Gobierno francés en torno a las cuestiones del medioambiente⁸ .

Bajo el nombre de *Grenelle*, seis grupos de trabajo que contaban en su seno con representantes del Estado, de colectividades territoriales, de empresas, sindicatos y ONG, trabajaron sobre las medidas necesarias de adoptar en Francia en el ámbito climático, la preservación de la biodiversidad, el desarrollo de nuevos modos de producción y de consumo sostenible, para construir una democracia ecológica⁴ que ofreciese modos de desarrollo favorables al empleo y la competitividad.

Las conclusiones de esos encuentros permitieron la adopción de dos importantes leyes, la *Ley Grenelle I* (del 3 de agosto de 2009) y la *Ley Grenelle II* (del 12 de julio de 2010).

En el [discurso de inauguración](#) de la conferencia medioambiental de 2012, el entonces presidente francés Françoise Hollande anunció su compromiso de ir más allá en la reflexión en materia medioambiental, afirmando que en este ámbito los desafíos a los que Francia tenía que hacer frente “no se jerarquizaban sino que se debían enfrentar y vencer colectivamente”, comprometiéndose para ello en adoptar durante la presente legislatura (2012-2017) una Ley de Transición Energética. Una promesa cumplida con la adopción en agosto de 2015 de la llamada Ley para la Transición energética y para el crecimiento verde (LTE).

La ley, compuesta de 212 artículos, entró en vigor tras un intenso debate parlamentario y más de 5.000 enmiendas, de las cuales casi 1.000 fueron adoptadas. Persigue, en primer lugar, establecer un modelo energético sostenible que respete los imperativos del medio ambiente establecidos en el paquete europeo de energía-clima y que contribuya a reducir la dependencia energética del exterior, que ha supuesto para Francia una factura energética anual media, durante el período 2005-2015 de en torno a 55.000 millones de euros

Siguiendo con este panorama comparado y ya a nivel local⁹ comencemos con el caso de Bélgica, muy representativo de la complejidad con la que las autoridades locales tienen que lidiar a la hora de tomar decisiones importantes que afectan al futuro del sistema energético. En Flandes, 17 empresas locales comparten la toma de decisiones en relación con la red de distribución gestionada por Eandis. **Los principales partidos políticos han estado trabajando durante meses en preparar un acuerdo de fusión**

⁶Se puede consultar en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013>

⁷ Aunque algunas vayan “por libre” y así vid

http://icaen.gencat.cat/es/plans_programes/transicio_energetica/

⁸

⁹ Al respecto vid <http://blogs.20minutos.es/la-energia-como-derecho/2016/10/25/la-transicion-energetica-en-las-ciudades-que-ha-pasado-en-belgica-y-otros-ejemplos/>

no sólo para mejorar la eficiencia, sino también para atraer a los inversores externos y encontrar un sustituto para Electrabel (que, de acuerdo con la Directiva Europea sobre la apertura del mercado, no pueden estar involucrados en la producción y distribución de energía). Se puso en marcha una convocatoria abierta de capital para atraer a los principales fondos de pensiones internacionales. Sin embargo, “State Grid China” una empresa controlada por el Estado de China, hizo de lejos la mejor oferta – imposible de rechazar- con unas cláusulas de inversión por 100 años (la oferta era del 14% del capital).

Los ecologistas y especialmente la sociedad civil se opusieron totalmente a esta contratación, defendiendo que el capital requerido podría haber sido fácilmente conseguido a través de *crowdfunding*, lo **que daría a los ciudadanos la oportunidad de ser propietarios de las redes, participando así mejor de los desafíos de la transición energética**. La financiación local además, bloquearía una mayor concentración de las redes. Se estudió toda clase de soluciones legales para impedir este contrato, incluso la muy contradictoria de oponerse a una compañía que tiene en su negocio producción, distribución y transmisión (State Grid China) basándose en la necesidad de abrir el mercado a mayor competencia. Sin embargo, al final la solución vino por un lado poco esperado, el nuevo acuerdo suponía una unificación de tarifas a la que la ciudad de Amberes se opuso. Esta ciudad ofrecía una tarifa reducida en 100 euros anuales que no estaba dispuesta a eliminar. La compañía China no consideró económicamente interesante un contrato en el que no se incluyese la ciudad de Amberes y se retiró.

¿Ayudará este final feliz a acelerar la transición por y para los ciudadanos, dinamizará una reflexión sobre qué inversión es realmente necesaria y ayudará a la región a recuperar el control sobre las herramientas necesarias para aprovechar los recursos locales (incluidos los financieros)?

¿Un acelerador para una transición de abajo a arriba?

Los cambios en Bélgica no son únicos, una gran variedad de iniciativas se están produciendo en otros países

En España, las ciudades regidas por los ciudadanos han lanzado una campaña con tres demandas: “recuperar competencias, reclamar financiación y municipalizar los servicios públicos” como reacción a una ley de Gobierno Central que restringe severamente la acción local.

En Alemania, el Estado de Schleswig-Holstein ha anunciado su intención de convertirse en ciudad 100% renovable para el año 2035, apoyándose en las industrias regionales y pymes locales, al igual que han hecho ya muchas autoridades locales en toda Europa en un proceso de transición ambiciosa.

En Francia, Nantes acaba de lanzar un debate sobre la transición energética bajo el lema: “La transición energética se trata de nosotros” – otro ejemplo de un enfoque descentralizado dirigido a liberar la energía local y las nuevas políticas públicas.

Es por eso que, a pesar de la firma del acuerdo de [Hinkley Point](#), yo diría que la tecla clave este mes en la “D” de descentralización.

II El marco jurídico previo.

Cabe partiendo de la situación existente (con su marco jurídico) realizar un enfoque del marco de las transiciones energéticas locales en España.

Así en primer lugar podemos partiendo de la norma de cabecera del ordenamiento jurídico español., la Constitución española de 1978, las capacidades que los Ayuntamientos en particular y de igual forma el resto de las EELL tienen la materia de las transiciones energéticas.

Debemos añadir junto a la crisis financiera anteriormente señalada, la existencia latente ya desde las crisis del petróleo de los años 1973, 1979 y 1993, la convergencia de una crisis energética por el aumento exponencial de los precios de los hidrocarburos y la escasez de éstos en las sociedades occidentales, a la cual hay que adicionar, y evidentemente, la absoluta dependencia externa de España en esta materia. La escasez y carestía de los combustibles fósiles unido (aunque no hay que negarlo con menor importancia social) a la necesidad de limitar las emisiones contaminantes de estos combustibles para disfrutar de un entorno ambiental sostenible, ha hecho que se vengán propugnando desde todos los aspectos sociales un mayor papel de las energías renovables¹⁰ procedentes de la biomasa¹¹, solar¹², eólica¹³, maremotriz¹⁴ etc., así como la tradicional hidroeléctrica.

Ese tipo de energías han sido primadas¹⁵, especialmente en España, desde un punto de visto geopolítico-administrativo, mediante un sistema de asignación de cuotas, que facilitaba y propiciaba la producción mediante estas formas, pese a su déficit de producción con respecto a los precios de mercado.

En ese sentido esa profusión de energías renovables ha hecho extensible a la sociedad una sensibilidad en relación con dichas energías renovables que se traduce en una actividad administrativa al respecto, derivada lógicamente del reparto competencial establecido en virtud del bloque de constitucionalidad de la Carta Magna de 1978 compuesto por las propias determinaciones constitucionales, así como los diversos Estatutos de Autonomía, esto es el denominado bloque de constitucionalidad en la configuración establecida por el art. 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional.

A ese bloque de constitucionalidad competencial, podríamos añadir, con algún atrevimiento, que se debe incluir las funciones y competencias que las entidades locales en su conjunto pueden desempeñar en relación con el ámbito energético, conforme a las

¹⁰ Un estudio de la citada materia lo tenemos en Enrique Domingo López “Régimen jurídico de las energías renovables y la cogeneración eléctrica” INAP, 2000

¹¹ Sobre esta materia vid [Ramón Martín Mateo](#) “[La aportación de la biomasa al aprovisionamiento energético](#)” *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, , N.º. 60, 2005, págs. 35-48

¹² Al respecto Mercedes Ortiz García “[La ciudad solar](#)” págs 819 a 848 de la obra colectiva “Derecho de la energía” coordinada por [Miriam Santos Rech](#) y [Fernando Cameo Bel](#), La Ley, 2006.

¹³ Sobre esta vid Arana García, Estanislao y Torres Lopez María Asunción (Directores) “Energía Eólica :Cuestiones jurídicas, económicas y ambientales” Civitas, Thomson-Reuters, 2010

¹⁴ Al respecto vid “[Energía maremotriz: perspectiva histórica y estado actual](#)” de [Juan Aurelio Montero Sousa](#), y [José Luis Calvo Rolle](#) revista *Técnica industrial*,, N.º 301, 2013, págs. 54-60

¹⁵ Un análisis de este régimen y de su fin lo tenemos en Iñigo del Guayo Castiella “[Seguridad jurídica y cambios regulatorios](#): (A propósito del Real Decreto-ley núm. 1/2012, de 27 de enero, de suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y de supresión de las primas para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica mediante fuentes de energía” revista española de derecho administrativo n.º156(2012) págs 217-254.

determinaciones previstas en la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la que se recogen toda una serie de funciones y competencias (realmente materias) previstas en el art. 25 que indudablemente tienen una diferencia, en al menos el consumo energético y por otro lado unas funciones de usuario energético en su condición del prestador de servicio público de alumbrado público (art. 26 de la indicada LRBRL)), que hacen necesario un estudio diferenciado de las funciones municipales en relación con esa disminución del consumo energético y del consecuente gasto que ello produce, en aplicación de las determinaciones de la Ley Orgánica 2/2012, de 26 de abril de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera¹⁶.

Partiendo, tanto de dicha determinación general, como del objeto de esta primera digresión debemos señalar que en cuanto a las funciones sobre la energía, las diversas Administraciones Públicas dividen sus competencias partiendo lógicamente de las atribuciones concedidas a la Administración General del Estado y a las Cortes Generales con su función legislativa en relación con la energía que se recogen de forma fundamental en la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional 54/1997, y la existencia de una organización administrativa nucleada en torno al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, donde debemos destacar en la materia que nos afecta de energías renovables el papel del Instituto de diversificación y ahorro energético. Por tanto, las grandes competencias sobre regulación en relación con la materia de las energías renovables las tiene atribuidas la Administración del Estado.

Por otra parte debemos recordar que las Comunidades Autónomas también ejercen competencias en materia de ordenación económica en sus ámbitos territoriales y, en ese sentido debemos destacar el papel no sólo como consumidores de grandes fuentes de energía y cantidades en virtud de sus competencias exclusivas, o de Sanidad, o sobre Educación con el lógico traslado a los edificios públicos que prestan esos servicios, sino también su fomento de la diversificación energética en relación con competencias medioambientales o de planificación económica y desde luego de ordenación del territorio y así podemos llegar a las leyes de los parques eólicos aragoneses, o las determinaciones de Navarra al respecto y singularmente las leyes de Castilla-León sobre energías renovables y eficiencia energética o de Andalucía 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética¹⁷

Por último en su papel evidente de consumidor final, pero también con algunas funciones administrativas de ejercicio de potestades al respecto, nos encontraremos apenas con las Entidades Locales, especialmente los Ayuntamientos en virtud de las competencias y servicios a ellos atribuidas, anteriormente citadas de los arts 25 y 26 LRBRL, y desde luego en sus funciones de consumidores en relación con la necesidad de contención del gasto y cumplimiento del equilibrio presupuestario previsto en el art. 135 de la C.E, conforme a la previsión de ya citada Ley Orgánica de Estabilidad

¹⁶ Esta ley produce efectos ad intra de la organización local y ad extra, tal y como indica Gabriel Hurtado López, “El rediseño y redimensionamiento del sector público económico local,” pags 307 a 337, de obra colectiva “La reforma de 2013 del régimen local español”, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, coordinador, Juan Alfonso Santa María Pastor.

¹⁷ Un estudio del régimen de estas energías en Andalucía lo tenemos en la obra colectiva coordinada por Lorenzo Mellado Ruiz “[Energías renovables, ahorro y eficiencia energética en Andalucía. Régimen jurídico](#)” Atelier, 2012

Presupuestaria y sostenibilidad financiera y la situación en ese aspecto muy endeble de una gran parte de los municipios, que se han tenido que acoger a los planes de pago con los correspondientes planes de ajuste o planes financieros previstos en los Reales Decretos Leyes 4 y 7/2012 y 8/2013, reajustados a su vez por la Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores

Partiendo de dicha situación debemos destacar el papel de las Entidades Locales (puesto que también debemos recordar la figura de las Entidades Locales de segundo grado y singularmente las Diputaciones Provinciales con respecto a la asistencia y cooperación con los pequeños municipios), en relación con esa diversificación energética y fomento de las energías renovables.

Partiendo de la legislación estatal en la materia y curiosamente obviando nombrar a las EELL debemos destacar que el art 5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico establece :

Artículo 5. Coordinación con planes urbanísticos.

1. La planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, que se ubiquen o discurran en cualquier clase y categoría de suelo, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes.

2. Cuando existan razones justificadas de urgencia o excepcional interés para el suministro de energía eléctrica que aconsejen el establecimiento de instalaciones de transporte y distribución que precisen de un acto de intervención municipal previo, se estará a lo dispuesto en la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. El mismo procedimiento será aplicable en los casos en que existan instrumentos de ordenación territorial y urbanística ya aprobados definitivamente, en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica conforme al apartado anterior.

3. En todo caso, en lo relativo a las instalaciones de transporte cuya autorización sea competencia de la Administración General del Estado se estará a lo establecido en la disposición adicional duodécima de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

4. A todos los efectos, las infraestructuras propias de las actividades del suministro eléctrico, reconocidas de utilidad pública por la presente ley, tendrán la condición de sistemas generales.

En esa línea de olvido del mundo local debemos traer a colación la determinación del art 50 de dicha Ley , que es de las escasas determinaciones que propicia una “cierta” transición energética.

Artículo 50. Planes de ahorro y eficiencia energética.

1. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ámbito de sus respectivas competencias territoriales, podrán, mediante planes de ahorro y eficiencia energética, establecer las normas y principios básicos para potenciar las acciones encaminadas a la consecución de los siguientes fines:

- a) Optimizar los rendimientos de los procesos de transformación de la energía, inherentes a sistemas productivos o de consumo.
- b) Analizar y controlar el desarrollo de proyectos de creación de plantas industriales de gran consumo de energía, según criterios de rentabilidad energética a nivel nacional.
- c) Mejorar el rendimiento o sustituir el tipo de combustible en empresas o sectores de alto consumo energético, a tenor de los intereses a nivel nacional.
- d) Mejorar la eficiencia energética de las medianas y grandes empresas de todos los sectores.
- e) Renovar los sistemas energéticos del parque de edificios residenciales y comerciales, para incrementar el ahorro de energía eléctrica y mejorar la eficiencia energética en las instalaciones térmicas, de climatización, ventilación, iluminación, ascensores y otras que utilicen energía eléctrica.

2. Cuando dichos planes de ahorro y eficiencia energética establezcan acciones incentivadas con fondos públicos, las citadas Administraciones Públicas podrán exigir a las personas físicas o jurídicas participantes la presentación de una auditoría energética de los resultados obtenidos.

Orden ETU/120/2017, de 1 de febrero, por la que se determina la forma de envío de información de las comunidades autónomas y entidades locales en lo relativo a sus programas de ahorro y eficiencia energética.

III Reflexiones sobre el papel de las EELL

En términos de tamaño, las ciudades ocupan sólo el dos por ciento de la masa terrestre del mundo. Pero en términos de impacto climático, dejan una enorme huella. Las ciudades consumen más de dos tercios de la energía mundial y representan más del 70% de las emisiones globales de CO₂. Y con el 90 por ciento de las zonas urbanas del mundo situadas en las costas, las ciudades corren un alto riesgo de algunos de los impactos devastadores del cambio climático, como el aumento del nivel del mar y las poderosas tormentas costeras. Como parte del problema del cambio climático, las ciudades también tienen la oportunidad de ser parte integral de su solución.

Las ciudades están en la primera línea del cambio climático mundial y también están bien posicionadas para desempeñar un papel de liderazgo en la conducción de la acción mundial para hacer frente al cambio climático. Los gobiernos municipales ágiles suelen

tener relaciones más estrechas con sus negocios, residentes e instituciones que los gobiernos estatales y nacionales, permitiendo que las nuevas políticas se implementen de manera más rápida y decisiva.

En esta línea podemos destacar actuaciones concretas como el denominado pacto de los alcaldes¹⁸ o la de C40 grupo de ciudades de liderazgo por el clima, que contempla a 80 de las mayores ciudades del mundo con más de 800 millones de habitantes y un cuarto del PIB mundial¹⁹.

En el denominado pacto de los alcaldes las ciudades firmantes prometen actuar para alcanzar el objetivo de la UE de reducir en un 40 % los gases de efecto invernadero de aquí a 2030, así como promover la adopción de medidas conjuntas para la atenuación del cambio climático y la adaptación a este.

A fin de traducir su compromiso político en medidas prácticas y proyectos, los firmantes del Pacto deberán preparar, en particular, un Inventario de Emisiones de Referencia y una Evaluación de Riesgos y Vulnerabilidades derivados del Cambio Climático. De este modo, se comprometen a presentar, en el plazo de dos años a partir de la fecha en que la corporación municipal tome la decisión, un Plan de Acción para la Energía Sostenible y el Clima (PAESC) en el que se resuman las acciones clave que planean llevar a cabo. La estrategia de adaptación deberá ser parte del PAES y/o deberá desarrollarse e integrarse en uno o varios documentos independientes de planificación (los firmantes podrán optar por el formato que deseen). Este valiente compromiso político marca el inicio de un largo proceso durante el cual las ciudades deberán informar cada dos años de los avances realizados.

Así tal y como se reseña desde el Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente²⁰ la acción local en materia de adaptación al cambio climático supone una oportunidad, no solo al anticiparnos a posibles problemas u oportunidades. También lo es porque puede posicionar a los municipios para acceder a nuevas fuentes de financiación, programas e iniciativas que se están llevando a cabo en Europa (Mayors Adapt, LIFE+, Horizonte 2020, entre otras). Incluso además anticiparse a futuros desarrollos normativos, como el que se ha producido en el ámbito de la evaluación ambiental cuya directiva actualizada menciona de forma explícita la consideración de los efectos del cambio climático. Es un objetivo adicional de esta guía ofrecer recursos para preparar y posicionar a los municipios españoles.

De hecho la propia FEMP²¹ ha reconocido que el efecto invernadero, consistente en la retención en la atmósfera de una parte de la radiación solar que incide sobre la Tierra, constituye un fenómeno natural que permite que se den las condiciones necesarias para el desarrollo de la vida sobre la superficie del planeta. Como resultado de determinadas actividades humanas, el efecto invernadero se ha intensificado en un grado tal que se

¹⁸ El pacto de los alcaldes para el clima y la energía se puede consultar en http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/covenant-of-mayors_es.html

¹⁹ Más información en <http://www.c40.org/>.

²⁰ http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/publicaciones/guia_local_para_adaptacion_cambio_climatico_en_municipios_espanoles_tcm7-419201.pdf

²¹ <http://www.redciudadesclima.es/files/documentacion/6e89324d2176154e9bccfa7d495ba026.pdf>

están produciendo importantes alteraciones en el sistema climático global. La principal amenaza en este sentido es la emisión de un volumen creciente de los denominados Gases de Efecto Invernadero (GEI): CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC y SF₆. La comunidad científica, especialmente a través del Grupo Intergubernamental de Cambio Climático de la ONU (IPCC, en sus siglas en inglés), ha demostrado la existencia de una relación directa entre el aumento de la concentración de estos gases en la atmósfera y la alteración del clima, debido al incremento de la capacidad de retención de la radiación solar por la atmósfera que produce la emisión de dichos gases. Esta situación está provocando un incremento en la temperatura media del planeta, lo que a su vez se traduce, entre otros efectos, en el aumento del nivel del mar, la alteración de ecosistemas y la modificación de los pisos térmicos y de los patrones de lluvias y vientos. La responsabilidad humana en el problema global que representa el cambio climático es ya inequívoca, por lo que todos los países del mundo se han movilizado para buscar soluciones que aborden las causas del problema y mitiguen sus consecuencias.

A los efectos de dicha lucha contra el cambio climático a nivel local, la Diputación de Barcelona²² ya recogió un ámbito general y 7 sectoriales donde los municipios tienen un importante papel que desarrollar para dicha lucha.

En cualquier caso estos ejemplos concretos de actuaciones de los poderes locales en materia de lucha contra el cambio climático, no debe de dejar a parte el hecho fundamental de la naturaleza y motivación de la acción de las EELL, por ser el poder público más cercano a la ciudadanía y por tanto su labor es mucho más concreta, eficaz y ejemplificadora.

Como ya hemos apuntado las EELL a lo largo de todo el planeta y por supuesto en España son actores indispensables de la lucha frente al cambio climático, pero en sus vertientes de concreción y ejecución de políticas y concienciación ciudadana por la vía de una ejemplaridad en los comportamientos, no tanto como reguladores de la materia dado su escaso margen al respecto.

En cualquier caso las EELL, conforme a la potestad reglamentaria recogida en el artículo 4º de la LRBRL tienen capacidad para aprobar ordenanzas en esta materia, para lo cual y dada la atomización de nuestro modelo de planta local, tienen un papel muy relevante las organizaciones supramunicipales y las asociaciones de municipios.

Podemos aquí citar el caso del Área metropolitana de Barcelona que dentro del trabajo denominado “ordenances municipals per a una transició energètica”²³ recoge un estudio de las ordenanzas existentes y las futuras.

²² <http://www.diba.cat/documents/471041/491757/mediambient-pdf-cambioclimatico-pdf.pdf>

²³ http://www.amb.cat/documents/11818/5848518/Ordenances_transenergia.pdf/46215667-4edb-442d-a950-c49e15105f87

Ahora bien debe recordarse que los municipios ostentan competencias (en los términos de la legislación del estado y de las CCAA)entre otras cuestiones en :

- **a) Urbanismo:** planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- **b) Medio ambiente urbano:** en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

Por tanto y más tras la redacción otorgada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre , de racionalización y sostenibilidad de la administración local , las EELL carecen de competencias directas en materia de energía.

Ahora bien que no tengan atribuidos títulos específicos competenciales en materia de energía no implica una inacción local ante la transición energética , pero la falta de habilitación legal por parte del Estado en la materia complica enormemente el papel local en la materia .

Tal y como destaca GALERA RODRIGO²⁴ las obligaciones están dirigidas a los Estados, incluso cuando su cumplimiento compete a otras entidades subestatales: es el Estado a quien incumbe la obligación, por ejemplo, de que se desarrolle “una infraestructura de calefacción y refrigeración urbana ... ”, o la obligación de coordinar los “procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias” para la legalización de actividades RES, o la obligación de proporcionar información sobre el “potencial de microgeneración residencial, la ubicación más eficiente de nuevas zonas residenciales e industriales o las propuestas de desarrollo de infraestructuras urbanas”

19 17 Lo que no es equiparable a la displicente previsión (artículo 13, apdo. 2 del Real Decreto) que expresamente posibilita a Comunidades Autónomas y Entes locales la adopción de políticas en esta materia 18 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. 19 Artículos 14 (en relación con Anexo IX) de la Directiva 2012/27, de Eficiencia Energética, y artículo 13 de la Directiva 2009/28/CE. No obstante, y en paralelo al grado de detalle de las acciones climáticas y energéticas que han de desarrollarse en ámbitos subestatales, quiere hacerse notar la progresiva visibilidad de las entidades subestatales, y particularmente las Locales. Al margen de esta “presencia indirecta” mediante la alusión insistente a sus ámbitos de acción, las normas europeas contienen también referencias directas a las Entidades Locales. A título de ejemplo, puede mencionarse la referencia a las autoridades urbanas (locales y regionales) y a su relación con las “autoridades de gestión” (básicamente estatales) que de forma novedosa regula el nuevo Reglamento FEDER

²⁴ GALERA RODRIGO, Susana “Transición energética en España: retos jurídicos más allá del mercado2 comunicación presentada al congreso disponible en <http://iugo.us.es/images/congreso/comunicaciones/modulo1-2.pdf>

20, así como los nuevos mecanismos de interlocución de las Entidades Locales con la Comisión y la posibilidad aun reducida de gestión directa de Fondos Europeos por las ciudades. Pero más allá de estas determinaciones normativas, la UE viene impulsando de forma decidida, también financieramente, la acción internacional de las entidades subestatales que concretan versiones o proyecciones locales de sus políticas ambientales y climáticas. Tal impulso constituye un factor generador de un Soft-Law no vinculante, que acaba por consolidar un alto grado de armonización internacional de acción, de políticas y finalmente de normativas locales. En este contexto, hay que mencionar como estándar de política local de clima el Plan de Acción de Energía Sostenible que representa un mínimo de compromiso local en la lucha contra el cambio climático y que forma parte de los compromisos asumidos en el marco del Pacto de los Alcaldes por el Clima, debe suscribirse por las Entidades Locales dentro del año siguiente a la adhesión del Pacto, lo que presupone también un Inventario base de emisiones²¹. El Plan es evaluado por la Comisión Europea a través del Centro Común de Investigación, y debe de remitirse un Informe bianual al Secretariado del Pacto sobre su ejecución y los resultados alcanzados²². La no presentación del Plan en el plazo establecido, o de los informes de seguimiento, es causa de exclusión del Pacto²³. Con un ámbito que trasciende la UE, pero decididamente respaldada por sus instituciones, debe referirse el ICLEI, Local Government for Sustainability. Es una asociación internacional de gobiernos locales y metropolitanos dedicados al desarrollo sostenible, 20 Vid. artículo 7, apdo. 5, del actual Reglamento (CE) 1301/2013, FEDER. 21 Deben incluir: - programas 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; - concienciación al público; - promoción de la producción local de renovables y uso de fuentes renovables, como las plantas de ciclo combinado.

22 El Pacto ha sido suscrito por 1.451 entidades locales españolas (junio 2016); se han aceptado 988 Planes de Acción con objetivos de CO₂ a 2020, pero sólo 14 que además de estos objetivos incluyen medidas concretas de mitigación. Fuente: http://www.covenantofmayors.eu/participation/covenant_map_en.html 23 Vid. MarjanPeeters, "Local climate action in the European Union", en B.J. Richardson (ed.), Local Climate Change Law. Environmental Regulation in Cities and Other Localities., The IUCN Academy of Environmental Law Series 2012, pág. 285. Con mayor profundidad sobre estos instrumentos, PeetersMarjan, "Local climateaction in theEuropeanUnion", en la misma obra, págs. 382 a 388. La guía en español para la elaboración de estos planes es accesible (último acceso junio 2016) en <http://iet.jrc.ec.europa.eu/energyefficiency/system/tdf/seap-guidebook-es.pdf?file=1&type=node&id=738> que ha ido adquiriendo una función institucional creciente en los últimos años, particularmente en las conferencias climáticas²⁴. Hay muchas otras redes y muchos otros ejemplos de esta actividad internacional no estatal que cuenta con (algo de) estructura, con un objeto compartido y unos compromisos cuya contravención produce efectos jurídicos. De esta forma, las Entidades Locales han dejado de ser actores pasivos a la espera de que el sujeto estatal que ostenta el ius contrahendi acepte o no determinados acuerdos y compromisos internacionales: ahora

son sujetos activos, que participan en la concepción y desarrollo de políticas públicas internacionales que, de vuelta a casa, normativizan incorporándolas en los instrumentos normativos que les corresponde. Esta moderna doctrina de la paradiplomacia o diplomacia subestatal, recientemente ha alcanzado nuestro Tribunal Constitucional, aunque expresada en Voto particular. El magistrado disidente completa la doctrina de la Sentencia, y distingue el contenido de los conceptos “sujeto de derecho internacional” y “actor internacional”: el primero, queda reservado al Estado y a las Organizaciones Internacionales, y conlleva la potestad normativa internacional y la titularidad de derechos y obligaciones en el marco del Derecho Internacional; por contraste, la noción de actor internacional es más flexible, y corresponde a los “actores subestatales o actores gubernamentales no centrales que pueden desarrollar actividad con proyección internacional”, una proyección que no ha de estar supeditada a lo que “permita” el Estado, sino al reparto de competencias que se establece en las normas que integran el bloque de constitucionalidad

Viene siendo noticia que varios Ayuntamientos tienen intención de intervenir en la gestión energética, tal y como apunta CORVINOS BASECA²⁵ El caso más significativo es, sin duda, el de Barcelona que acaba de anunciar la presentación de un documento de medidas para lograr la “*transición hacia la soberanía energética*”. Este documento de intenciones propone un nuevo modelo energético para la ciudad de Barcelona, como alternativa al modelo actual, caracterizado por estar basado en la generación centralizada, con predominio de los combustibles fósiles, lo que habría dado lugar a precios altos de la electricidad, en beneficio de las grandes empresas productoras y en perjuicio de los sufridos consumidores.

Frente a este modelo, el Ayuntamiento propone para la ciudad de Barcelona uno alternativo basado en la generación descentralizada –se habla de producción ciudadana de KM 0-, con fuentes de energías renovables públicas y privadas, lo que supondría una reducción de costes para los consumidores domésticos y para el sector empresarial local. La gestión energética municipal está previsto que la lleve a cabo el denominado “operador eléctrico público” y también se prevé la creación de una comercializadora pública. Subyace la idea de “recuperar el servicio público del suministro eléctrico” para, por así decirlo, “municipalizarlo”.

La prensa que se hace eco de estas propuestas y habla de “[una revolución energética](#)” y de la **creación de una “eléctrica” municipal** para el año 2018. Se dice también que “[Barcelona fomentará el autoconsumo energético bajo el amparo de una comercializadora municipal](#)”

Las propuestas contenidas en este documento de intenciones adolecen, como es lógico, de cierta imprecisión y ambigüedad. Además, se plantean actuaciones que difícilmente pueden llevarse a cabo por el Ayuntamiento en el actual marco jurídico. No hay que olvidar que la capacidad de los Ayuntamientos para intervenir en la gestión energética -de la energía eléctrica en particular -es limitado.

Con todo ello, hay que valorar positivamente que un Ayuntamiento como el de Barcelona haga una apuesta decidida por intervenir en la gestión energética y, de este modo, contribuir a un cambio de modelo, basado en la generación distribuida, el

²⁵ Pedro CORVINOS BASECA “El papel de los ayuntamientos en la gestión energética” disponible en <http://www.administracionpublica.com/el-papel-de-los-ayuntamientos-en-la-gestion-energetica/>

fomento de las energías renovables y en el ahorro y la eficiencia energética. Puede servir para que otros Ayuntamientos tomen conciencia que pueden desempeñar un papel activo en la gestión de la energía eléctrica.

Ahora bien, el riesgo que se corre cuando se hacen propuestas imprecisas y ambiguas, algunas de las cuales son difícilmente realizables en el actual marco jurídico, es que todo quede en una mera declaración de intenciones. Convendría, por tanto, concretarlas y formular propuestas realistas que contribuyan efectivamente a ese cambio de modelo. Por ello, **cabe plantearse qué posibilidades reales tienen los Ayuntamientos de intervenir en el ámbito de la energía eléctrica.**

Lo cierto es que ni legislación de régimen local ni la legislación sectorial –Ley del Sector Eléctrico- atribuyen a los Municipios competencias en materia de energía eléctrica. Las competencias en esta materia –tanto normativas como ejecutivas- corresponden fundamentalmente al Estado. No obstante, algunos Municipios, amparándose en otros títulos competenciales –protección del medio ambiente, urbanismo (medio urbano sostenible)...- han intervenido de muy distinta forma en el fomento de la eficiencia energética y de la utilización de las energías renovables. Hay que señalar al respecto que el Tribunal Supremo ha confirmado la competencia de los Municipios para regular mediante Ordenanza estas cuestiones, como se comenta por el indicado CORVINOS BASECA. Ahora bien, la falta de competencia en esta materia no es óbice para que los Ayuntamientos puedan intervenir en las actividades de suministro liberalizadas –producción, comercialización y servicios de recarga energética- como un operador económico más, en competencia con el resto de operadores. En cambio, no pueden intervenir en las actividades reguladas como son el transporte y la distribución. Pueden, por supuesto, utilizar las modalidades de autoconsumo establecidas en la Ley del Sector Eléctrico (artículo 9) y desarrolladas en el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre.

Así pues, **los Ayuntamientos pueden intervenir en el suministro de energía eléctrica a sus vecinos, mediante el ejercicio de las actividades de producción y comercialización, cumpliendo los requisitos exigidos en la legislación del sector eléctrico y en competencia con el resto de operadores que ejercen estas actividades.** El ejercicio de estas actividades liberalizadas por parte de los Ayuntamientos no supone, ni muchos menos, la “municipalización” del suministro eléctrico.

No es esta una actividad desconocida para algunos Ayuntamientos, que tradicionalmente han venido prestando el suministro eléctrico a los vecinos del Municipio. Suelen ser pequeños Municipios que disponían de instalaciones de producción de energía eléctrica –normalmente una central hidroeléctrica- y también eran titulares de la red de distribución. Estos Ayuntamientos han tenido que adaptarse a las exigencias de la liberalización del sector eléctrico, separando sus actividades y compitiendo en el suministro con otras comercializadoras.

Queda claro, por tanto, que ni la legislación del sector eléctrico ni la legislación de régimen local, impiden a los Ayuntamientos ejercer las actividades liberalizadas de suministro eléctrico. **Otra cosa es la oportunidad y la conveniencia de ejercer estas actividades en competencia con otros operadores económicos.** Los Ayuntamientos, antes de tomar una decisión de este tipo, tendrán que valorar varios aspectos: en qué beneficiaria a los distintos consumidores la intervención del Ayuntamiento en el ejercicio de estas actividades; qué coste tendría crear y poner en funcionamiento la estructura organizativa necesaria para ejercer algunas de estas actividades y qué riesgo económico puede suponer para el Ayuntamiento intervenir en ellas.

Nos centraremos en la cuestión de la creación de una comercializadora municipal, que, como se ha dicho, es una de las propuestas más relevantes contenidas en el documento

de medidas para lograr la “*transición hacia la soberanía energética*” del Ayuntamiento de Barcelona. También el Ayuntamiento de Pamplona se está planteando la creación de una comercializadora. Tiene interés destacar que en uno y otro caso, detrás de la propuesta de creación de la comercializadora municipal está una conocida cooperativa dedicada a la generación y comercialización de energía renovable.

En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, la finalidad que se persigue con la creación de la comercializadora municipal (es la compra de energía eléctrica procedente de instalaciones de energías renovables, situadas en Barcelona (*producció ciutadana de km0, descentralitzada*), para el consumo en las instalaciones municipales y para la venta a otros consumidores. Al parecer, buena parte de la energía renovable adquirida tendría su origen en instalaciones de autoconsumo tanto públicas como privadas. La comercializadora municipal tendría también por objeto también garantizar el suministro a personas en situación de vulnerabilidad.

Esta propuesta tiene bastante de idílica en el actual contexto técnico, económico y jurídico. Es cuestionable con el vigente marco jurídico que la comercializadora municipal pueda adquirir la energía excedentaria de las instalaciones de autoconsumo, para después venderla al resto de los consumidores. Ha de tenerse en cuenta que la normativa sólo permite el vertido a la red de los excedentes de las instalaciones de autoconsumo acogidas a la modalidad tipo 2, a cambio de una contraprestación económica; en ningún caso se permite el vertido de los excedentes de las instalaciones acogidas a la modalidad tipo 1. Pero aunque jurídicamente fuese posible esta compra/venta de energía excedentaria, habría que ver si la red de distribución es capaz de gestionar esta situación. Y habría que valorar también en qué medida la energía excedentaria procedente de las instalaciones de autoconsumo, puede contribuir a satisfacer las necesidades de consumo de una gran ciudad como Barcelona

Pero es que, además, si de lo que se trata es de ofrecer a los vecinos un suministro de energía a un precio menor, no está asegurado que se consiga con una comercializadora municipal.

La realidad en este momento es que en el mercado minorista de la electricidad intervienen muy distintos operadores, algunos de los cuales ofrecen un producto sino igual al menos parecido al que demanda el Ayuntamiento de Barcelona; es decir, energía eléctrica procedente de fuentes renovables. Entre otros, la cooperativa que al parecer está asesorando al Ayuntamiento de Barcelona y al de Pamplona en la creación de las comercializadoras municipales.

Así las cosas, cabe preguntarse si tiene sentido crear una comercializadora municipal o, por el contrario, no es más conveniente que el Ayuntamiento haga una contratación eficiente y sostenible del suministro eléctrico para sus instalaciones, sirviendo de ejemplo al resto de consumidores. Ello sin perjuicio, claro está, de que aprovechando las posibilidades que ofrece en actual marco jurídico, los Ayuntamientos promuevan el autoconsumo en las instalaciones municipales, y adopten –función ejemplificadora– medidas de ahorro y eficiencia en todas estas instalaciones, como se proponía en el artículo titulado “[*Los Municipios ante el reto del autoconsumo de energía eléctrica*](#)”.

En la situación actual de crisis económica generalizada a que se ven abocados los habitantes de España, derivada tanto de la crisis financiera y de deuda como del agotamiento del modelo productivo tradicional en que se basaba la economía nacional, los municipios no son una excepción en dicho marco generalizado de falta de recursos y deuda importante.

En primer lugar, debemos recordar con Jordi Borja y Manuel Castells²⁶ la existencia relevante de un papel local en un mundo globalizado y la necesidad de la implantación de la diversificación energética y el aumento de las diversas energías renovables para una construcción de un desarrollo sostenible, desde cada uno de los núcleos de población humano y que fundamentalmente se institucionalizan a través de los municipios, siendo más fácil la implantación desde abajo hacia arriba que al revés.

En segundo lugar, debemos señalar en relación con lo que Isabel González Ríos²⁷ denominaba “relevante contribución” de las Entidades Locales, su papel en relación con la que algún día llegará posible liberalización real del suministro de energías y el papel del autoconsumo, puesto que la cantidad de bienes públicos, en poder de los municipios, ya sean edificios como consumidores o como posibles fuentes de generación de energía por implantación de paneles solares o uso de la biomasa de los bosques comunales, etc., tienen los ayuntamientos.

Y en tercer lugar, debemos destacar el papel que tienen como actor pasivo de la implantación de las energías renovables por el gran consumo que generan los municipios de energía eléctrica, esto es, como principales clientes de las compañías hidroeléctricas y así podemos señalar el alumbrado público y los propios edificios municipales y así a prestadores de servicios públicos (por ejemplo los polideportivos), o edificios administrativos, o de carácter patrimonial de muy diverso tipo.

Dejando al margen ese papel general, fundamentalmente vinculado a las funciones municipales de fomento, en su caso, mediante la figura de la ejemplaridad de la prestación local, como en relación con el carácter igualmente ejemplarizante de su reducción del consumo en los servicios propios, debemos destacar el papel como Administraciones Públicas de las entidades locales.

En ese sentido debemos recordar que los municipios, como tales, son organizaciones administrativas y por tanto, siguiendo a Jordana de Pozas²⁸ tienen tres grandes finalidades en su acción: la de policía administrativa, la de fomento y la de servicio público.

2.II El ejercicio de actividades económicas por las EELL. La producción de energía.

En dicha línea, debemos destacar, tal y como en su momento teorizara Villar Palasí²⁹, la existencia de una cuarta teórica función o actividad administrativa, que sería la industrial pero debemos indicar que conforme a las determinaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local 27/2013, de 27 de diciembre, difícilmente los ayuntamientos que no se hallen o encuentren en equilibrio presupuestario, salvo para su consumo privado podrán dedicar funciones a esa actuación, puesto que la supresión radical del art. 28 de la Ley Reguladora de Bases de

²⁶ Jordi Borja y Manuel Castells “local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información ” Taurus 1998.

²⁷ Isabel Gonzalez Rios “Regimen jurídico de las energias renovables y de la eficiencia energética” Aranzadi ,2011 , pag 11

²⁸ Luis Jordana de Pozas“[El problema de los fines de la actividad administrativa](#)” [Revista de administración pública](#) , N° 4, 1951, págs. 11-28

²⁹ José Luis Villar Palasí “ [La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo](#)” [Revista de administración pública](#) , N° 3, 1950, págs. 53-13

Régimen Local y la modulación de los arts 85 y 86 por las variaciones operadas en la citada ley básica mediante la indicada Ley de Racionalización y Sostenibilidad, hace que sólo escasos municipios puedan propiciar actuaciones de carácter industrial en materia energética.

Eso sí, en cuanto al ejercicio de dichas actividades económicas los agentes públicos y privados se rigen por un principio de rigurosa igualdad (salvo los supuestos de monopolio y reserva exclusiva, previstos igualmente en el artículo 86.2 LRBRL, y que se derivan también del artículo 128.2 (segundo inciso) de la propia Constitución, aunque debemos recordar, tal y como acertadamente apunta Ariño³⁰, que la reserva no tiene por qué suponer una gestión empresarial por parte de las AAPP, sino que existe un ámbito para la gestión por particulares a través de las concesiones u otros títulos jurídicos para la explotación.

Así, ese reconocimiento faculta a los poderes públicos como agentes económicos productores de bienes y servicios, y tal y como indica el citado Martín Retortillo³¹, no con carácter excepcional o subsidiario, si no, una línea de marcada normalidad, puesto que a juicio del citado autor no hay restricción ni título Constitucional que jurídicamente obstaculice que el sector público pueda intervenir en las diferentes actividades económicas, y ello cualquiera que sea la amplitud de eficacia con que cada una de ellas pueda operar el sector privado.

Por tanto , en principio y a expensas de lo que se especificará a continuación nada impide a los municipios ejercer dicha iniciativa en materia energética y producir o comercializar , con los mismos requisitos que los particulares , energía.

Dicha cuestión incuestionable en su momento debe en nuestra opinión, lógicamente ser analizada ahora al amparo de la determinación Constitucional del artículo 135 de la Carta Magna.

Esta determinación originaria de la CE, obviamente, desde un punto de vista Constitucional, supuso una variación del principio de subsidiariedad, principio que está latente en la voluntad de la reforma local, aunque no se expresa de forma explícita. Así al respecto existe numerosa bibliografía, que en la opinión mayoritaria recoge Fernández Farreres³², y en la minoritaria Ariño Ortiz³³.

En el ámbito Local, tal y como acertadamente señala Sosa Wagner³⁴, cabe distinguirse dos tipos de ejercicios de actividades económicas, circunstancia que por la nueva redacción de la LRBRL, no se desvirtúa.

29 Gaspar Ariño Ortiz “Empresa pública, empresa privada, empresa de interés general” Thomson-Aranzadi 2007, pag 75.

31Sebastián Martín Retortillo,” Derecho administrativo económico I” La ley .1988, Pag. 95

32Germán Fernández Farreres “Reflexión sobre el principio de Subsidiariedad y la Administración Económica”, dentro de la obra colectiva “Estudios de Derecho Público Económico”, libro homenaje al Profesor, Sebastián Martín Retortillo, Civitas 2003).

33Gaspar Ariño Ortiz, “la Iniciativa Pública en la Constitución. Delimitación del sector público en control de su expansión”, Revista de administración pública nº 88, pags. 55 y ss.

34Francisco Sosa Wagner, “Manual de Derecho Local”, Thomson-Reuters , Aranzadi , 2006 sexta edición, pags 177-178

Por un lado aquél ejercicio de actividad económica, que en palabras del citado autor supone que se somete la administración al ejercicio de las prestaciones como un sujeto más, y por otra parte, cuando esto se realice en base a la existencia a la reserva del sector público de una actividad o servicio, que son las actividades expresamente recogidas ahora en el artículo 86.2 de la LRBRL, y en su momento y desde el año 1985 hasta el 2013, en el apartado 3 de dicha norma legal.

El primero de los casos supone la igualdad entre iniciativa pública y privada de carácter empresarial, que aunque tienen fundamentos Constitucionales distintos, como ya hemos indicado, de ambos no puede decirse la prevalencia de ninguna sobre la otra, si no, tal y como afirma Fernando Sáinz Moreno³⁵, que ambas lógicamente tienen una función esencial que delimita su contenido, o lo que en palabras del citado autor no es lo mismo, y la subordina a la consecución al bien común del interés general.

Ello se basa en concreto en la libertad económica, que puede tener su origen en la ley Allarde, ley 2 de 17 de marzo de 1791, en la cual se diferenciaba y reconocía la libertad de trabajo, y la libertad de comercio e industria.

Bien, dejando este marco general sentado, debemos plantearnos una serie de reflexiones sobre el ya apuntado, principio de estabilidad presupuestaria y falta de déficit estructural, al amparo del artículo 135 de la Constitución en relación con la iniciativa empresarial de la Administración.

Así, en primer lugar debemos recordar concordando en este aspecto con Sáinz Moreno³⁶, que el Estado en sí mismo no es una empresa, no tiene vocación de generar beneficios, como toda empresa, y en ese aspecto tampoco los ciudadanos a los que presta sus servicios, o entrega sus bienes son clientes, puesto que recuérdese la máxima de un conocidísimo Centro Comercial, el cliente siempre tiene razón y no en el ámbito de las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos, teniendo como tal el término adecuado de la LRJAPC, y no el anticuado del Administrado, y así los ciudadanos son sujetos de derechos y deberes, puesto que están sometidos a las potestades, y no siempre tienen razón.

Partiendo de esa circunstancia, podríamos plantearnos la diferenciación entre empresa pública y empresa privada, circunstancia esta que no concurre al menos en cuanto a la forma jurídica, las sociedades mercantiles públicas tienen estructura y un régimen jurídico idéntico a las privadas en relación que se someten a la misma legislación, fundamentalmente al Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, en menor medida al código de comercio y en algún otros supuestos a las legislaciones correspondientes.

Es cierto que existen algunas modulaciones ya reconocidas por el Tribunal Constitucional, con respecto al sometimiento a las reglas de control público y de gasto, así como, a su incorporación en el concepto de “Sector Público”, con las lógicas vinculaciones de dación de cuentas al Tribunal de Cuentas, y supervisión de este alto

³⁵Fernando Sainz Moreno, “La Intervención Administrativa en la Actividad Empresarial Pública”, pags 151 a 162, de la obra colectiva, dirigida por Mariano Baena del Alcazar, La Reforma del Estado y de la Administración Española, INAP, 2013, y en concreto pag. 157

³⁶Fernando Sainz Moreno, op cit. pag.158

órgano Constitucional de su actividad, de sujeción por su capital y naturaleza pública, a unas reglas de contratación diferenciadas, pero no idénticas en todo momento al de las entidades administrativas, derivadas de la legislación de contratos del sector público, etc., pero en sentido estricto son sociedades mercantiles, simplemente las diferencia el dueño de esa sociedad mercantil, que por carácter general al ser el Estado Español signatario del Tratado de la Unión Europea, no puede tener un privilegio en forma de ayuda al Estado, conforme a la transferencia corriente que hasta ahora se hacía para enjugar los déficits de las correspondientes empresas.

Por tanto, si existe una actividad empresarial del sector público esta debe de ajustarse a las reglas de la libre competencia y falta de ayuda, esto es, competir en posición de igualdad, que al resto de las empresas, al menos, por lo que respecta a la primera de las modalidades de sociedad mercantil, o iniciativa pública local que hemos hecho referencia, la de la libre prestación de servicios o producción de bienes.

En ese sentido debemos recordar que a la hora de la intervención en la economía deben de respetarse una serie de principios constitucionales para garantizar no sólo la cláusula del Estado social, sino también la cláusula del Estado de Derecho, aunque tal y como recordaba Muñoz Machado³⁷ existen derivados del propio texto constitucional, una serie de límites conforme a la propia iniciativa pública en la actividad económica del art. 128.2, de la acción del derecho en base al 53.2 y por la propia limitación del mercado recogida en las Sentencias del Tribunal Constitucional 83/1984 y 123/1991 como marco obligado a la libertad de empresa, tal y como describe la STC 88/1986 que implica un parámetro en el que puede moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que inciden sobre el sistema económico de nuestra sociedad.

La Reforma Local en este aspecto ha supuesto una cierta clarificación, aunque no definitiva en nuestra opinión de la diferenciación entre actividad económica, servicio, y actividad reservada, que la redacción originaria del artículo 86 LRBRL, mezclaba o confundía pese a su diferenciación conceptual y su diferente fundamento Constitucional, así podemos distinguir entre la capacidad de iniciativa económica que tiene toda entidad local en el momento actual supeditado al cumplimiento previo de la estabilidad presupuestaria para el ejercicio de actividades económicas con carácter libre en el ámbito del mercado y supeditación a las reglas de este, sin posibilidad de ayudas de carácter oficial a dicha prestación de la actividad económica.

La vinculación de la prohibición de ayudas es evidente al amparo de las determinaciones del tratado de funcionamiento de la Unión Europea, y en ese sentido, dicha prohibición debe nuevamente vincularse al concepto nuevo de la existencia de servicios públicos, diferenciados de los servicios afectados por la directiva Bolkenstein.

En esa línea, es paradigmático el dictamen del comité Europeo de las regiones sobre los servicios públicos del año 1997

Esta cuestión debe de ser analizada diferenciadamente para aquellas materias en que se ejerce actividad como sector público en materias reservadas, ahora por el artículo 86.2

³⁷ Santiago Muñoz Machado. “Los límites constitucionales de la libertad de empresa”. Pag. 139 a 163. de Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Profesor D. Sebastián Miguel Retortillo. Cívitas 2003.

en virtud de la habilitación Constitucional del artículo 128.2, segundo inciso, correspondiente.

Así es, tal y como indica Hurtado López³⁸, que la interrelación de un ejercicio de una actividad económica con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tiene una doble manifestación, por una parte, hacia el interior, en tanto esa actividad no puede, a juicio del indicado autor, implicar incumplimientos de aquella normativa, y hacia el exterior, en tanto no se podrá asumir sin con el ejercicio de competencias que les son propias no existen garantías de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, ni de sostenibilidad financiera.

Siendo esta última circunstancia asociada a los límites de endeudamiento de las entidades locales, límites que vienen fijados por los artículos 51 y 53, del Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción otorgada por la Disposición Final Trigésimo Primera, de la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, 17/2012 de 27 de diciembre.

Por tanto, con carácter general el ejercicio de la iniciativa económica, no queda eliminada, si no que se limita y subordina a la estabilidad presupuestaria, debe de hacerse en el ámbito de las competencias propias de las diferentes Entidades Locales, y por tanto en de los municipios del artículo 25, y en el de las Diputaciones en el del artículo 36 ambos de la LRBRL, estándose a la legislación Autonómica, en el caso que hubiese modulaciones, para las competencias del resto de las entidades locales previstas en la citada legislación básica estatal.

Cabe plantearnos si esa supeditación lo es solo para el déficit o también para las otras 2 reglas del art 4º LOEPSF

En ese sentido, y pese a la escasa precisión que se hace en el artículo 86 LRBRL, tras la redacción operada por la LRSAL, lo cierto es que, parece evidente que del conjunto sistemático de la ley, esto es por ejemplo, la excepciones al efecto inmediato de aplicación de la rebaja salarial de los altos cargos, o del número de eventuales, y de la remisión al artículo cuarto, de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que se hace igualmente por la ley en relación con la prestación de servicios, y el ejercicio de competencias ,deberemos de interpretar en buena lógica que el cumplimiento lo es de las tres reglas esto es: déficit estructural, deuda pública, y pago a proveedores.

En cualquier caso, los municipios que se encuentran afectados por un plan de ajuste ,o por un plan económico financiero ,en virtud en lo dispuesto en el nuevo artículo 116 bis, de la LRBRL, parecen lógicamente afectados por las tres reglas de una manera absoluta, puesto que no podrán ejercer dicha iniciativa económica, siendo incongruente, una interpretación en sentido contrario, puesto que si deben desaparecer las formas societarias de ejercicio de actividades económicas que no fueran rentables ¿puedan ser sustituidas éstas por el propio ejercicio en nuevas actividades por parte de la entidad local?.

³⁸Gabriel Hurtado López, “El rediseño y redimensionamiento del sector público económico local,” pags 307 a 337, de obra colectiva “La reforma de 2013 del régimen local español”, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, coordinador, Juan Alfonso Santa María Pastor.

Sería un contrasentido en el conjunto del sistema, por lo tanto, la interpretación para aquellos municipios que se encuentren en situación de déficit, deuda, o incluso mora en el pago a proveedores, lo cual sería muy discutible, pero conforme a la interpretación que hemos determinado, lo es, que no realicen el pago a proveedores en el plazo de 30 días previsto por el Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Como ya hemos señalado, el verdadero nudo gordiano de la determinación del ejercicio de la libre iniciativa económica local, capitidismínuida, o supeditada al equilibrio presupuestario, lo es por la contraposición del artículo 128 de la Constitución al nuevo artículo 135, tras la modificación Constitucional operada en septiembre de 2011.

En ese sentido debemos destacar con María Luisa Esteve³⁹, que se plantea que dicha limitación de iniciativa económica supone en mayor o menor medida, una limitación de la autonomía local del artículo 140 de la Constitución, circunstancia esta que se vincula a la interpretación que del principio de autonomía local realiza el Tribunal Constitucional de la autonomía financiera, tal y como se recoge la STC 63/1986, de 21 de mayo, puesto que ésta forma parte “*de la autonomía para gestión de sus propios intereses, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución*”⁴⁰, recogiéndose igualmente una fundamentación en el sentido de dicha amplia concepción de la autonomía financiera local en la Sentencia del Tribunal Constitucional 221/1992, de 11 de diciembre, en el que la autonomía territorial posee también una determinación en el terreno tributario, pues estos entes locales han de contar con tributos propios, y sobre los mismos, deberá la ley reconocer una intervención en el establecimiento de su exigencia conforme a los artículos 140 y 133 de la Constitución (STC 221/1992, de 11 de diciembre, fundamento jurídico 8º).

¿Esa autonomía financiera supone una autonomía de déficit, y por tanto de desequilibrio presupuestario?, entendemos claramente que no, no solo por la nueva redacción de la Constitución, sino, por el hecho de la interpretación sistemática de ésta, en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico.

En nuestra opinión entendemos que dicha cuestión ya está claramente resuelta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 134/2011, de 20 de julio, en cuyo fundamento jurídico 14, se recoge de forma expresa, en este caso en relación ,no con la actual ley de estabilidad presupuestaria como es lógico, sino con la ley 18/2001, la plena aplicabilidad a los entes locales de la competencia estatal, sobre los presupuestos del sector público, tanto estatal, autonómicos, como locales, no quebrantándose su autonomía política porque se establezca un cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, recogiéndose por tanto de forma expresa ” *que en suma el derecho de intervenir de los entes locales en los asuntos que les atañen “ (STC 214/1989, fundamento jurídico 1), no se pone en cuestión por el hecho de que se someta a las previsiones Constitucionales entre las que figura el establecimiento por el estado de la ordenación, ex artículo 149.1.13ª de los Presupuestos de dichos entes.*”

³⁹María Luisa Esteve Pardo, “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales”, pags 153 a 172 del anuario de gobierno local 2012, obra colectiva dirigida por Tomás Font i Llovet, y Alfredo Galán Galán, “Racionalización y sostenibilidad de la administración local: ¿Es esta la reforma?” fundación democracia de gobierno local, instituto de derecho público, mayo 2013.

⁴⁰Tal y como se refleja de forma expresa en el fundamento jurídico 4º de la citada Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, que trae a colación María Luisa Esteve Pardo en op. cit. pag. 157.

En dicha línea, se han pronunciado las Sentencias del Tribunal Constitucional 185,186,187,188,189 /2011, de 23 de noviembre, y las 195, 196 y 197/2011 de 13 de diciembre, todas sobre la misma materia, por tanto, no puede entenderse como Inconstitucionalidad, el someter la capacidad presupuestaria local al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Ahora bien, la limitación en la capacidad de ejercicio de la actividad económica no se puede deslindar de las medidas de control o redimensionamiento, en palabras del legislador, del sector público local, en tanto en cuanto, tal y como afirma Díaz Lema⁴¹, donde el texto (en aquel momento referido al anteproyecto, pero que el texto final no ha cambiado sustancialmente), desde diversas medidas de contención, desde la prohibición a las entidades locales de constituir entidades instrumentales, durante la vigencia de su plan económico financiero ,o de su plan de ajuste, hasta imponer planes de corrección de desequilibrios financieros a aquellas entidades que se encuentren en situación deficitaria.

En dicha línea, debemos destacar en buena medida, que aunque evidentemente la actividad económica se pueda ejercer directamente por la administración, la limitación para ejercer mediante entidades instrumentales es racional y hasta necesaria dada la falta de contención y mesura de algunas autoridades. En cualquier caso como parece lógico existe una limitación, como más adelante abordaremos, de carácter general para aquellas administraciones que estén incursas en déficit en relación con ejercicio de actividades económicas, eso es lo que podemos resumir que de “zapatero a tus zapatos”, esto es una predilección y consecuente opción que realiza el legislador sobre la capacidad autónoma de la entidad local de dónde destinar, en primera instancia, sus recursos y capacidades.

En cualquier caso, la rápida interpretación de la vinculación del artículo 135 de la Constitución sobre el principio de estabilidad presupuestaria ,sobre el 128.2 de la actividad económica pública, no debe de desprenderse de nuestra incorporación a la Unión Europea, puesto que si bien es cierto, tal y como recuerda Esteve Pardo⁴², en el concreto momento de que se aprobó la reforma de la Constitución Española, no existía ninguna norma europea que vinculase la restricción del déficit público al déficit estructural, puesto que el artículo 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión *Europea, vinculaba en relación con el déficit cíclico.*

Sí es cierto que en la actualidad la redacción del artículo 135.2 de la Constitución, es en el que se recoge, ya el artículo 3.1 en su letra b), del Tratado de estabilidad cooperación y gobernanza de la Unión económica y monetaria, que establece de forma expresa: “ *b) la norma establecida en la letra a) se considerará respetada si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el pacto de estabilidad y crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 %, del producto interior bruto a precio sobre mercado*”.

En ese sentido, ese tratado internacional lógicamente vincula al Estado Español en todos sus términos, y por tanto, a toda la organización territorial del Estado, teniendo por Estado las entidades integrantes de la organización del artículo 137 de la Constitución, y por tanto, las entidades locales.

En igual línea, debemos destacar el denominado SIX PACK, compuesto por cinco reglamentos y una directiva, que entró en vigor el 13 de diciembre de 2011, el

41Jose Manuel Díaz Lema, “El anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local: ¿Cambio de rumbo en la administración local española?”, pags. 47 a 91 de op. cit. Anuario del ...2012, y en concreto pag. 67.

42María Luisa Esteve Pardo, op. cit. pag. 165

Reglamento nº 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento nº 1466/97, del Consejo, relativo al reforzamiento del supervisor de las situaciones presupuestarias, y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, el reglamento 1177/2011, del Consejo de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, el reglamento nº 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, el reglamento nº 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y el reglamento nº 1174/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, finalmente el citado paquete se complementa con la directiva nº 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los estados miembros.

Por tanto al amparo de la habilitación Constitucional, de cesión de soberanía a la Unión Europea prevista por artículo 96.2 de la Carta Magna, así como el propio tratado de funcionamiento de la Unión Europea, parece muy difícil sostener la inconstitucionalidad de las determinaciones de la ley de Racionalización sobre la supeditación del gasto en general, y en concreto, en este caso la actividad económica municipal, al cumplimiento de las reglas de gasto y déficit público, por lo menos en nuestra opinión.

Por tanto podremos destacar dos primeras cuestiones en relación con la materia que nos ocupa con respecto a la constitucionalidad de la norma, esto es de la nueva redacción del art 86 LRBRL, tras la ley de racionalización y sus consecuencias para la producción y comercialización, en su caso, de energía por parte de un Ayuntamiento.

La primera de las cuestiones es si la limitación de la actividad económica y su ejercicio por parte de cada entidad local al cumplimiento de un criterio previo de estabilidad presupuestaria, incide o no, en su ámbito de autonomía y en ese sentido ninguna por tanto el artículo 140 de la Constitución. Circunstancia que entendemos que conforme a las argumentaciones relatadas y a la constitucionalización del principio de estabilidad del artículo 135, en relación con el lógico principio del interés general del artículo 103.1, válido para todas las administraciones, recuérdese, junto igualmente a la correcta asignación de los recursos públicos, en este caso escasos y limitados a los ingresos, que recoge el artículo 31 de la Constitución.

En estos supuestos, si no existe control de oportunidad, entendemos que la regulación es plenamente Constitucional por lo que partiendo de los requisitos procedimentales previstos en el artículo 86.1, de la memoria, parece necesario, en ese sentido, dado el reconocimiento por nuestra Constitución de la economía de mercado, lo que implica cuando se ejercitarán estas actividades de contenido económico por la administración local la necesidad de justificar el cumplimiento de esas reglas del mercado, esto es la innecesariedad de que recursos públicos en administraciones deficitarias vayan a compensar gastos generados por actividades propias del mercado, que deben de supeditarse a la falta de ayuda expresamente prevista por el tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

Como segunda cuestión, desde ese punto de vista, Competencial/Constitucional, de la nueva redacción del artículo 86 LRBRL, operado por la LRSAL, tenemos la de la

capacidad del legislador básico estatal, para establecer esta limitación para las entidades locales y en su caso, para recoger un cauce procesal determinado para el ejercicio de dichas actividades.

En ese sentido, debemos destacar dos grandes bloques, de Estatutos de autonomía en relación con dicha cuestión, los estatutos de autonomía “revisados” en el periodo 2006-2010, y que incorporan con carácter general la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local, y por tanto, una capacidad más intensa sobre las entidades locales, que en buena medida han supuesto el reconocimiento de competencias de tutela financiera por parte de la Comunidad Autónoma sobre las entidades locales, y que la LRSAL, recoge al establecer en los diversos procedimientos de cumplimiento de estabilidad presupuestaria la remisión a la administración con competencias en materia de tutela financiera y en su caso al Ministerio de Economía y Hacienda.

Y por otra parte, las Comunidades Autónomas con Estatuto, en el cual se reconoce simplemente competencias para el desarrollo de la legislación básica de régimen local y las competencias que el Estado transfiera a las Comunidades Autónomas en materia de régimen local.

Ahora bien, esa capacidad o iniciativa pública de carácter económico que debe quedar claramente diferenciada, se debe supeditar a dos ámbitos, por un lado un ámbito previo de estudio y viabilidad de la propia iniciativa económica en el marco de la estabilidad presupuestaria, y la racionalidad de la prestación de actividades económicas que pese a la habilitación general que hace el constituyente, no puede ser muy racionales en manos públicas, al menos por la incongruencia en relación con la competitividad por las diferencias entre los sistemas de empleo público y privado.

Aunque lógicamente esto es muy discutible y sometido a las correspondientes opciones políticas, puesto que hay ideologías que propugnan la `propiedad pública de los medios de producción y por tanto cualquier actividad económica debería estar en manos públicas. Pero que esta cuestión parece superada en el marco de nuestro ordenamiento jurídico por la propia Constitución, y nuestra incorporación en la Unión Europea, y por otra parte las capacidades de ordenación de los servicios de todo tipo, y en esta cuestión debemos recordar el concepto amplio de servicio que recoge no solo nuestra legislación de régimen local, sino el conjunto de la legislación administrativa y por ende la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Así debemos recordar en ese aspecto la Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de febrero de 2002, (Arz 1590), que entiende por servicios públicos “*cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales*”, estableciendo una equivalencia entre competencia y servicio, en cuanto éste corresponde a las fórmulas y actuaciones que realiza la administración para llevar a cabo la competencia.

Por tanto en los supuestos en que un Ayuntamiento cumpla las reglas de pago a proveedores, deuda y déficit previstos por la LOEPSF y la LRSAL, podrá plantearse, previa memoria al respecto y siempre que fuera rentable al ser una actividad de mercado y por tanto no subvencionable por el municipio (sin perjuicio de las ayudas o primas que se incorporaran desde las AAPP competentes en la materia) ejercer la

iniciativa para producir , e incluso comercializar la energía , supuesto hoy día al alcance de muy pocos municipios.

2.III. El papel de policía administrativa en relación con las energías renovables de los ayuntamientos.

Partiendo de este panorama de la actividad administrativa debemos destacar que los ayuntamientos tienen funciones en relación con el mundo de las energías renovables otorgadas por las diversas legislaciones estatal y autonómicas en materia de regulación mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria ,recogida en el art. 4 de la LRBRL, en materia de inspección en relación con esas regulaciones, ya sea las propias municipales o incluso mediante el ejercicio por delegación o de colaboración interadministrativa de la verificación del cumplimiento de condiciones legales o reglamentarias establecidas por otras Administraciones.

El ejercicio igualmente de la potestad sancionadora recogida nuevamente por el art. 4 de la LRBRL en función del carácter ejemplificador que tiene el derecho sancionador con respecto al cumplimiento de las determinaciones legales y reglamentarias por parte de los particulares y finalmente unas funciones de control preventivo en la intervención de la actividad de los particulares recogidas en los arts 84 y 84 bis de la LRBRL fundamentalmente mediante el sometimiento previo a licencia, o los actos de control posterior de verificación de las condiciones necesarias de implantación de actividades, obras y servicios, así como sus funciones de homologación o verificación del cumplimiento de las condiciones de diversos tipos de aparatos y tecnologías.

Un segundo ámbito genérico de actuación de los municipios en relación con las energías renovables es el del fomento administrativo y, en ese sentido debe recordarse que el fomento es la propiciación de objetivos mediante la intervención administrativa indirecta a través de técnicas, como pueden ser las subvenciones para la implantación de energías renovables, como fue la clásica del Ayuntamiento de Madrid en el período 1989-1995 de sustitución de las calderas de carbón por otras menos contaminantes fundamentalmente de gasóleo y eléctricas.

Por otro lado el otorgamiento de premios a la implantación de conductas compatibles con el ambiente de implantación de energías renovables y finalmente dentro de ese ámbito del fomento de dichas energías renovables en el espacio municipal, el otorgamiento de bonificaciones tributarias para las instalaciones y uso de las energías renovables dentro de los ámbitos tributarios municipales, tal y como ha propiciado la Asociación Nacional de Municipios de Energías Renovables, al amparo de las bonificaciones tributarias que se otorgan a los bienes de interés cultural especiales, tal y como se recoge en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Un tercer y último aspecto de la actividad administrativa genérica, en relación con la implantación de las energías renovables es la derivada de las funciones de servicio público y así en ese sentido debemos destacar que ese servicio público hasta que se implante efectivamente, desde la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, no tiene un carácter amplio vinculado a la determinación de la

redacción originaria, art. 25.3 de la Ley 7/85 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local de posibilidad de implantar cuantos servicios redunden en beneficio de la comunidad vecinal, puesto que dicho concepto ha tenido una clara variación tras la incorporación de dicha Ley al ordenamiento jurídico, para los municipios que tengan una deuda pública, o un déficit presupuestario, que impidan el desarrollo de nuevos servicios al amparo de dicho título competencial.

En cualquier caso sigue siendo una competencia de servicio público obligatorio de cualquier ayuntamiento el prestar un alumbrado público, por lo tanto, siendo necesario suministrar energía para dicho alumbrado, parece evidente que la implantación de fuentes de suministro de energía de carácter renovable y propio municipal mediante producción propia, o en régimen de colaboración con entidades dedicadas a las energías renovables, es una posibilidad más que evidente, que si no puede ser considerada un servicio público en su integridad, si una parte integrante esencial de éste.

2.IV. La regulación municipal en materia de energías renovables.

Debemos destacar que las funciones de regulación como parte esencial del ejercicio de la policía administrativa local, debe circunscribirse, como es lógico, al ámbito competencial de las entidades locales, tal y como se desprende de la determinación del art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, que sanciona con nulidad de pleno derecho las normas que vulneren el principio de competencia y de jerarquía normativa.

Por tanto, en ese aspecto las Entidades Locales tendrán un carácter regulador subordinado a las leyes estatales y autonómicas y a los Reglamentos de ambas Entidades, el Estado y cada una de las diferentes Comunidades Autónomas.

Partiendo de ese ámbito general sí debemos destacar la existencia de un cierto espacio para la reglamentación local en materia de energías renovables, tanto por un lado en relación con las propias edificaciones y servicios, puesto que debemos recordar la distinción clásica de la potestad reglamentaria local entre por un lado ordenanzas, vinculadas a las normativas que regulan las potestades hacia los ciudadanos con carácter general “ad extra” y por otra reglamentos, esto es, las normas municipales que se ocupan de la organización de servicios o cuerpos internos de los municipios (cuerpo policial, bomberos, o los servicios de transporte urbano de viajeros, por ejemplo).

En ese sentido debemos recordar que dentro del ámbito de la reglamentación municipal tiene especial importancia en relación con el control de la implantación de las energías renovables y la eficiencia energética las determinaciones del código básico de la edificación, el denominado Código Técnico de la Edificación previsto por la Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999 y que fue aprobado por Real Decreto 314/2006, en donde se recogen en sus apartados h), e) puntos 4 y 5 una serie de determinaciones al respecto.

Estas circunstancias nos hacen enlazar esa función reglamentadora municipal con el mundo del urbanismo, principal ámbito de desenvolvimiento de las competencias locales en relación con la propia concepción del urbanismo como lo propio de la ciudad (urbs, en latín) y fundamentalmente con el principal ámbito de regulación que es la norma por excelencia de un Ayuntamiento (recuérdese que la cuestión de confianza del Alcalde se puede presentar tan sólo por escasísimas circunstancias, que son las

Ordenanzas Fiscales, el Presupuesto y la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana), que es el Plan General de Ordenación Urbana, en el cual tiene que incorporarse conforme a diversas leyes de las Comunidades Autónomas, unas normas urbanísticas del Plan. Por lo cual los municipios en dichas normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana así como las diversas normas del planeamiento de desarrollo, ya sean Planes Parciales, Especiales o Estudios de Detalle ,puede establecer la exigencia del cumplimiento de unos criterios de sostenibilidad.

Igualmente se pueden exigir mediante las normas urbanísticas de cada uno de los planes, unas determinaciones en relación con el diseño de las edificaciones, así como los sistemas generales y los locales que tengan carácter de sostenibles en cuanto a la facilitación de implantación de energías renovables y disminución de consumos energéticos.

Ya hemos hecho referencia al papel clave del alumbrado del municipio en relación con el desempeño o desarrollo de esos consumos energéticos y sus posibles limitaciones, siendo este un servicio obligatorio conforme al art. 26.a) de la LRBRU en todos los municipios, por tanto, tiene igualmente un papel las Diputaciones Provinciales a la hora de auxiliar y cooperar con los diversos municipios en la consecución del cumplimiento de este fin, puesto que el art. 36 de la LRBRU atribuye fundamentalmente a las Diputaciones esas funciones de auxilio técnico, económico y de cooperación para la prestación de los servicios obligatorios.

Así los municipios deben de cumplimentar en esas funciones de regulación el cumplimiento del Reglamento de Instalaciones Térmicas (RITE) regulado por el Real Decreto 218/2013, que modifica la norma anterior y el Reglamento de Certificación Energética de edificios, regulado por el Real Decreto 235/2013, así como en su caso la sujeción de los planes municipales a la planificación territorial acordada por la Comunidad Autónoma, en el caso de que existiera.

Por tanto, el Plan General se puede convertir en si mismo en un gran valedor de las energías renovables, no obligando al uso de ellas, en tanto en cuanto no existe una habilitación al respecto , dado que la Ley del Sistema Eléctrico Nacional no la recoge, sino como ordenador de las condiciones para implantación de estas instalaciones, evitando o removiendo los obstáculos que pudieran generarse para el cumplimiento de dichas funciones. Por ejemplo las placas solares de los tejados o similares, puesto que un plan puede no facilitar pero si puede bloquear la implantación de estas energías ,por medidas o limitaciones de carácter estético o arquitectónico.

Así dentro de la reglamentación debemos destacar la existencia ya comentada de ordenanzas, como por ejemplo la de Rivas-Vaciamadrid de 28 de octubre de 2010 sobre eficiencia energética y de las energías renovables, o la de Murcia de 11 de marzo de 2008.

Así debemos destacar que la Asociación Nacional de Municipios con instalación de energías renovables se constituyó el 21 de febrero de 2008, lógicamente como Asociación de derecho privado en base a la Disposición adicional quinta de la ley Reguladora de Bases de Régimen Local mediante la cual se permite la creación de asociaciones de entidades de derecho público, que lógicamente deben de limitarse a los

aspectos previstos en el artículo 22 de la Constitución, y en la ley orgánica 1/2002 de Asociaciones de desarrollo de dicho derecho de Asociación.

Esta Asociación Nacional de municipios e instalaciones de energía renovables aglutina a municipios, en cuyos términos municipales se recogen instalaciones produciendo energías renovables, tanto eólica, fotovoltaica, térmica, etc., y cuyo objetivo fundamental constituye la defensa de los intereses generales particulares de los ayuntamientos que tienen dicho tipo de instalaciones en su término municipal.

Uno de sus principales objetivos, tiene una lógica defensa de los intereses recaudatorios de los ayuntamientos puesto que, el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, que regula los bienes inmuebles de características especiales, los famosos BÍCES, entre parques eólicos, supuso un grave perjuicio para los ayuntamientos, de hecho, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2007, confirmó la nulidad parcial de dicho Reglamento de desarrollo de la ley del Catastro.

Así debe reconocerse que la capacidad de reglamentación municipal de estas materias es muy limitada, aunque pueden encontrarse aspectos sobre la reglamentación interna de los propios servicios municipales, y como es el caso del reglamento municipal sobre incorporación de sistemas de captación y aprovechamiento de energía solar térmica de los edificios, de la ciudad de Valladolid, publicado en el boletín oficial de la provincia de Valladolid de 15 de febrero de 2005, y que fue aprobado por el Pleno de la Corporación el 21 de diciembre de 2004.

Desde un punto de vista de la actividad de Fomento debemos destacar la labor de los Ayuntamientos de Vitoria y León que dedican importantes programas y subvenciones en la materia (El de León dada su situación ha tenido que priorizar otras cuestiones)

En cualquier caso, las instalaciones propias en fórmula de actividad económica ,que conforme a la argumentación anteriormente relatada y a la vista del actual artículo 86.2 de la LRBRL, sin que el municipio fuera sostenible financieramente en los términos del artículo 7.2, de dicha norma, tras la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, son de muy diverso tipo, puesto que junto a los parques eólicos, o las instalaciones de energía solar de edificaciones municipales podemos encontrarnos la capacidad para actuar en relación con la biomasa, especialmente en relación con municipios rurales.

Además de este uso de la capacidad económica empresarial y a través de esta materia, lo lógico es que el aspecto de la energía renovable se vincule al ahorro y eficiencia energética, y el combate del cambio climático, en el sentido de avanzar hacia una gestión energética más sostenibles y así, podemos destacar, el plan de usos sostenibles de energías y prevención del cambio climático aprobado en 2008 por el ayuntamiento de Madrid en el marco de la estrategia de calidad del aire, desde el cual se impuso en acciones de ahorro y eficiencia energética incluso estableciendo el cierre obligatorio de los edificios a las 17:00 horas.

En este ámbito el ayuntamiento de Madrid aprobó la Ordenanza sobre captación de energía solar para usos térmicos, siendo las edificaciones y construcciones afectadas cuando se trate de obras de nueva planta sustitución o reestructuración de carácter general o total de edificios existentes, así como obras de ampliación que en sí mismo supongan la nueva construcción de un edificio independiente dentro de la misma

parcela, y que el uso de la edificación le corresponda a algunos de los previstos en el artículo tercero de la propia ordenanza, que son, los residenciales, dotacionales de servicios públicos, dotacional de administración pública, dotacional de equipamiento de las categorías educativo cultural, salud y bienestar social, dotacional deportivo, terciarios en todas sus clases, industrial de clases y servicios empresariales, y cualquier otro industrial que comporte su agua a la red sanitaria, y cualquier otro uso que implique la utilización de agua caliente sanitaria.

En todo caso, en todas estas ordenanzas se prevé el progreso Técnico⁴³, y así la exposición del artículo quinto de la madrileña, sobre la mejor tecnología disponible, puesto que hace una referencia genérica a la indicada mejor tecnología disponible, en cuanto a la aplicación, a los efectos de permitir la permanente adaptación de las instalaciones para la captación solar objeto de la citada ordenanza en Madrid, con los avances tecnológicos correspondientes,.

Por lo que solamente se deberá tramitar la modificación de licencia cuando así lo exijan la ordenanza especial de la tramitación de licencias, y cuando dicha modificación de licencias se requiera de oficio por parte del ayuntamiento, donde se indicará las alteraciones existentes y se motivará el requerimiento, lógicamente como cualquier actuación que se realice por parte de la administración con carácter favorable a los particulares el someterse a una nueva licencia , puesto que debe realizarse dicha motivación, conforme al artículo 54 de la ley 30/1992, de noviembre sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En la ordenanza Madrileña se realiza en el artículo 7.2, una revisión señalando que se considerará adecuada “ a los pliegos oficiales de condiciones técnicas del instituto de diversificación y ahorro energético, igualmente se establece una determinación sobre protección del paisaje y circunstancias excepcionales, en cuanto a las empresas instaladoras, lógicamente se exige la cumplimentación del RITE, esto el reglamento de instalaciones térmicas de edificios, e igualmente el deber de conservación prevista en el artículo noveno del texto refundido de la ley de suelo 2/2008.

Este ejemplo de la Villa de Madrid , junto con otros muchos de los enunciados y dispersos por la realidad geográfica de España nos determina el margen de la actuación municipal en materia de energías renovables que con independencia de su incursión en los límites y condiciones especificados , en aventuras empresariales , tiene un cierto margen de actuación en el fomento de estas y en la policía administrativa , desde un punto de vista de ordenación y medio ambiente urbano .

Partiendo de este marco comunitario legislativo debemos indicar que, el Estado Español como miembro de la Unión ha tenido que ir adaptando progresivamente las diversas directivas a su ordenamiento jurídico, y pese que a la directiva 2006/32/CE, ha sido expresamente derogada por la vigente 2012/27/UE de 25 de octubre, lo cierto es que las determinaciones y obligaciones sobre trasposición de la legislación de 2006 Europeo, no han sido desvirtuadas por la nueva directiva que mantiene la vigencia de las normas traspuestas en su tiempo, y la obligación de los Estados miembros para trasponer dichas determinaciones independientemente del cambio legislativo operado.

⁴³ Sobre esta materia vid Jose Luis Meilán Gil “Progreso técnico y servicios Públicos “ Thomson-Reuters Civitas , 2006.

En esa línea de trasposición, la normativa nacional es al igual que la europea dispersa y hasta deslavazada puesto que no existe una ley estatal de eficiencia energética, sino, que existen diversas determinaciones unas contenidas en el capítulo 2, normas con rango de ley, y otras contenidas en disposiciones reglamentarias, e incluso existen normas estatales y autonómicas sobre la materia, y además ordenanzas municipales.

Así en primer lugar partiendo de la ley 38/1999, de Ordenación de la edificación y las obligaciones sobre aislamiento térmico de las edificaciones debemos destacar la importancia de las normas recogidas en el artículo 15 del ya indicado en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el cual se aprueba el código técnico de la edificación, que establece como requisitos básicos de ahorro de energía bajo la rúbrica HE (ahorro de energía) las determinaciones a tener en cuenta en cualquier proyecto de obras de edificación en esta materia, lo cual, es vinculante para todos los proyectistas y tiene un carácter básico en todo el territorio nacional.

Igualmente es importante tener en cuenta, el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Eficiencia Energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus instrucciones técnicas complementarias, EA-01 y EA-02, debiéndose destacar en el texto de dicho Real Decreto las determinaciones del artículo cuarto sobre eficiencia energética que establecen:

Artículo 4. Eficiencia energética

Con el fin de lograr una eficiencia energética adecuada en las instalaciones de alumbrado exterior, éstas deberán cumplir, al menos, con los requisitos siguientes:

1º- Los niveles de iluminación de la instalación no superen lo establecido en la instrucción técnica complementaria ITC-EA 02, salvo casos excepcionales, que requerirán autorización previa del órgano competente de la Administración Pública.

2º- Para el alumbrado vial, se cumplan los requisitos mínimos de eficiencia energética establecidos en la ITC-EA-01. Para el resto de instalaciones de alumbrado, se cumplan los requisitos de factor de utilización, pérdidas de los equipos, factor de mantenimiento y otros establecidos en las instrucciones técnicas complementarias correspondientes.

3º- En donde se requiera, dispongan de un sistema de accionamiento y de regulación del nivel luminoso, tal y como se define en la ITC-EA-04.

Así como las del artículo quinto, sobre la calificación energética de las instalaciones que por su parte determinan:

Artículo 5. Calificación energética de las instalaciones

Las instalaciones de alumbrado exterior se calificarán energéticamente en función de su índice de eficiencia energética, mediante una etiqueta de calificación energética según se especifica en la ITC-EA-01. Dicha etiqueta se adjuntará en la documentación del proyecto y deberá figurar en las instrucciones que se entreguen a los titulares, según lo especificado en el artículo 10 del reglamento.

Teniendo en cuenta dichas determinaciones Reglamentarias, debemos de destacar, la primera norma con carácter legal, e importancia indiscutible en materia de trasposición de las determinaciones europeas sobre eficiencia energética, es la ley 2/2011, de Economía Sostenible, que en sus artículos 77 a 83, establece diversas determinaciones con especial importancia en el tema que nos ocupa.

Así en primer lugar el artículo 77 recoge los principios sobre esta materia de eficiencia energética aplicables por su carácter básico a todas las Administraciones.

Un segundo aspecto a tener en cuenta, es la expresa asunción por parte del Estado Español, de la estrategia y objetivo de la Unión Europea 20/20/20, que es asumida en el artículo 78.2 de la citada ley de Economía Sostenible.

Un tercer aspecto a tener en cuenta es, la determinación del artículo 82 sobre el fomento de eficiencia energética en las redes, con los consecuentes ahorros que producen el tratamiento de las correspondientes redes energéticas, de transporte y distribución de las diferentes formas energéticas, y así en ese aspecto señala ese artículo 83 lo siguiente:

Artículo 83. *Transparencia e información a los consumidores*

1. El Gobierno establecerá los instrumentos necesarios para asegurar que los usuarios disponen de la información sobre los costes del modelo de suministro energético, su composición, su origen y su impacto ambiental.

2. Igualmente, las Administraciones Públicas se asegurarán de que los consumidores dispongan de información completa, clara y comprensible sobre el consumo de energía y el impacto medioambiental de los productos y equipos que utilicen energía que adquieren, de manera que puedan incorporar tales elementos a sus decisiones de consumo.

3. Los certificados de eficiencia energética para edificios existentes se obtendrán de acuerdo al procedimiento básico que se establezca reglamentariamente para ser puestos a disposición de los compradores o usuarios de esos edificios cuando los mismos se vendan o alquilen.

Finalmente el artículo 83, recoge en la línea que posteriormente abordaremos, realiza la Directiva de 2012, los principios de transparencia e información a los consumidores en materia energética que tan difícil es de asimilar por los productores de energía pese a las diversas normas, que renuentemente se producen al respecto.

Una segunda norma legislativa, ya posterior a la Directiva 2012, que tiene especial incidencia en materia de eficiencia es la ya anunciada ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, en cuyo artículo 3 apartado g), se recogen como fines comunes a las políticas públicas en materia de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, la eficiencia energética.

Una segunda determinación legal en dicha ley se recoge, con respecto a la eficiencia energética en el artículo 4.2 c), sobre la necesidad de que exista una Certificación energética incorporada al informe de evaluación de edificio, como requisito indispensable y documentación imprescindible para proceder a éste.

Un tercer aspecto, se recoge en el artículo 10.4 en relación con las actuaciones de Regeneración, y Renovación Urbana, otorgando los privilegios de la ley y las bonificaciones a que ésta se refiere, a aquellas actuaciones que aunque no impliquen una actuación edificatoria, o de renovación urbanística de las edificaciones, supongan por su actuación una reducción del 30% de la demanda energética de esas edificaciones, extendiéndoles por tanto los privilegios urbanísticos edificatorios en ese sentido.

Finalmente, dos disposiciones recogidas en la ley, la disposición adicional tercera, y la disposición adicional cuarta, recogen la necesaria tipificación legal del régimen de infracciones y sanciones por infracciones de la normativa sobre Certificaciones Energéticas, que se recogían tras las trasposición de la directiva en el Real Decreto 235/2013, que como es lógico tiene un carácter Reglamentario, por lo tanto, no tiene la habilitación legal necesaria para una tipificación expresa, tanto para las infracciones como para las sanciones, lo cual se recoge de forma clara en esta ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana.

Una tercera norma legal, de menor impacto jurídico administrativo, pero de especial importancia a la hora de la implantación de las infraestructuras de eficiencia energética

es la ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y la eficiencia energética de los edificios.

Así la citada ley, incorpora un nuevo artículo 17.3 a) de la ley de Propiedad Horizontal de 1961, en la cual establece una mayoría de 2/3, para instalación de equipamientos y aparatos que contribuyan a una mejor eficiencia energética de edificaciones para los elementos comunes de la edificación, mientras que tan solo nos remite a 1/3, cuando dichos aparatos tienen incidencia en elementos privativos, esto es, en cada uno de los inmuebles de propiedad de los particulares.

Un último aspecto a tener en cuenta es las determinaciones incluidas en el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas de los edificios, recientemente modificado por el Real Decreto 2311/2013, en el cual se recogen las principales normas sobre aislamiento, que contribuyen a la eficiencia energética en el uso de los combustibles de todo tipo y la climatización de las edificaciones.

Junto a dichas determinaciones de carácter normativo, sí debe analizarse y tenerse en cuenta las de carácter indicativo, esto es, la planificación en este caso energética de carácter indicativo, a que se ve obligado el Reino de España, ya desde el artículo 14 de la Directiva derogada 2006/32/CE, de 5 de abril, y que fue incorporado de forma expresa a España en un primer plan y específicamente en el vigente en el segundo plan de acción Nacional 2011-2020, elaborado por el Instituto de diversificación y ahorro energético y que fue aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011, el cual establece toda una serie de determinaciones sobre ahorro y eficiencia energética.

Estas circunstancias deben de complementarse con las determinaciones específicas que ahora están en tramitación.

Partiendo de ese entorno jurídico, debemos destacar que la directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, es una directiva relativamente corta, en tanto en cuanto, consta tan solo de 30 artículos, de los cuales, los artículos 27 a 30, se refieren a cuestiones generales sobre modificaciones y derogaciones incorporación al derecho nacional, entrada en vigor, y destinatarios, sin gran incidencia en el contenido material de la misma.

En este aspecto, debe de señalarse, la derogación expresa de la directiva 2006/32/CE, con efecto a partir del 5 de junio, de 2014, quedando exceptuado el artículo cuarto apartados uno a cuatro, y los anexos I, III, y IV, ahora bien si prevé para de cada uno de los 28 estados miembros respecto al plazo fijado para la incorporación del ordenamiento jurídico nacional la directiva de 2012, esto es, no puede servir de excusa para la aprobación de una nueva directiva, para no haber cumplimentado las determinaciones de la directiva anterior.

En cuanto a los aspectos que no son derogados con efecto 5 de junio, los ya referidos apartado uno a cuatro, del artículo cuarto y los anexos I, III y IV, su derogación se pospone al 1 de enero de 2017.

Igualmente se deroga la directiva 2004/8/CE, desde el citado 5 de junio, sin perjuicio igualmente de la trasposición por los estados miembros y su incorporación al ordenamiento nacional.

Se deroga el artículo 27.2 de forma parcial la directiva 2010/30/UE, es el citado 05 de junio de 2014, esto es, el artículo noveno, uno y dos, de la citada directiva, y finalmente

se modifica la directiva 2009/125/CE, considerando 35 bis, en relación con la envolvente del edificio en cuanto a la eficiencia energética y adicionando en el artículo 6, apartado uno, una frase específica, conforme a los artículos 4.1 y 8 de la citada directiva 10/31/UE.

En cuanto a los plazos de incorporación al derecho nacional, de la directiva de 25 de octubre de 2012, debemos señalar que, estos finalizaron el 5 de junio de 2014, habiéndose debido antes de dicha fecha de proceder a la aprobación de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para el cumplimiento de los artículos 4, 5.1 párrafo primero, 5 apartados cinco y seis, 7 apartado nueve, último párrafo, 14 apartado seis, 19 apartado dos, 24 apartado uno, y dos, así como el anexo V.4, conforme a las fechas en dichos apartados previstos excluyéndose del régimen general del día 5 junio de 2014.

Sin perjuicio de estas cuestiones generales, de carácter estrictamente jurídico debemos de señalar, en cuanto a la estructura de la directiva, un primer conjunto de determinaciones referidas al ámbito de aplicación, las definiciones y los objetivos de eficiencia energética que se pretenden con la indicada nueva directiva de 2012, y en ese sentido debemos destacar la expresa asunción del objetivo del 20% para el 2020 en el artículo 1.1, y el carácter de requisitos mínimos sin perjuicio de la cumplimentación a mejor por parte de los diferentes estados miembros. Sobre el conjunto de definiciones previstas en el artículo segundo (un total de 45) debemos destacar la importancia de la cuatro, sobre eficiencia energética que queda establecida por el texto de la directiva como “la relación entre la producción de rendimiento, servicio, bien o energía, y el gasto de energía”.

Esta definición es más sencilla y evidentemente diferente a la prevista por la directiva 2006, que ahora se deroga, por lo que la consolidación de eficiencia energética queda remitida a esta nueva determinación al menos en el ámbito de los 28 Estados de la Unión Europea, en los términos del artículo 124 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En las definiciones entramos en multitud de cuestiones hasta en 45 de ellas como ya hemos indicado considerándose por ejemplo una renovación sustancial, toda renovación cuyo coste supere el 50% de inversión que correspondería a una unidad nueva comparable de eficiencia global la suma anual de la producción de electricidad y energía mecánica y de calor dividido por la cantidad de combustible consumida para producción de calor mediante un proceso de cogeneración y producción brutal de electricidad y de energía mecánica, etc.

En cuanto a los objetivos, como ya hemos señalado, la reducción del 20% se plantea en el objetivo previsto en el artículo 3.1 a), que el consumo de energía de la Unión en 2020 no ha de ser superior a 1474 MTEP de energía primaria o a 1078 MTEP de energía final, complementando las determinaciones de la nueva directiva con la 2006/32/CE, tal y como se recoge en el 3.1 c), en cualquier caso, estas determinaciones generales se ven complementadas lógicamente como ya hemos indicado con la eficiencia de uso de energía que se articula fundamentalmente en la renovación de edificios planteado en el artículo cuarto de la directiva, con una obligación para los estados miembros de establecer una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales tanto públicos como privados debiéndose a lo más tardar el 30 de abril de 2014 publicar una primera versión de la estrategia nacional que se debe de actualizar cada 3 años y remitirse a la Comisión dentro de los planes nacionales de acción para eficiencia energética y así, el ya señalado plan Español 2011-2020.

Dentro de esa renovación de los edificios se establece como guía y abanderado una función ejemplarizante de los edificios y organismos públicos complementándose a las determinaciones del artículo 7 de la directiva 2010/31/UE, sobre eficiencia energética de los edificios, puesto que cada uno de los estados miembros debe asegurarse que a partir del 1 de enero de 2014 el 3% de la superficie total de los edificios con calefacción y/o sistema de refrigeración que tengan en propiedad y ocupen su administración central se renueve cada año de manera que cumplan al menos los requisitos de rendimiento energético mínimos que haya fijado ese estado en virtud de la aplicación artículo cuarto de la directiva anteriormente citada 2010/31/UE.

Ese cálculo del 3% debe de calcularse sobre la superficie total de los edificios con una superficie útil total de más de 500 metros cuadrados que tenga en propiedad y ocupe la Administración Central del Estado el miembro correspondiente que, el 1 de enero de cada año, no cumpla los requisitos nacionales rendimiento energético mínimo establecidos en el anteriormente citado artículo 4 de la directiva 2010/31/UE.

Ese primer objetivo, de edificios de más de 500 m² se reducirá al 50%, estos es, edificios de 250 m² a partir del 9 de julio de 2015, pero debe tenerse en cuenta, que dice la directiva en propiedad de la administración, con lo cual, debemos de tener en cuenta, que solo afectará a los edificios propiedad de la Administración General del Estado, no así, de las Administraciones Territoriales, el artículo 6.1 ... a las Administraciones Centrales, en cuanto a la adquisición de nuevos edificios por las Administraciones Centrales que deben obligarse lógicamente en los términos de la sostenibilidad energética

IV Marco de actuación concreta de las EELL

Tras ese panorama genérico del papel del mundo local en la necesaria transición energética , debemos plantearnos desde un punto de vista positivo y de posible leyenda , las distintas capacidades de las EELL en este tema .

Para ello en un primer aspecto deberemos de diferenciar el mundo de las corporaciones locales en dos grandes ámbitos, los grandes municipios o aquellos integrados o próximos a grandes aglomeraciones urbanas y por otro lado los pequeños municipios esto es los de menos de 20.000 habitantes que en España son la inmensa mayoría por el número de ellos y por la porción del territorio nacional que ocupan.

Partiendo de dicha dualidad y la escasez de medios humanos , materiales y financieros a que se ven avocados los segundos es por lo que hay que recordar el carácter dual de nuestra estructura de entidades locales , tal y como hemos podido comprobar anteriormente por los trabajos en la materia de transición energética de la Diputación de Barcelona y del Área metropolitana de dicha localidad.

El fenómeno municipal en España esta vinculado a un generalizado minifundismo por la existencia de múltiples términos municipales, cuyos Ayuntamientos u organizaciones municipales correspondientes no tienen, ni están dotados, de los suficientes medios humanos, materiales y financieros, para llevar a cabo las funciones ordinarias encomendadas a estas entidades por la legislación, de hecho esta circunstancia ha sido uno de los fundamentos de la reforma que culmina en la ya comentada anteriormente

LRSAL, en cuyo texto original de anteproyecto se preveía la gestión por parte de las diputaciones de los servicios en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Lo que hace que en relación con la problemática de la implantación de la agenda 21, como cuestión novedosa y no prevista dentro de los servicios mínimos obligatorios recogidos por el art. 26 de la LRBRL, que necesariamente deban plantearse, dada la obligación que tienen los ayuntamientos de cumplimentar estos objetivos, de estudiar otras fórmulas para la concreta implantación y desarrollo de los criterios recogidos en la agenda 21, tras la reforma de la LRBRL por la LRSAL, estas fórmulas deben coordinarse, en su caso, por la diputación, aunque esta no descarte a las mancomunidades.

En ese sentido debemos destacar que el sistema local español, como la mayor parte de los sistemas municipales y de régimen local de nuestro entorno, se sustenta en lo que los anglosajones denominan *two-tier system*⁴⁴, esto es un sistema de doble instancia, caracterizado por el municipio como entidad local básica y por una entidad local de segundo grado que con carácter general es la Provincia, (aunque existen modalidades diferenciadoras fundamentalmente en el archipiélago Balear y Canario con los *Consells*⁴⁵, y *Cabildos*⁴⁶, en Cataluña con la pretendida implantación de las *Veguerías*⁴⁷ y en las Comunidades Autónomas uniprovinciales por la ausencia de diputaciones provinciales), que es la Provincia que se nuclea en torno a la diputación provincial o la diputación foral.

Junto a esa entidad local de segundo grado de carácter general que actúa pese a las críticas en buena medida en ausencia o incapacidad de los municipios, como entidad local prestadora de servicios y cooperadora de carácter técnico, económico y jurídico a las entidades municipales para la correcta prestación de los servicios de estos, nos encontramos con otras entidades locales de segundo grado prevista por la legislación básica estatal dispuestas en el art. 3.2 pero que son remitidas enteramente a la legislación autonómica, salvo los preceptos básicos previstos en los arts. 42, 43 y 44 de la LRBRL, con base en el art 141.3 de la Carta Magna.

⁴⁴ Sobre esto vid. Alains Delcamp “Les institutions locales en Europe”. Presses universitaires de France. Collección ¿Que sais je ? 1990, págs. 37 a 38 y Gerard Marcoe y Imre Verevelchy. “Size leveas and functions of local government.” Págs. 33 a 102 de “News trends in local government in western and Eastern Europe.” Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Mayo 1993, Obra colectiva coordinada por dichos autores.

⁴⁵ En relación con los *Consells* es de obligada lectura la obra de Luis Cosculluela Montaner “El Régimen local y los cabildos insulares en el Estatuto Balear de 2007”. Pags. 283 a 396 de “El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña”. Iustel-Cosital. 2010. Obra colectiva coordinada por Alberto Ruiz Ojeda y Luciano Parejo Alfonso “La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares” Revista de Estudios de la Administración Local núm. 291, Enero-Abril 2003, Págs. 891 a 924

⁴⁶ Con respecto a los *cabildos* desde una perspectiva general puede consultarse: Francisco Villar Rojas y Carlos de la Concha Bergillos. “El régimen especial canario”. Cap LXX. Tomo IV de “Tratado de derecho municipal”. 3ª edición. Iustel 2011. Obra colectiva coordinada por Santiago Muñoz Machado, más antiguo sobre el régimen específico de los *Cabildos* puede analizarse en Joaquín Valle Benítez “Los *Cabildos* insulares” Págs. 69 a 84 de Estudios de derecho Administrativo Especial Canario, dirigidos por Alejandro Nieto. Cabildo Insular de Tenerife, 1967 (reimpresión de 1994).

⁴⁷ Acerca de las *Veguerías* debe consultarse la obra de Ricard Gracia Retortillo “La *veguería* como gobierno local intermedio en Cataluña”. Editorial Huygens 2008. Barcelona.

Así, en este nivel intermedio supramunicipal nos encontramos ante las Mancomunidades de Municipios, las Áreas Metropolitanas y las Comarcas.

Todas esas entidades locales, ya seas municipales, provinciales o de ámbito intermedio, tienen como entidades públicas de carácter local, la obligación de implantar la agenda 21 en sus respectivas organizaciones, por lo que independientemente de la función auxiliar con respecto a los pequeños municipios o los municipios que no puedan por sí mismo implantar esta agenda, tienen con carácter general potencialmente las entidades de segundo grado, caracterizadas por la agrupación de municipios previstos en el art. 141 de nuestra Constitución Española de 1978, la misión de implantar para sí mismas, esta agenda.

Ante la posibilidad de que las EELL actúen en la transición energética debemos destacar dos cuestiones materiales, por un lado ¿mediante que? Esto es la los instrumentos o mecanismos por medio de los cuales actuar. Y por otro lado ¿en que ¿ esto es las materias o cuestiones sobre las cuales actuar.

Como es lógico todo trabajo serio requiere de un previo diagnóstico de la situación y no del peligro global del cambio climático y la necesidad de adoptar medidas de transición energética, sino un análisis de la situación local de cada municipio, sus focos de emisión, sus usos energéticos, sus problemáticas y casuísticas con especial incidencia en los medios (edificios, instalaciones y vehículos de titularidad municipal).

Este estudio previo imprescindible para un correcto diagnóstico servirá de base para la adopción de las medidas locales correspondientes.

Así el pacto de los alcaldes recoge la elaboración de un inventario de las emisiones de CO2 El Inventario de Referencia de Emisiones (IRE) para el municipio de Pego toma como referencia para el cálculo de emisiones de CO2 el año 2007. Se ha seleccionado este año para seguir la metodología empleada a nivel nacional en el Plan Nacional de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2014 – 2020 publicado el 30 de Abril de 2014 en el que se toma el año 2007 como referencia para marcar el objetivo de reducción del consumo de energía primaria en el año 2020. El inventario se ha desarrollado siguiendo estrictamente en todos sus puntos la **Metodología establecida en la guía “Como desarrollar un Plan de Acción en Energía Sostenible”, parte 2 “Inventario de Emisiones de Referencia”** proporcionada por la comisión del Pacto de Alcaldes así como las directrices marcadas por los estándares europeos.

Los factores de emisión utilizados han sido los factores de emisión estándar de acuerdo con los principios del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), tal y como se recomienda en Pacto de los Alcaldes, por lo que, se contabilizan únicamente las emisiones de CO2 sin tener en cuenta las emisiones de otros gases de efecto invernadero (GEI).

Las anteriormente apuntadas competencias municipales y por tanto las referidas a la materia de eficiencia energética, si pudieran existir, han sido claramente afectadas por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, norma que ha supuesto en buena lógica una limitación de la

capacidad genérica que antiguamente otorgaba la legislación de Régimen Local a las Entidades Locales para actuar en cuantas materias redundaran en beneficio de la comunidad.

Partiendo de dicho hecho, lo cierto es que los municipios tienen competencias en materias concretas vinculadas al artículo 25 de la LRBRL, y a los servicios públicos que deben de prestar, entre ellos por ejemplo, el de alumbrado público, en vías, parques, calles, etc., y desde luego, en el alumbrado de sus propios edificios, sean de servicios públicos hacia los ciudadanos, o los servicios públicos staff frente a la propia organización municipal.

Partiendo de ese aspecto, debemos recordar que la directiva de eficiencia energética centra especial importancia en las entidades públicas, si es bien cierto, que las entidades locales y regionales las recoge en apartados subsidiarios y en políticas generalistas y no en determinaciones directas de obligación de reponer edificaciones mediante consumos energéticos casi nulos.

Así por un lado, debemos destacar, el carácter frente a la materia de eficiencia energía que tienen las corporaciones locales, por una lado de prestador de servicio, y por otro lado, de consumidoras, junto a ello lógicamente la aplicabilidad o no, del texto refundido de la ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre,

Dentro del panorama anteriormente descrito de profunda crisis económica y carencias de recursos de las EELL, el papel de estas en la materia que no ocupa.

Por tanto debemos plantearnos en el marco actual con respecto a la eficiencia energética de las entidades locales, un escenario con precios de energía en alza y con previsibles subidas, un segundo escenario vinculado al artículo 135 de la Constitución, y a la ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con una necesidad de reducir los costes permanentes entre ellos los energéticos, a los efectos de cumplir los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, y un tercer ámbito, vinculado a la Directiva de Eficiencia Energética, que posteriormente desarrollaremos,.

En ese sentido, es muy raro, que dados los costes laborales y organizativos que supone la prestación por medios propios de estos servicios de eficiencia energética, y la falta de capacidad técnica y logística que muchos municipios tienen, hacen muy difícil que se opte por dicha prestación propia máxima tras la práctica imposibilidad de crear entes instrumentales desde la LRSAL. Por lo que, debemos de tener en cuenta, la posible existencia de contratos energéticos, distinguiendo en este ámbito dos grandes modelos, por un lado, los de mero suministro energético, que no es en sí mismo un contrato de suministro por las disfuncionalidades del mercado, puesto que la competencia es muy limitada, por no decir casi nula, y por otro lado, los contratos de eficiencia energética, en ese sentido, el gran parámetro de importe que pueden diferenciar unos contratos de otros es el de la inclusión o no del alumbrado público por su volumen.

Por otro lado debemos destacar, el posible autoconsumo de las entidades locales con respecto a generación propia, incorporando energías renovables o no cuestión sobre la que profundizaremos más adelante, y en un tercer lugar los servicios energéticos a prestar por el municipio, en primer lugar, como ya indicábamos el de alumbrado, en

segundo lugar los edificios, en tercer lugar la existencia o no de concesiones administrativas, otras propias del municipio, y en cuarto lugar la pura eficiencia energética, esto es, la reducción de consumo, el mantenimiento con garantía total, las prestaciones que el IDAE, recoge como P1,P2, P3, y P4.

Aquí, debemos tener en cuenta, los aspectos vinculados al pago y coste de la energía realizados por el Real Decreto Ley 8/2013, que intentan evitar el oligopolio y fomentar nuevamente la eficiencia.

Partiendo de ese aspecto, la contratación o no de servicios energéticos puede tener un único criterio económico para la adjudicación, conforme al artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, o su sometimiento a criterios ambientales, con limitaciones como por ejemplo la procedencia de energía, si es de combustibles fósiles o no, etc., la forma de entrar en la red etc.

En ese aspecto debemos destacar, el importante coste de la energía, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo, de 1997 (la ley 6544), y el hecho de que no cabe recoger en el TRLCSP reglas especiales, puesto que no existen para este tipo de contratos.

En cuanto a la directiva sobre eficiencia energética regulada por la directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, con los antecedentes de la derogada directiva 2006/32 y las modificadas directivas 2009/125/CE y la 2010/30/UE, debemos destacar la existencia de obligaciones específicas del sector público que se recogen de forma expresa en el Real Decreto 235/2013, de certificación energética de los edificios, y el Reglamento de Instalaciones Técnicas de edificios.

En ese sentido, se establece como ya hemos dicho, que para la Administración del Estado, la necesidad de renovación cada año del 3%, de la superficie total de los edificios con calefacción y, o sistema de refrigeración.

Por otro lado, debemos recordar que el artículo 85 de Economía Sostenible establece:

Artículo 85 Ahorro energético de las Administraciones Públicas

1. Todas las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, incorporarán los principios de ahorro y eficiencia energética y de utilización de fuentes de energía renovables entre los principios generales de su actuación y en sus procedimientos de contratación.

2. La Administración General del Estado y sus Organismos públicos vinculados dependientes, las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las sociedades mercantiles estatales definidas en la [Ley 33/2003, de 3 de noviembre](#), de Patrimonio de las Administraciones Públicas, las fundaciones del sector público estatal definido en la [Ley 50/2002, de 26 de diciembre](#), de Fundaciones y las demás entidades de derecho vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado o de sus Organismos públicos, establecerán programas específicos de ahorro y eficiencia energética y de utilización de fuentes de energía renovables que, con carácter general, anticipen el cumplimiento de los objetivos generales fijados con el horizonte 2020, de

modo que, de acuerdo con el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, se alcance en 2016 el objetivo previsto de un ahorro energético del 20 por ciento respecto al escenario tendencial en ausencia de medidas. Dentro de esos programas se establecerán los requerimientos mínimos de calificación energética que deberá cumplir la adquisición de bienes y derechos etiquetados energéticamente, y la calificación mínima de los edificios y vehículos que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas.

Así junto a esta legislación, debemos reiterar la existencia de diversas normas autonómicas que recogen especificaciones de obligado cumplimiento de las entidades locales y así podemos citar el Decreto 42/2009, de 21 de enero, por el cual se regula la certificación energética de edificios de nueva construcción en Galicia, y la orden de 3 de septiembre de dicho año 2009, por que se regula el procedimiento la regulación y del funcionamiento del registro de certificados de dicha Comunidad, tan solo a título de ejemplo junto a todas las disposiciones enumeradas anteriormente.

Partiendo de ese ámbito, debemos destacar que las disposiciones sobre la eficiencia energética local, esto es, la capacidad normativa de las entidades locales, no habla del tipo de las normas locales, las ordenanzas por ejemplo. Aun así, sí podemos destacar la del municipio de Rivas Vaciamadrid, o los Reglamentos distinción esta más doctrinal que jurisprudencial, en tanto, en cuanto, los Reglamentos son normas o Disposiciones de carácter general, conforme a los artículos 51 y 52 de la LRJAPC, que se ocupan de la organización e los servicios internos y por lo tanto en cuanto al consumo energético de determinados edificios de carácter de servicio público podrían encontrarse en ese ámbito, y así podemos citar entre estos últimos el de la ciudad de Valladolid.

En cuanto a la implantación de la eficiencia energética debemos destacar que cualquier ayuntamiento puede plantearse, como hemos dicho, anteriormente su realización mediante medios propios con los límites lógicamente recogidos en los Reales Decretos Leyes 20/2011 y 20/2012, la LRSAL, y las limitaciones de la SEC 95 y la SEC 2010 utilizar medios externos, en ambos casos en la inmensa mayoría de los municipios y entidades locales, será necesario acudir a ayuda a colaboración externa.

Por tanto, para contar con esa colaboración, será necesario proceder a la incorporación contractual de los gestores privados.

Así debemos destacar como empresas de servicios energéticos lo que establece la directiva de eficiencia energética y en concreto: *[una persona física o jurídica que proporciona servicios energéticos o de mejora de la eficiencia energética en las instalaciones o locales de un usuario y afronta cierto grado de riesgo económico al hacerlo. El pago de los servicios prestados se basará (en parte o totalmente) en la obtención de mejoras de la eficiencia energética y en el cumplimiento de los demás requisitos de rendimiento convenidos]*⁴⁸

La citada definición es transpuesta a nuestro ordenamiento por el Real Decreto - ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo que indica :

Aquella persona física o jurídica que pueda proporcionar servicios energéticos en las instalaciones o locales de un usuario y afronte un cierto grado de riesgo económico al

⁴⁸ Esta cuestión se refleja en la Directiva UE 2006/32), aunque el Real Decreto - ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo , la adapta.

hacerlo. Todo ello, siempre que el pago de los servicios prestados se base, ya sea en parte o totalmente en la obtención de ahorros de energía por introducción de mejoras de la eficiencia energética y en el cumplimiento de los de los demás requisitos de rendimiento convenidos.

Así en ese sentido, el Instituto de diversificación y Ahorro Energético, viene planteando diversos modelos de pliegos, así como una recomendación de la Junta de Consultiva de Contratación Administrativa de 23 de julio de 2009, al respecto, incluso (con gran desconocimiento del concepto de servicio público previsto en el art. 26 RBRL) de los contratos de alumbrado.

Pero desde el punto de vista urbanístico, son especialmente importantes las incorporaciones por un lado, de la ley de economía sostenible 2/2011, en sus artículos 77,78, 82 y 83 sobre principios generales de la eficiencia energética y la obligación del fomento de esta en las redes de suministro, necesarias para la implantación de una nueva urbanización.

Como por otro lado, especialmente las recogidas en la ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, en cuyo articulado se especifican las nuevas pautas para la implantación de medidas sobre eficiencia energética.

Así el art 3. g), señala los fines comunes de las políticas públicas para eficiencia energética, en el artículo 4.2 c), se incorpora la certificación energética dentro del informe de evaluación del edificio, el artículo 10.4, permite la realización de actuaciones de renovación urbana con los instrumentos urbanísticos correspondientes, no para la creación de ciudad, ni para la rehabilitación de edificios, sino, simplemente para las obras que se realicen en las edificaciones que supongan un 30% de reducción de la demanda energética y se recogen en sus disposiciones adicionales tercera y cuarta, las infracciones y sanciones por el incumplimiento del régimen de certificación energética, certificación que es regulada por el Real Decreto 235/2013, que ha supuesto un verdadero cambio y revolución en la propia línea de los arquitectos, dándoles una salida profesional ante la gravísima crisis de construcción existente.

En ese sentido debemos destacar, que junto al Real Decreto 325/2013 sobre certificaciones energéticas, debe recordarse el 324, del mismo año y fecha que modifica el Reglamento de Instalaciones Técnicas de las edificaciones, aprobado por Real Decreto 1027/2007 de 20 de julio.

Por tanto, debemos destacar que el conjunto de estas determinaciones hace que tanto a nivel Europeo como Nacional, y obviamente en las diversas legislaciones autonómicas la eficiencia energética sea el prisma necesario de todo diseño urbano, en cualquier crecimiento o planificación y desde luego en cualquier operación de renovación, o regeneración urbana.

- [*Ordenanza Reguladora de Eficiencia Energética y de las Energías Renovables en el término municipal de Rivas-Vaciamadrid*](#)
- [*Ordenanza Municipal de eficiencia energética y calidad ambiental de los edificios Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián*](#)
- [*Ordenanza de Ecoeficiencia Energética y utilización de Energías Renovables en los edificios y sus instalaciones Ayuntamiento de Zaragoza*](#)

- [Ordenanza municipal de regulación de la eficiencia energética y prevención de la contaminación lumínica del alumbrado exterior Murcia](#)
- [Ordenanza para la gestión de la energía, el cambio climático y la sostenibilidad de Sevilla.](#)

El concepto de *autoconsumo* o *consumo propio* de energía eléctrica supone tal y como destaca Merce Ortiz⁴⁹, consumo por la misma persona física, o jurídica que genera la energía.

Las viviendas, las oficinas, las Administraciones, las fábricas generarán localmente y la consumirán, y podrán asimismo inyectar la electricidad sobrante a la red general, o, por el contrario, tomarán de la misma cuando su producción no alcance para su consumo.

Como se evidencia, el autoconsumidor seguirá conectado a la red para cuando no produzca, o cuando, por el contrario, no consuma toda la energía producida.

Se considerará el *autoconsumo total* o *instantáneo* cuando la energía producida se consume íntegramente en la red interior a la que se conecta la instalación, o, lo que es lo mismo, se produce una cantidad y se consume esa misma cantidad en el mismo momento de su generación, en cuyo caso no habría excedentes; y el *autoconsumo parcial*, más conocido como *balance neto*, se caracteriza por que la energía generada no se consume totalmente en la red interior⁵⁰ y se vuelca a la red de distribución la energía no consumida. El sistema eléctrico, la red, se utiliza entonces para almacenar la energía excedentaria y se prevé la compensación del excedente con el déficit.

Los dos tipos de autoconsumo, a día de hoy, son posibles y legales, pero el segundo, el “autoconsumo con balance neto” necesita concreciones –económicas, administrativas y técnicas–, que, como es sabido, están pendientes de aprobación. Para ser más exactos el Real Decreto 1699/2011 supone el paso para la instauración del sistema de balance neto de energía⁵¹.

El balance neto es un mecanismo que gestiona los eventuales excedentes en el autoconsumo de electricidad.

Gracias al balance neto, un consumidor puede aprovechar cada kwh autogenerado en el momento de su producción, y en el caso de producir por encima de su consumo instantáneo, la energía vertida a la red otorga derechos de consumo diferidos, que pueden *saldarse* con los consumos realizados cuando la instalación de autogeneración no esté produciendo, o produzca por debajo de lo necesitado.

El balance neto (del inglés *net metering*) no es más que una modalidad de autoconsumo eléctrico donde el flujo de la energía entre el consumidor-productor y la red es *bidireccional*, pues se verterá a la red los excedentes puntuales y se cogerá de la red cuando la demanda supere la capacidad de producción.

Debido a la variabilidad del recurso renovable, es difícil que toda la energía que se genere se consuma de forma instantánea, teniendo que *gestionar los excedentes*

⁴⁹ Mercedes Ortiz García “ [El marco jurídico de la generación distribuida de energía eléctrica](#): autoconsumo, redes inteligentes y el "derecho al sol" dentro de la obra colectiva *op cit Eficiencia energética y derecho* , págs. 235-286

⁵⁰ Definida por el Real Decreto 1699/2011 como la “instalación eléctrica formada por los conductores, aparatos y equipos necesarios para dar servicio a una instalación receptora que no pertenece a la red de distribución” (3 c).

⁵¹ Al permitir la ejecución de instalaciones conectadas a la red de distribución a través de una *red interior de consumo*.

puntuales de electricidad que se produzcan. La red absorbe la energía excedentaria del consumidor generándose para éste unos derechos de consumo diferidos, que se materializan en una compensación en la factura eléctrica. Y habría que añadirle un marco temporal para realizar esa compensación, período determinado que puede ser, por ejemplo, un año.

Con la tecnología fotovoltaica, que de momento es la que mayor predicamento tiene para el autoconsumo, la instalación concentraría sus excedentes durante el mediodía, particularmente en primavera y verano, y se saldarían durante la noche. En otras palabras: si ahora que luce un sol espléndido produzco más de lo que necesito y vierto el excedente a la red, cuando llegue la noche y yo necesite luz en casa, quiero que la red me devuelva mi excedente.

En resumen, los consumidores generaran electricidad, autoconsumirán una parte, y volcaran el sobrante generado por ellos a la red. Y una parte equivalente a esa energía volcada a lo largo de un año, por ejemplo, pueden descontársela de su consumo eléctrico convencional en ese mismo periodo.

Siguiendo con la tipología, cabe señalar que la tecnología permite dos grandes tipos de instalaciones para autoconsumo con balance neto. Las familiares (*balance neto individual*), y las vecinales y municipales (*balance neto compartido*).

El autoconsumo consiste básicamente en que un consumidor genera parte de la energía eléctrica que consume *en el mismo lugar donde se produce*. Pero, en ocasiones, por motivos diferentes (imposibilidad física de instalaciones *in situ*⁵², o por razones económicas⁵³, etc.) no coincide el lugar de producción con el de consumo; aunque se encuentra próximo. En efecto, para poder seguir hablando de autoconsumo la planta eléctrica tiene que estar próxima al punto de consumo (de ahí el papel clave de los municipios en esta materia), pues, de lo contrario, se producirían pérdidas por el traslado de la energía, impidiendo la finalidad de la generación distribuida. En efecto, estas instalaciones⁵⁴ también estarían restringidas al autoconsumo de los usuarios que

⁵² Particulares que vivan en un edificio compartido, ya que a veces no se puede instalar un generador para cada vivienda (no hay espacio, o hay barreras físicas que impiden el acceso a las radiaciones solares...). Asimismo, un asociado no se encuentra ligado a la localización del punto de consumo, pues a diferencia de la generación en la propia vivienda, el consumidor puede cambiar de residencia manteniendo el suministro de autoconsumo. Cabe referirse a la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, modificada por la Ley 8/1999, de 6 de abril, precisamente para cambiar la regla de la unanimidad por un tercio de los integrantes de la comunidad que representen, a su vez, un tercio de las cuotas de participación para la instalación de sistemas comunes o privativos, de aprovechamientos de la energía solar, o bien de las infraestructuras necesarias para acceder a nuevos suministros energéticos colectivos (art. 17).

⁵³ De hecho, según fuentes del sector empresarial fotovoltaico, su grado de desarrollo no la hará plenamente rentable hasta dentro de dos a cuatro años. En cambio, a precios actuales, el *balance neto compartido* ya sería rentable sin ningún tipo de ayuda económica e incluso podría aportar un ahorro de hasta el tres por ciento anual para este mismo año. Un autoconsumo fotovoltaico del sesenta por ciento de la electricidad total consumida por el grupo de usuarios sería el idóneo para optimizar dicho ahorro. Para incentivar esta modalidad –las mismas fuentes– sugieren que se permita agregar los contadores de cada grupo de consumidores y determinar el balanceo compartido de sus consumos.

Por otra parte, si suponemos que los costes de la tarifa eléctrica se incrementarán en un tres por ciento anual, tendremos el siguiente escenario dentro de 4 años, según esas mismas fuentes: Las instalaciones grandes sobre cubiertas generarán energía más barata que la importada de la red eléctrica; las instalaciones pequeñas sobre cubiertas estarán muy cerca de conseguirlo; dependiendo de las hipótesis consideradas, y no considerando los peajes actuales, el autoconsumo será una realidad en un periodo de tiempo razonable.

⁵⁴ En cuanto a las instalaciones compartidas, el sector fotovoltaico recomienda promover instalaciones medianas en las proximidades de los centros de consumo, tanto en tejados o cubiertas de edificios como

las comparten, por cuanto deberían estar conectadas a una red distribuidora en baja o media tensión, y a través de una misma subestación de alta/media tensión. De esa forma, además, se garantiza un uso mínimo de la red de distribución⁵⁵.

En este contexto debemos puntualizar que el ya indicado, Código técnico de la edificación⁵⁶, no obligue a edificar teniendo en cuenta el acceso a la radiación solar, algo nada desdeñable como veremos posteriormente, así como la incorporación de las infraestructuras necesarias para acceder a nuevos suministros energéticos privativos o colectivos⁵⁷, que posibiliten el autoconsumo.

En el momento presente el “autoconsumo con balance neto compartido” queda excluido del ámbito de aplicación del Real Decreto 1699/2011 (art. 2.4)⁵⁸. Sin embargo, no encontramos razones que respalden dicha postura, al contrario consideramos que la modalidad de planta común de generación colectiva, enriquecería el sistema, pues daría más oportunidades de autoconsumo. Por ello, proponemos *de lege ferenda* que la futura normativa acoja instalaciones generadoras mancomunadas por varios consumidores⁵⁹.

El autoconsumo es, además, educativo, pues al autoproducir parte de su electricidad, será más fácil que los consumidores tomen conciencia del coste eléctrico y asuman el ahorro energético como un objetivo cotidiano. Pero, el autoconsumo no sólo ahorra para el autoconsumidor⁶⁰, también para todo el sistema⁶¹, tal y como afirma la profesora Ortiz⁶²

4. VIII. 2. Marco jurídico

en suelo, sin que en ningún caso superen los 5 MW de potencia total, y con un promedio situado en torno a 3 MW.

⁵⁵ Asimismo, ese grado de cobertura conjunta estimularía el fomento de “empresas de servicios energéticos”, incluso, bajo la fórmula jurídica asociativa de “cooperativa”.

⁵⁶ Aprobado mediante el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que desarrolla la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de ordenación de la edificación. Asimismo cabe referirse a las numerosas Ordenanzas solares que comenzaron a proliferar a principios del siglo XXI, centradas en la captación de energía solar térmica, pero que se podrían “retomar” para las nuevas modalidades energéticas.

⁵⁷ Hasta el momento la solar fotovoltaica (conectada a red clásica) se hace obligatoria para edificios singulares (naves de almacenamiento, hipermercados, recintos feriales...) con más de 3.000 m² construidos y para hoteles u hospitales con más de 100 camas.

⁵⁸ Cabe decir que con fecha de 16 de junio de 2011 fue aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados una disposición no de ley del grupo socialista sobre la generación distribuida y autoconsumo, que contemplaba expresamente “el autoconsumo con balance neto compartido”. Sin embargo, el pasado 26 de septiembre el gobierno actual en la Comisión de Industria votó en contra de dicha proposición no de ley.

⁵⁹ Con independencia, de la intervención o no, de una empresa de servicios energéticos, o similar.

⁶⁰ El consumidor obtiene un ahorro económico y energético, de por vida, con una pequeña inversión económica. Veámoslo: una vivienda media, situada en la mitad sur de España, consume unos 3.200 Kwh. al año, que en coste económico equivale a 1.000 euros. La instalación de autoconsumo para cubrir ese consumo debería ser de una potencia de 2 kw, que en euros, “llave en mano”, vendría a costar 5.000 euros. En definitiva, dicha instalación se amortizaría en cinco años, pasados los cuales, la “factura de la luz” debería ser prácticamente cero, salvando los “peajes” que se pague al sistema por seguir conectados a la red.

⁶¹ De acuerdo con el sector fotovoltaico, el autoconsumo puede promover actividades económicas por valor de 5.000 millones de euros al año, propiciar la creación de más de 20.000 puestos de trabajo directos, generar ingresos para la Agencia tributaria valorados en más de mil millones de euros por ejercicio y mejorar la balanza comercial anual en otros tantos.

⁶² Mercedes Ortiz. Op cit “El marco jurídico de la generación distribuida de energía... pag 253

El Régimen jurídico fundamental del autoconsumo energético en España se recoge en *Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia*⁶³. Esta norma abre la puerta al “autoconsumo”.

Dicho Real Decreto, establece las condiciones administrativas, contractuales, económicas y técnicas *básicas* para la conexión a las redes de distribución de energía eléctrica de las instalaciones de producción eléctrica de pequeña potencia⁶⁴, en concreto no superior a 100 KW para las renovables (art. 2.1), y 1000 KW para cogeneración, biomasa y biogás (art. 2.2).

La Administración general del Estado trabaja desde hace tiempo en un borrador de “real decreto de balance neto”, por el que se desarrolla y concreta la regulación de las condiciones administrativas, técnicas y económicas de dicha modalidad de suministro de energía eléctrica, y fue informado favorablemente por la Comisión Nacional de Energía (CNE) en abril de 2012⁶⁵. Un borrador que ha suscitado, sobre todo, dos controversias: sobre los peajes y sobre sus límites. En efecto, una de las claves para el correcto desarrollo del “sistema de balance neto” es el tratamiento que se dé a los peajes por la energía “neteada”, compensada.

El Real Decreto 1699/2011, que traspone a nuestra legislación parte de la *Directiva 2009/28/CE, de energías renovables*, tiene como finalidad simplificar la tramitación exigida para acelerar la entrada en el sistema eléctrico de instalaciones de pequeño tamaño, posibilitando las condiciones para dar paso al denominado *autoconsumo*.

El indicado Real Decreto establece el procedimiento a seguir para la tramitación por parte del *titular de la instalación* o, en su caso, el que pretenda adquirir esta condición, de la solicitud de acceso y conexión a la red de distribución (arts. 4 y 5).

Se habla del promotor de la instalación, del propietario del inmueble; claramente se evitan alusiones como “autoproducción”. El Real Decreto-Ley 13/2012 ha modificado las definiciones de productor y consumidor previstas en la LSE (art. 9), con el objetivo, precisamente, de allanar el camino al autoconsumo. El autoconsumidor no será considerado “productor” (*ex art. 9 LSE*) en el sentido que “en ningún caso tendrán la condición de productores los consumidores acogidos a modalidades singulares de suministro” y se refiere específicamente a “los consumidores que son las personas físicas o jurídicas que compren la energía para su propio consumo. *Reglamentariamente podrán establecerse para determinados consumidores modalidades singulares de suministro para fomentar la producción individual de energía eléctrica destinada al consumo en la misma ubicación, detallando el régimen de derechos y obligaciones que de ellas resulten*”⁶⁶ (art. 1 Real Decreto-Ley 13/2012).

⁶³ Que deroga y sustituye al *Real Decreto 1663/2000*, ampliando su ámbito de aplicación a todas las tecnologías renovables.

⁶⁴ Que se apoyará, además, en 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.

⁶⁵ Aunque considera que existe un elevado número de cuestiones pendientes de concretar, algunas de las cuales también compartimos, como la concreción de los derechos y obligaciones del autoconsumidor con balance neto.

⁶⁶ La cursiva es nuestra.

El “autoconsumidor” no se considera “productor”, pues no venderá la electricidad excedentaria; los excedentes netos no se venden, sino que generan derechos de consumo (el balance neto), que iremos viendo cómo se pueden gestionar, que es precisamente una de las cuestiones claves, que está pendiente de desarrollo.

Asimismo, el “autoconsumidor” o “consumidor” -evitaremos términos como “autoproducción” o “productor” que puedan confundir-, podrá generar su propia energía sin estar sometido a las obligaciones jurídicas del resto de productores.

De esta manera, se liberará a los “autoconsumidores” de determinadas obligaciones, tanto generales de cualquier actividad económica, como constituirse en empresa, darse de alta en el Impuesto de Actividades Económicas, hacer declaraciones trimestrales de IVA como específicos del mercado energético, como contratar a un agente de mercado que oferte la producción energética y haga las previsiones de generación.

En efecto, otro aspecto relevante en el autoconsumo es la imperiosa necesidad de simplificación de los procedimientos y trámites administrativos, como se desprende del borrador, en su conjunto. En este sentido, el Real Decreto 1699/2011 regula un procedimiento abreviado para las instalaciones de potencia no superior a 10 Kw. que pretendan conectarse en la red de distribución en baja tensión (art 9).

El recientemente citado Real Decreto detalla, fundamentalmente, los aspectos que puedan surgir en la relación entre el generador de energía mediante una pequeña instalación y el distribuidor.

En concreto estipula la fijación del procedimiento de medida y facturación para permitir y garantizar la correcta medida y facturación de la energía producida (art. 18). Se describen los aspectos relativos a la elaboración del contrato y a las obligaciones de suscripción por parte de la empresa distribuidora, y se detallan las obligaciones del titular de la instalación, responsable de mantener la instalación en perfectas condiciones de funcionamiento (art. 6).

Determina igualmente las condiciones técnicas de acceso y conexión que deberán ser notificadas por la empresa distribuidora en determinado plazo, y las condiciones económicas de la conexión, especificando en qué casos el coste será a cargo del titular de la instalación de generación (arts. 4 a 8). La concesión de puntos de conexión queda en manos de las compañías distribuidoras (art. 4).

El Real Decreto aclara, además, que como paso previo a efectuar la conexión a la red, es necesario emitir un boletín de las características principales de la instalación y de superación de las pruebas de la instalación. Asimismo se recogen los tipos de protecciones (art. 14) con los que deberá contar la instalación, las condiciones en las que se efectuará la puesta a tierra de la instalación conectada (art. 15), y lo relativo compatibilidad electromagnética (art. 16), y la garantía de seguridad en trabajos de la red de distribución (art. 17).

Pero, el autoconsumidor no se va liberar de la obligación de los llamados “peajes”, al menos, no de todos, siendo por tanto necesario analizar esta circunstancia.

El autoconsumo es eficiente cuando el coste de producir es menor que los costes que se está ahorrando al sistema por ello. Más de la mitad de los costes del sistema son fijos (costes de redes, costes extrapeninsular, apoyo a energías renovables, déficit tarifario...), y por tanto, no son susceptibles de evitarse por el autoconsumo. El autoconsumo sólo evita el coste variable de producción de energía, no evita el coste de la red ni el resto de costes fijos del sistema.

Por su parte, como sabemos la cesión genera derechos de consumo diferidos que podrán ser utilizados durante los 12 meses siguientes (lo que se contemplaba en el art. 9.2, del borrador indicado). La energía excedente deberá ser saldada en los mismos periodos tarifarios en los que se ha generado. Y por la energía compensada el autoconsumidor debería pagar el coste del peaje de acceso a la red de distribución tanto como servicio de almacenamiento (verter el excedente) o servicio de aprovisionamiento de energía (cuando no se produce *in situ* o es insuficiente), como el coste del servicio del balance neto, es decir, por la gestión de los excedentes de energía, pero no debería seguir costeando el sistema eléctrico íntegro, como antes, si se optara por este sistema, tal y como afirma la reiteradamente citada Ortiz⁶⁷.

El autoconsumidor ahora no siempre usa la red para abastecerse, pues posee por ejemplo una instalación fotovoltaica en el tejado y genera igualmente, en un ejemplo, un cuarenta por ciento de la electricidad que consume; no debería en breve lógica, sufragar el cien por ciento de los peajes que antes pagaba, debería pagar menos. Pero, ¿cuánto menos? He ahí la clave.

Para empezar, más del cincuenta por ciento de lo que se paga en los hogares por la electricidad –la “factura de la luz”- que consumimos en realidad no corresponde a la electricidad que consumimos, sino que cubre muchos otros conceptos, o, coloquialmente, peajes, los costes fijos que hemos hecho referencia.

La idea fundamental sería en la línea que propugna, entre otros, la profesora Ortiz, no imputar al balance neto peajes que no le corresponden directamente cuando, además, conlleva un ahorro energético y, por ende, un beneficio para el bienestar económico y ambiental.

Hay acuerdo pues, en que hay que contribuir al mantenimiento del sistema, se considera razonable que el autoconsumidor que usa la red eléctrica general como gran batería retribuya eso de algún modo (se retribuya así el servicio que las empresas eléctricas realizan al distribuir la electricidad). En definitiva, el autoconsumidor debería pagar por los servicios que le presta el sistema eléctrico⁶⁸. La dificultad estriba en su determinación, el cuanto. Eso hay que definirlo, determinarlo y debe tener una relación con todo el contexto.

Y ahí está el nudo gordiano del futuro del autoconsumo, la materia de los costes. La cuestión es de límite, como ya adelantamos. El balance neto debe pagar el uso de la red, del sistema, pero en relación a su uso; no se debería pagar todos los peajes que hay ahora. ¿El coste de la red distribución? Sí, deben pagarlo los autoconsumidores. ¿La red de transporte? No está tan claro, pues no llega nuestra energía hasta red de transporte, la

⁶⁷ Mercedes Ortiz. Op cit.pag. 259

⁶⁸ Será necesario profundizar en el análisis del impacto sobre redes y pérdidas. En cualquier caso, para que el punto de vista del consumidor coincida con el del sistema es necesario diseñar una estructura tarifaria eficiente. Diseñar una estructura de tarifas que refleje rigurosamente la correspondencia entre costes y conceptos tarifarios. Hay determinados conceptos dentro de la Tarifa de Último Recurso (TUR) que no se deben incluir en los por la energía saldada, aprovechando de esta forma los beneficios de este sistema.

energía que nos sobra la consume el vecino de al lado, pero si acudimos a la red a suministrarnos de energía, ésta tuvo que ser *transportada* (red de transporte) hasta llegar a la red de distribución. Esta situación cambia con la generalización del autoconsumo, pues entonces la red se nutriría de todos los autoconsumos aledaños, y no haría falta traer la energía de lejos, transportarla.

Por el contrario, si en serio se quiere ahorrar energía sería necesario establecer algún mecanismo de incentivación, al objeto de promover su desarrollo y generalización, o al menos, bonificaciones fiscales; aunque el único borrador del anteproyecto de sostenibilidad energética de 2012, no va desgraciadamente en esa dirección.

La otra controversia que suscitaba el indicado borrador (art. 2), también el Real Decreto 1699/2011(art. 2.1) es la limitación de potencia para renovables a 100 kw⁶⁹. La profesora Ortiz considera, que debe eliminarse cualquier limitación de potencia por resultar discriminatoria y contraria al espíritu de la normativa comunitaria -y al interés general-, que pretende fomentar el acceso generalizado a la utilización de las energías renovables.

Se podría pensar que dicho límite responde a la necesidad de evitar que se especule con la generación de energía mediante el autoconsumo, como ha podido suceder, de alguna forma, con la anterior generación primada de energía limpia, que vertía íntegramente a la red⁷⁰. Hay que tener en cuenta que si lo que la Administración quiere es impedir que nuevos generadores de electricidad limpia viertan a la red a precio de mercado (porque cabe recordar que ya no existen desde el Real Decreto ley 1/2012 primas), la limitación de potencia no es necesaria.

Evitar esa inyección de oferta verde en el mercado se puede hacer de otras maneras. Así, se podría regular que no se favorezca que el autoconsumidor *se exceda*, una norma que no haga rentable ese excedente. Es una forma de limitar, y no es una limitación del crecimiento, es una racionalización del crecimiento, entendemos⁷¹.

Una de las propuestas del borrador que la profesora Ortiz en su estudio pondera favorablemente, es que la potencia de producción sea como máximo la potencia de consumo. A los efectos de su complicación podríamos indicar como ejemplo que, si el

⁶⁹ Existen ejemplos en Derecho comparado mucho más generosos, como es el Estado de California en EE.UU., cuyo límite es 5 MW.

⁷⁰ La regulada mediante el Real Decreto 1663/2000, de 29 de septiembre sobre conexión de instalaciones fotovoltaicas a la de de baja tensión.

⁷¹ Pero, desde el sector empresarial fotovoltaico, se habla de penalizaciones para el autoconsumidor. “Por ejemplo, si se tiene una instalación fotovoltaica que produce cien y de esos cien sólo se consume setenta. Pues la diferencia, los otros treinta, si pasado el año no se ha compensado... que se pagara al mismo precio que se haya pagado a la nuclear..., o al precio medio del año anterior. Eso ya es una penalización. Pero sea cual sea la fórmula de penalización, nunca se debería regalar los kilovatios excedentes”. No somos de esa opinión, por varias razones. Una es que tal como se está caracterizando jurídicamente al autoconsumidor no es “productor”, por tanto, entre otras cosas, no puede vender energía. Y otra razón tiene que ver con la profunda empatía que sentimos por esta modalidad de generación de energía, que nos anima a traer a colación la llamada “economía del regalo”. Esta modalidad de economía se practica cuando se regala lo más valioso que se tiene, y de forma anónima, como es, por ejemplo, la sangre. Salvando las distancias se encontraría esa energía excedentaria no saldada pasado el tiempo establecido para hacer la compensación. En un “balance compartido” es más fácil de verlo, y también cuanto más “autoconsumo” haya, pues se aplicaría la reciprocidad; en cualquier caso es energía verde que va a consumir un “vecino”. Al mismo tiempo insistimos en reclamar incentivos fiscales para el autoconsumo, al menos, como exenciones.

autoconsumidor tiene contratada una potencia de 5 kw en casa, puedo ponerse 5 kw como máximo de instalación, no cincuenta.

Ahora bien y siguiendo con el ejemplo, si se quieren tener dos megavatios, no debería existir problema. La limitación de 100 kw que ahora recoge el borrador no tiene ninguna justificación ni técnica ni económica. Precisamente esta limitación está impidiendo que el primer mercado natural, los consumidores industriales, se lance a ello.

Y es el primer mercado por muchos motivos. En primer lugar porque en muchos casos va a acceder más fácilmente a la financiación, pero, sobre todo, porque durante las horas de sol, mientras que las casas están vacías (los padres en el trabajo; los niños en el colegio); las industrias y las oficinas operan a pleno rendimiento⁷².

En cualquier caso, una instalación para autoconsumo es una solución de ahorro y eficiencia energética, y nunca debería ser incompatible con otras soluciones de ahorro (cerramientos, aislantes,...)⁷³. Aquí deberían entrar medidas de estímulo⁷⁴, aunque fuera, como hemos indicado, a través de bonificaciones fiscales. Y, además, no hay que olvidar la calidez y el confort, en definitiva, calidad de vida en el interior de las viviendas, que se gana con esas medidas de ahorro.

A modo de síntesis, y para entender mejor que supone la generación de electricidad por autoconsumo con balance neto, traemos a colación una breve comparación con el actual modelo, de teórico libre Mercado, incluso con el anterior, el del monopolio, pues al día de hoy, en algunas cuestiones está aún vigente.

El modelo clásico: el cliente opta por mantenerse a tarifa integral, seguirá siendo suministrado por el distribuidor de la zona, quien aporta tanto el servicio de la red como la energía eléctrica.

El régimen de mercado, el novedoso: en cambio el cliente o consumidor opta por acogerse al régimen de mercado, el servicio de red se lo seguirá prestando el distribuidor de la zona (estamos ante un régimen de red única), pero la energía se la

⁷² Que a corto plazo es perfectamente rentable, y ahora mismo sin ningún tipo de incentivo fiscal, sin ningún tipo de apoyo, el balance neto del orden de un megavatio, por ejemplo, es perfectamente viable. El secreto está en que los últimos 36 meses el precio de los módulos fotovoltaicos ha caído un 75 por ciento. El precio del kilo del silicio, que es una de las materias primas con las que se fabrican los módulos, ha pasado de 450 euros en 2008 a menos de 27 a finales de 2011 (el silicio viene a suponer el 20 por ciento del total del coste del módulo). El vatio pico, que hace unos meses excedía generosamente el euro, ha caído en algunos casos por debajo incluso de los 60 céntimos. En los últimos 4 años, la tecnología fotovoltaica ha reducido sus costes en un 70 por ciento. Las estimaciones indican que los costes seguirán disminuyendo a un ritmo de un 10 por ciento anual.

⁷³ Por ejemplo, si un autoconsumidor en su domicilio consume 4.000 KW/h y se instala una instalación renovable para producir 4.000 KW/h y al cabo de un tiempo, dentro de dos años, por ejemplo, instala un acristalamiento mejor o un sistema de monitorización de la calefacción que mejora la eficiencia, o cambia todas las bombillas, por leds... El caso es que si se consigue, gracias, a esa mejora bajar de 4.000 a 3.000 pues no se considere que sobra el treinta por ciento y que el resto se tiene que regalar, lo que desincentivaría otras medidas complementarias de ahorro energético. Esta situación quedaría solventada convirtiendo el derecho de propiedad de los paneles fotovoltaicos en un derecho de alquiler para un periodo de tiempo dado, lo que se conoce como "alquiler ecológico".

⁷⁴ A través, por ejemplo, de ordenanzas fiscales. Cabe referirse al Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, que permite beneficiarse de deducciones las obras que fomenten la eficiencia energética, como es la mejora de la envolvente térmica del edificio (aislamiento de ventanas, paredes o cubiertas).

venderá el comercializador (agente sin actividad industrial, pues carece de redes) que libremente elija.

El régimen de autoconsumo, el futuro inmediato: el consumidor se acogerá al régimen de mercado, el servicio de red se lo seguirá prestando el distribuidor de la zona (estamos ante un régimen de red única), pero la energía se la genera el mismo, aunque el comercializador o “sujeto saldador”, como ya se la ha definido, le gestionara sus excedentes de energía.

En esta materia los municipios tienen como en el resto de cuestiones energéticas escasa capacidad de regulación, tanto por falta de competencia como por la exhaustividad de las legislaciones básica, estatal y autonómicas, en su caso, tal y como en materia de antenas de telefonía ha indicado el Tribunal Supremo⁷⁵.

Pero a falta de capacidad regulatoria directa, sí tiene un doble papel de importancia clave en la materia, el del fomento y el del propio usuario.

Con respecto al fomento de la actividad de autoconsumo y sin perjuicio de la labor ejemplarizante de que el propio Ayuntamiento ejerza como autoconsumidor, el consistorio puede establecer bonificaciones tributarias, tanto en el IBI (con carácter general para los inmuebles...) como en el ICIO, y las Tasas por prestación de servicios urbanísticos para aquellos actos sometidos a licencia de obras en los términos de las legislaciones urbanísticas de las CCAA, facilitando igualmente procedimientos ágiles para la obtención de autorizaciones administrativas en estas materias (licencias únicas, actos comunicados, etc.)

Finalmente y como ya hemos indicado anteriormente, los municipios son grandes consumidores de energía (alumbrado, climatización de polideportivos, etc.) y además disponen de diversos edificios de dominio público en cuyas cubiertas instalan placas solares, o pueden ser por vía comunal o patrimonial propietarios de montes o pastos que generen biomasa, etc., por lo que su incorporación como autoconsumidores sería bastante incentivadora de la materia y desde luego de ahorro energético.

Obviamente el tamaño y capacidad de los diferentes municipios puede suponer un obstáculo por los medios técnicos y financieros disponibles para su incorporación al autoconsumo, pero aquí como veremos en el próximo capítulo, tienen un papel clave las entidades locales de segundo grado; las mancomunidades (con las limitaciones a ella establecidas por la LRSAL), las diputaciones provinciales⁷⁶, y las CCAA uniprovinciales y en las CCAA de Cataluña y Aragón las comarcas, con sus labores de asistencias técnicas y financieras, pudiéndose además con carácter general incorporarse a los planes de cooperación correspondientes.

Cualquier plan⁷⁷ tiene como objetivos mínimos :

⁷⁵Al respecto vid Lucía Casado Casado “Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Ponente: Ricardo Enríquez Sancho) “ revista Actaulidad jurídica ambiental Ministerio de economía y competitividad , CIEDA y CIEMAT. DE 10 DE OCTUBRE DE 2013.

⁷⁶ Sobre la provincia y el papel de las diputaciones puede consultarse nuestra aportación Fernando García Rubio, dentro de la obra colectiva coordinada por Juan Alfonso Santamaría Pastor “ la reforma local de 2013” Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013

⁷⁷ Se toma de ejemplo el de Pego (Alicante)

- Contribuir localmente a la mitigación del Cambio Climático.
- Cumplir con la legislación medioambiental y energética presente y prepararse para escenarios futuros de carácter restrictivo.
- Mejorar su imagen como ciudad aportándole el concepto de ciudad más sostenible y ser un referente para otras.
- Incrementar la calidad de vida de sus moradores y visitantes.
- Reducir su consumo energético y los costes económicos asociados.
- Contribuir a que la ciudad use un mix energético sostenible.
- Incrementar su eficiencia energética.
- Proteger y preservar para las generaciones futuras el medio ambiente.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Concienciación ciudadana y participación⁷⁸

Por otra parte por ejemplo el Ayuntamiento de Barcelona⁷⁹ se ha propuesto como objetivos:

- **Reducir el impacto ambiental del consumo y la generación de energía, las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación local a través de:**
 - La generación de energía solar en los tejados públicos, municipales y particulares.
 - Un nuevo impulso a la energía solar térmica.
 - El ahorro, la eficiencia energética y la gestión de la demanda.
 - La mejora de la eficiencia energética de los edificios municipales a través de “ahorros de energía garantizados”.
 - La rehabilitación y normas para los nuevos edificios basados en los criterios establecidos por la Directiva Europea para Edificios de Consumo Casi Nulo.
 - El mantenimiento integral del alumbrado público.
 - Redes de calefacción y refrigeración.
- **Reforzar el tejido económico e industrial y promover el empleo local a través de las energías renovables y proyectos de eficiencia energética.**
- **Asegurar el acceso universal a la energía, eliminar de los cortes de suministro eléctrico y redestinar los recursos que actualmente se utilizan para pagar las facturas a la reducción del consumo de energía y el aumento de autoconsumo, sobre todo entre poblaciones vulnerables.**
- **Aumentar la participación de los ciudadanos y el liderazgo público en el gobierno de la energía.**

Autoconsumo y comercialización

⁷⁸ <https://www.facebook.com/pg/Mesa-de-Transici%C3%B3n-Energ%C3%A9tica-de-C%C3%A1diz-1613987268921312/about/>

⁷⁹ Jornadas celebradas el 16 de noviembre de 2016 disponibles en <https://fundacionrenovables.org/barcelona-hacia-la-sostenibilidad-energetica/>

Alumbrado público

Transporte

Recursos financieros

UNA HOJA DE RUTA COMÚN PARA UNA VISIÓN COMPARTIDA: Con el fin de cumplir con sus objetivos de mitigación y adaptación, el Pacto de Alcaldes Una serie de pasos: ADAPTACIÓN DE MITIGACIÓN DE STEPS \ PILARES 1) Iniciación y Revisión de la línea base Preparación de una emisión de línea de base Inventario Preparación de un riesgo de cambio climático Y Evaluación de Vulnerabilidad 2) Objetivo estratégico Establecimiento y planificación Presentación de un Plan de Acción de Energía Sostenible y Clima (SECAP) E incorporar las consideraciones de mitigación y adaptación * En las políticas, estrategias y planes pertinentes Dentro de los dos años siguientes a la decisión del consejo municipal 3) Implementación, Monitoreando y Informes Informe sobre el progreso cada dos años después de la presentación de la SECAP En la plataforma de la iniciativa * La estrategia de adaptación debe formar parte del SECAP y / o desarrollarse e integrarse en (a) Documento (s) separado (s). Los signatarios pueden optar por el formato de su elección - vea la Vía "del párrafo siguiente. Los años 1-2 establecerán las bases del plan, centrándose en la evaluación de la situación (fuentes principales De las emisiones y sus respectivos potenciales de reducción, principales riesgos climáticos y Sus desafíos actuales / futuros asociados), identificando las prioridades de mitigación y adaptación y Las primeras victorias, el fortalecimiento de la participación comunitaria y la movilización de recursos y capacidades suficientes Para emprender las acciones necesarias. Los próximos años se centrarán en el fortalecimiento y Acciones y proyectos iniciados para acelerar el cambio

RUEDAS FLEXIBLES, AJUSTABLES A LAS REALIDADES LOCALES: El Pacto de Alcaldes establece un marco de acción que ayuda a las autoridades locales a Traducir sus ambiciones de mitigación y adaptación en realidad, teniendo en cuenta la diversidad en el piso. Se da flexibilidad a las municipalidades signatarias para elegir la mejor manera de implementar Sus acciones locales. Incluso si las prioridades varían, se invita a las autoridades locales a actuar de Y manera holística. - Camino de Mitigación La "vía" de mitigación permite un cierto grado de flexibilidad para los signatarios, especialmente El inventario de emisiones (por ejemplo, año de referencia, sectores clave a tratar, factores de emisión El cálculo, unidad de emisión utilizada para el reporte2 , Etc.). - Camino de adaptación La "vía" de adaptación se mantiene lo suficientemente flexible como para integrar nuevos conocimientos y Reflejan las condiciones y capacidades cambiantes de los signatarios. Un riesgo climático y vulnerabilidad La

evaluación debe llevarse a cabo dentro del plazo convenido de dos años. Los resultados pondrán la base para definir cómo hacer el territorio más resistente. La estrategia de adaptación, que deberían integrarse en el Plan de Acción para la Energía Sostenible y el Clima y / o En otros documentos de planificación pertinentes, se pueden reforzar y reajustar con el tiempo. Sin arrepentimiento Las acciones podrían considerarse primero y complementarse con otras acciones a lo largo de los años (por Situación se reevalúa cada dos años, durante las revisiones del plan de acción), lo que permitirá Adaptación a tiempo y con menor coste.

UN MOVIMIENTO CREDIBLE, TRANSPARENTE:

Apoyo político: El compromiso, el Plan de Acción para la Energía Sostenible y el Clima Y otros documentos de planificación pertinentes serán ratificados mediante resolución / decisión del

Consejo Municipal. Esto permite un apoyo político seguro a largo plazo.

Una recopilación de datos sólida, coherente, transparente y armonizada

Basado en la experiencia de los municipios, regiones y redes de ciudades, el

La metodología del Pacto de Alcaldes se basa en una sólida base técnica y científica

Desarrollado junto con la Comisión Europea. Principios metodológicos comunes

Y se han elaborado plantillas de informes que permiten a los signatarios rastrear, informar y

Divulgar públicamente su progreso de manera estructurada y sistemática. El

Plan de Acción para la Energía Sostenible y el Clima está disponible públicamente en

En el sitio web del Pacto de Alcaldes. Esto asegura la transparencia,

La rendición de cuentas y la comparabilidad de sus acciones climáticas locales.

Reconocimiento y alta visibilidad de los esfuerzos realizados: El individuo y el colectivo

Los resultados obtenidos a través de las plantillas de información se ponen a disposición del

El sitio web del Pacto de Alcaldes - para inspirar y facilitar el intercambio y la autoevaluación.

La presentación de los datos a través del Pacto de Alcaldes permite a los firmantes demostrar

Impacto de sus acciones sobre el terreno. Datos compilados a través del Pacto de Alcaldes

El marco de presentación de informes brinda también información esencial sobre las acciones

Y los responsables políticos internacionales.

Evaluación de los datos comunicados por los signatarios: Este control de calidad

Garantizando la credibilidad y fiabilidad de toda la iniciativa del Pacto de Alcaldes.

Suspensión en caso de incumplimiento: Los signatarios aceptan ser suspendidos del

Previa notificación por escrito por la Oficina del Pacto de Alcaldes, en caso de que

De no presentación de los documentos antes mencionados (por ejemplo, Sustainable Energy and

Plan de Acción Climática y Informes de Monitoreo) dentro de los plazos establecidos. Esta

Garantizar la transparencia, la solidez y la equidad frente a otros signatarios que

Cumplir sus compromisos.

V Marco jurídico local

La aprobación de la reforma de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, mediante la indicada ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ha supuesto un nuevo prisma en la determinación de las competencias municipales⁸⁰, lo que en el aspecto concreto del medio ambiente (puesto que como hemos destacado anteriormente las EELL carecen de competencias en materia de energía), unido igualmente a la polémica Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 10 de junio de 2014, sobre competencias en relación con la limpieza de cauces (en este caso concreto del río Tormes, en Salamanca), en el momento del paso de los ríos por las poblaciones, nos hace propiciar unas breves reflexiones previas sobre el ámbito competencial de los municipios, en relación con el medio ambiente urbano y la incidencia del consumo energético en él, el contenido de esta determinación y sus influencias sobre la ordenación urbana en su conjunto.

Así en primer lugar, la propia atribución competencial del artículo 25 LRBRL, implica necesariamente, con respecto al medio ambiente urbano⁸¹ supone una clara limitación de las funciones municipales al casco de las poblaciones, en tanto, en cuanto, el medio ambiente en suelo no urbanizable no quedaría expresamente atribuido, al menos a la legislación básica estatal, a las competencias municipales lo cual lógicamente debe incidir sobre las normas de protección que se establezcan en los planes generales de ordenación urbana, que recuérdese, deben de incluir las medidas para garantizar la exclusión del proceso urbanizador y la conservación de esos suelos no urbanizables, cuya competencia administrativa desde el punto de vista ambiental ya no estaría atribuida a los municipios, al menos en apariencia.

Esta circunstancia supone que las competencias sobre medio ambiente sean ya, no solo concurrentes, sino, incluso confusas, entre las diversas administraciones, especialmente la que ejerza la gestión, entre las comunidades autónomas y las entidades locales, no habiéndose introducido en la LRSAL, un sistema de transición, como sí ha ocurrido con las competencias educativas, o de servicios sociales⁸² y sanitarias para la pérdida de estas competencias por las entidades locales y su gestión con carácter general por las

⁸⁰ Al respecto debemos indicar que la ley ha sido objeto de diversos estudios y así por orden cronológico “La reforma de 2013 del régimen local español”, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, obra colectiva coordinada por Juan Alfonso Santa María Pastor, “La reforma del régimen jurídico de la administración local. el nuevo marco regulatorio a la luz de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local” obra colectiva coordinada por Juan Antonio Carrillo Donaire y Pilar Navarro Rodríguez, La ley-El Consultor, 2014, igualmente colectiva y dirigida por Tomás Quintana López “La reforma del régimen local. Comentario a la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, Tirant lo Blanch, 2014. Igualmente Lorenzo Mellado Ruiz “Génesis y realidad de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y Sostenibilidad de la administración local: ¿una nueva reforma local?” CEMCI 2014, Manuel Medina Guerrero “La reforma del régimen local” Tirant lo Blanch, 2014, Campos Daroca, José María “La reforma de la Ley de bases de régimen local: Ley 27/2013, de 27 de diciembre” Bosch, 2014 y Cebrián Abellán, Manuel “El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad”, Bosch -Wolters Kluwer, 2014

⁸¹ Al respecto vid Iñigo Sanz Rubiales “Medio ambiente y Administración local :competencias limitadas y sostenibilidad económica “ Revista Democracia y gobierno local, nº25, segundo trimestre 2014 pags 4 a 12.

⁸² Sobre estas vid Marcos Almeida Cerredá “El incierto futuro de los servicios sociales municipales” pags 93-144 de la revista Anuario de derecho municipal, nº7 UAM- IDL.

comunidades autónomas, titulares del título competencial estatutario que prevalece sobre el básico municipal.

No obstante y en esos traslados competenciales debemos destacar , tal y como indica Rivero Ortega ⁸³, que la labor legislativa de las diferentes CCAA ha desnaturalizado el sistema diseñado por la LRSAL, otorgándose en ese sentido una posible vía para la actuación competencial local en materia de consumo energético por la puerta trasera de la habilitación de las CCAA., aunque los títulos competencias de estas son también muy discutibles.

En relación con esta falta de concreción competencial, debemos de traer a colación la indicada Sentencia anteriormente aludida, por medio de la cual, el Ayuntamiento de Salamanca es condenado y debe ejercer la competencia en materia de limpieza del cauce del río Tormes en su paso por el casco urbano no siendo dicha competencia de la Confederación Hidrográfica.

Partiendo de ese entorno jurídico lo cierto es que los conceptos de sostenibilidad, ambiente y entidad local, se conectan en base al concepto de competencia que es el que dará la habilitación específica para que las entidades locales actúen, legislen (reglamentariamente por supuesto), y tengan capacidades en estas materias, siendo por tanto ese nexo en relación con diversos aspectos el objeto del presente estudio.

Así a la hora de abordar esta situación, que puede ser tan amplia, vista la capacidad generalista que tienen los ayuntamientos, y que pese a la reforma de la ley de Racionalización, no ha sido interiorizada por la entidades locales que siguen prestando buena parte de los servicios que prestaban con anterioridad a la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre LRSAL.

En ese sentido, toda la materia ambiental local relacionada con la sostenibilidad sería imposible de analizar en un trabajo de este calado, por lo que nos centraremos en los aspectos ambientales que mayor relación directa tienen con la sostenibilidad ,fundamentalmente en el ámbito local, y trataremos por una parte, los temas más candentes, y con mayor obligación, de transposición de legislación comunitaria y de aplicación de legislación reciente española, como es la de la eficiencia energética, el aspecto más vinculado a los aspectos de sostenibilidad en el entorno desde un punto de vista ambiental de los municipios, que es el de los residuos, basado en la reserva que a favor de ellos se hace de esta actividad por el artículo 86.2 de la LRBRL en la nueva redacción otorgada por la reiteradamente citada LRSAL, y las determinaciones sobre los principios de sostenibilidad en torno a agrupaciones municipales ,como son las mancomunidades de municipios en torno a la figura de la agenda 21, que es el instrumento previsto por la cumbre de Río para el desarrollo de estos principios en el ámbito local.

Esa sostenibilidad ambiental tiene en el ámbito municipal un importantísimo Handicap en la movilidad, entendido esta, por la capacidad de traslación de un sitio a otro, tanto

⁸³ Ricardo Rivero Ortega” Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, REALA , N° extraordinario , enero de 2015.

de personas como de vehículos, puesto que la vinculación que el ser humano occidental realiza al bienestar con el uso de vehículos, ha supuesto uno de los mayores contaminantes y de efectos perniciosos para el ambiente, desde el punto de vista de ruidos, colapsos circulatorios y desde luego, emisión de gases contaminantes a la atmósfera.

Otro de los aspectos por lo tanto, a destacar son las capacidades que en materia de ordenación del tráfico otorga el texto refundido de la ley de vehículos a motor, tráfico y seguridad vial, a los municipios para ordenar este, lo que en vinculación a la anteriormente citada planificación urbanística establece una capacidad para una mejor movilidad dentro de una sostenibilidad ambiental.

Otro aspecto que debemos tener en cuenta, es la incorporación de las energías renovables a los municipios y las capacidades que tienen estos en el uso y promoción de dichas energías a los efectos de una autentica transformación en sentido sostenible de la actuación municipal en la vida de los ciudadanos.

Una última cuestión sobre la cual abordamos el estudio es la introducción de las ciudades inteligentes, o Smart Cities⁸⁴, como capacidades de la tecnología al servicio de la actividad municipal y especialmente en el control ambiental y para el mejor desenvolvimiento de la vida ciudadana en un entorno sostenible.

Este concepto de Smart Cities, da lugar a una concepción general de la actuación municipal, en relación, no solo con el ambiente, si no, con otras capacidades municipales para el desarrollo de sus competencias.

Partiendo de todos estos conceptos o hilos conductores hemos desarrollado un estudio general abordando esas materias de lo que vienen a ser las capacidades municipales en relación con la sostenibilidad ambiental, pero siempre circunscritas a las competencias locales.

Concepto este de competencias que partiendo de la irrenunciabilidad prevista en el artículo 12 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dan lugar a una serie de capacidades que en el clásico régimen jurídico vigente frente de las entidades locales municipales, mantenido por la LRSAL, supone que la lista del artículo 25 LRBRL, atribuye unos títulos sobre materias genéricas, en las cuales deberán ejercer competencias como tales, siendo su concreción obligación del legislador, estatal o autonómico, dependiendo de los títulos competenciales.

En ese sentido, debemos destacar que la LRSAL, ha supuesto una variación en general con respecto a las capacidades genéricas que la redacción originaria de la LRBRL, otorgaba a los municipios en materia competencial, puesto que la supresión radical del artículo 28, sobre el título general de atribución de materias y competencias y por tanto, en su caso, servicios prestados sobre cuantas cuestiones “*redundan en beneficio de la comunidad local*” ha supuesto una limitación de la capacidad competencial a las

⁸⁴ Al respecto de esta materia puede consultarse a Carmen Navarro Gómez y Julio Navío Marco De qué estamos hablando cuando hablamos de Smart Cities: nuevos entornos para las políticas públicas locales” pags. 209 a 222 de Anuario de Derecho Municipal, 2013, nº 7 UAM, Marcial Pons.

materias expresamente atribuidas por ley, o delegadas de forma expresa y en su caso a una posibilidad de prestación de los servicios y ejercicios de competencias, siempre y cuando los municipios se encuentren en una situación de sostenibilidad financiera, esto es, tengan superávit y cumplan las famosas tres reglas, de deuda, déficit, y plazo de pago a proveedores⁸⁵.

Partiendo de este aspecto el estudio de las competencias ambientales, en relación con la sostenibilidad ambiental, lo realizamos como no podía ser menos, dada nuestra formación desde un punto de vista jurídico, un análisis jurídico que no pretende ser un tratado al respecto, si no, un mero enfoque partiendo de experiencias y realidades diarias

Por tanto, debemos de tener en cuenta, todas las experiencias que el día a día, de la Administración Local, va generando a los efectos de la consideración del análisis y abordaje de las materias y competencias, sobre la sostenibilidad ambiental de las entidades locales.

Mención a parte merece, el aspecto de la eficiencia energética, que si bien afecta muy directamente a las entidades locales por sus papeles de consumidores y prestadores del servicios público de alumbrado, lo cierto, es que tiene un carácter general en todas las administraciones y en el conjunto de la ciudadanía, siendo un elemento cosustancial a la consecución de los objetivos de sostenibilidad, en este caso, en el aspecto energético del medio ambiente partiendo del objetivo 20/20/20 de la Unión Europea, que fue expresamente asumido por el Reino de España en la ley de Economía Sostenible, como más adelante abordaremos.

Por tanto, a la hora de abordar las competencias ambientales en un marco de sostenibilidad de las entidades locales, deberemos en primer lugar centrarnos en la atribución genérica de competencias ambientales prevista por la ley Reguladora de Bases de Régimen Local, y en concreto por el artículo 25 de dicha norma.

En concreto su apartado b), otorga competencias a los municipios en el medio ambiente urbano, en particular parques y jardines públicos, gestión de residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

Esta competencia difiere de la anteriormente atribuida por la redacción originaria de la LRBRL, pero debemos entender que no es la única relacionada con el medio ambiente, puesto que las competencias con incidencia en el medio ambiente son muy diversas.

Así, sin ir más lejos el propio apartado c), de este artículo ,sobre abastecimiento de agua potable a domicilio, evacuación, y tratamiento de aguas residuales tiene un componente esencialmente ambiental.

⁸⁵ Al respecto vid María Luisa Esteve Pardo, “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales”, pags 153 a 172 del anuario de gobierno local 2012, obra colectiva dirigida por Tomás Font i Llovet, y Alfredo Galán Galán, “Racionalización y sostenibilidad de la administración local: ¿Es esta la reforma?” fundación democracia de gobierno local, instituto de derecho público, mayo 2013.

Igualmente la competencia del apartado g), sobre tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, transporte colectivo y urbano, es como hemos señalado en esta introducción y veremos a lo largo del estudio, otro aspecto con importante condición ambiental.

Así estas materias⁸⁶, deben ser concretadas mediante la correspondiente ley estatal o/y, autonómica al respecto. Así una primera cuestión a discernir, es que tipo ley atribuirá estas competencias, puesto que la relación de los apartados 4 y 5, en relación con el 3 del citado artículo 25 LRBRL, no especifican si es una ley estatal o autonómica, aunque sí se adiciona en el apartado cuarto una determinación específica para los proyectos de leyes estatales, con lo cual, podía entenderse implícitamente la posibilidad de que haya atribución por ley autonómica en competencias ambientales.

Esta circunstancia debe matizarse en cuanto que el Iter parlamentario de la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, 27/2013, de 27 de diciembre, introdujo mediante enmienda del Grupo Popular en el Congreso de los diputados un apartado 6 específico en el citado artículo, en el cual, se habilitaba expresamente a las comunidades autónomas para dicha atribución competencial mediante ley propia, circunstancia esta que fue eliminada mediante nueva enmienda del Grupo Popular en el Senado, lo cual implicó que la redacción final del artículo 8 de la ley de Racionalización y por tanto, de la redacción vigente de la LRBRL, quedará tal y como está.

En cualquier caso, las diversas comunidades autónomas y por todas el Decreto ley 3/2014 de la Generalitat de Cataluña⁸⁷, han mantenido esa posibilidad de atribución de competencias por ley autonómica y desde luego con la expresa determinación del mantenimiento de las competencias que habían sido atribuidas anteriormente, mediante las diferentes leyes de las CCAA.

No obstante, debemos destacar, en aras de una mayor precisión, que desde luego es importante en el aspecto ambiental que nos ocupa, pero con carácter general en todos los ámbitos, que hay que diferenciar entre, los grupos de materias, o materias que recoge la LRBRL, en su redacción, con las funciones o competencias concretas que se atribuyen por las diversas leyes sectoriales y en este caso las ambientales.

Es partiendo de esa circunstancia, las competencias y las capacidades de las entidades locales, en relación con un entorno sostenible desde un punto de vista ambiental, sobre los cuales vamos a ocuparnos en el estudio que a continuación desarrollamos.

Partiendo de la planificación, con carácter general y la urbanística específicamente, debemos de incidir en el concepto de planificación, urbanística y movilidad, que tienen por su naturaleza una incidencia muy directa en la descarbonización, en ese sentido, debemos destacar la doble vinculación de los planes urbanísticos en relación con la movilidad.

⁸⁶Puesto que la LRBRL recoge materias y no competencias, debiéndose proceder a la correcta distinción entre estas y servicios, tal y como apunta Jose Ignacio Morillo Velarde, “La gestión de servicios de las entidades locales”, capítulo XV, págs. 1267 a 1302, de la obra colectiva dirigida por Tomas Cobo Olvera, Tratado de Derecho Local, Aranzadi Thomson- Reuters, 2010, y en concreto pag 1273

⁸⁷ Este Decreto Ley, no fue convalidado en plazo por el Parlament. En general sobre el proceso de aplicación vid Alfredo Galan Galan “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” REALA nº extraordinario, enero de 2015, INAP.

Así, dentro de la lógica incorporación de los criterios de movilidad, el propio diseño de planeamiento es el elemento sustancial, puesto que no es lo mismo un planeamiento que establezca grandes vías, con multitud de carriles en cada sentido que facilite la circulación, que un planeamiento que establezca zonas vedadas al acceso rodado.

En igual sentido un planeamiento que prevea la existencia de aparcamientos disuasorios, o que incorpore zonas reservadas al transporte público etc., esa circunstancia sobre la planificación vinculada a la movilidad tiene un elemento de referencia, que son los planes de ordenación urbana sostenible, que recogen, conforme se señalan por el libro blanco de las Smart Cities ⁸⁸, un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles dentro de la ciudad.

Endecha línea, estos planes de movilidad urbana sostenible, incluyen desde la manera en que se pueden desplazar la ciudadanía, caminando en bicicleta o transporte público, hasta el tipo de combustible que se utilice para impulsar esa forma de transporte.

Es decir, la implantación del modo de transporte que hagan compatibles el crecimiento económico como la cohesión social y la defensa del medio ambiente, garantizando así una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

En esa planificación de la movilidad, desde un punto de vista urbano y sostenible, puede integrarse la propia planificación general, o puede hacerse como hemos indicado anteriormente, como una planificación sectorial.

Partiendo de la concepción del diseño de planificación urbana en relación con la movilidad hemos de señalar que esta debe de , con respecto a dicha concepción de la movilidad sostenible, crear proximidad entre el ciudadano y la propia ciudad, en ese aspecto entre la ciudadanía y sus centros de trabajo, o entre la ciudadanía y sus formas de ocio, partiendo del ámbito residencial hacia otros más permeables, donde podemos encontrar actuaciones como la forma que se otorga a las manzanas de edificación que hacen compatibles sus usos económicos y residenciales, mediante implantaciones de industrias blancas, centros de servicio que permitan esa movilidad de los ciudadanos y su condición de trabajadores o clientes y consumidores, con los usos correspondientes.

Un segundo aspecto, a tener en cuenta por la planificación urbanística en relación con la movilidad, es hacer atractivos los medios de transportes más sostenibles, en ese sentido, la implantación por ejemplo, de puntos de reposición y carga de vehículos eléctricos, la creación de zonas de reserva para vehículos de carácter público o tranvías, e incluso los ya citados aparcamientos disuasorios, hacen atractivo el uso, no solo de transporte público como medio menos contaminante y más eficaz de una sostenibilidad de la movilidad, sino también, del vehículo alternativo al combustible fósil más extendido.

Un tercer aspecto a tener en cuenta en el diseño es el evitar la dependencia del automóvil, buena parte de las planificaciones de new towns o nouveau villes⁸⁹, o en España los ACTUR, han previsto, grandes distancias entre las manzanas residenciales y los usos comerciales, o de servicios, y en general una dispersión de la edificación, que

⁸⁸ Libro blanco de las Smart Cities www.libroblancosmartcities.com, pag 36 , editado por Madrid Network y diversas empresas

⁸⁹ Sobre este concepto vid. El libro *Nouveau Villes* , colección *Que sais je* , Presses universitaires de France , 1970

hace muchas veces necesario e imprescindible el desplazamiento mediante el vehículo privado.

En ese sentido, es absolutamente necesario diseñar ámbitos en los cuales exista una compatibilidad, o alternativa al vehículo privado para acudir a los servicios imprescindibles: centros de salud, centros educativos, dependencias administrativas etc.

En cuarto lugar debemos destacar, la necesidad de que en un aspecto de la movilidad con su conexión con el ordenamiento, se cree espacio público vivo, ese espacio público vivo supone la recuperación para el peatón, o exclusión del automóvil, y recuperación para el viandante de determinados ámbitos de la población, que queden a disposición de los ciudadanos en su aspecto personal, esto es como viandantes y así zonas de juegos y de convivencia social

Recuérdese que desde los primeros diseños de las poblaciones, jurídicamente hablando, en Roma con la ley Julia municipal de 46 a.c., se establecía la figura de los foros donde se intercambiaban opiniones entre la ciudadanía, y difícilmente esto es posible desde el vehículo en zonas de circulación.

Un quinto ámbito, es la necesidad de adecuar las velocidades al tejido urbano, obviamente la legislación sobre tráfico y la capacidad reglamentaria de las Entidades Locales en esta materia, conforme al texto refundido de la ley de tráfico sobre vehículos a motor y seguridad vial, por un lado, y el artículo cuarto de la LRBRL, en relación con la competencia recogida en el artículo 25 de dicha ley, permite una limitación por parte municipal del tráfico en vías urbanas, disminuyendo el máximo del 50 km/hora general, de velocidad en los tramos urbanos, dependiendo de la calles y situaciones dentro del mallado urbano, y por tanto este aspecto debe de comprenderse con diseños urbanos, que faciliten en su caso la circulación, a mayor velocidad en las salidas o ámbitos periféricos, pero que en los centros son lugares de nueva centralidad, reservados a la convivencia urbana, se disuada, o al menos limite al máximo la velocidad y el volumen de los vehículos por tanto.

Esta cuestión a tener en cuenta es, la necesidad de evitar la superprotección del automóvil, y por lo tanto, disuadiendo de su uso mediante la existencia de parquímetros que limiten los tipos de estancia, por tanto de circulación, no fomentando la existencia de grandes aparcamientos o de zonas de circulación mediante viales anchos, que permiten llegar a cualquier sitio en automóvil, cuestión esta muy extendida y habitual en los países de nuestro entorno europeo.

Un último aspecto es, la necesidad de garantizar la accesibilidad universal, a diario y los medios de transportes a todo tipos de colectivos, bien sean sociales por importes económicos, o por cantidad de hijos, como especialmente por incapacidades físicas, incorporando por lo tanto la supresión de barreras arquitectónicas previstas por la legislación al respecto, no solo en los edificios, sino obviamente y como es lógico en la vía pública y su incorporación a los medios de transporte colectivo, por ejemplo, con las plataformas necesarias para que las personas en sillas de ruedas puedan acceder y descender de los vehículos del transporte colectivo de viajeros.

Analizada la determinación general sobre la movilidad y la planificación urbanística, debemos de centrarnos en el concepto de sostenibilidad como elemento clave a abordar en estos ámbitos en sus aspectos conforme a las determinaciones del TRLS 2/2008.

Así la sostenibilidad como idea pluriconceptual, como ya hemos podido analizar debe de incorporarse en el trabajo del programa de Naciones Unidas de medio ambiente y especialmente con fecha de partida con la conferencia o cumbre de la tierra de Naciones Unidas, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y posteriormente en la conferencia de Río + 20 de 2012.

Igualmente debemos destacar la existencia del protocolo de Kyoto, prorrogado en Doha hasta 2020. Así desde un punto de vista internacional todas esas conferencias y los tratados correspondientes han sido rubricados y ratificados por el Reino de España, con lo cual nos obligan, y además en el seno de la Unión Europea, se han aprobado toda una serie de aspectos que tienen especial conexión con esta materia, y especialmente debemos de destacar, la comunicación sobre cohesión y transporte COM / 1998 (806 final), en la cual se establece la necesidad de mejorar los transportes públicos como elemento de ordenación, igual necesidad de controlar mejor la calidad de vida, y la importancia a su vez de la tarificación que incorpora los costes correspondientes y de su implantación.

En ese aspecto de incorporación de la sostenibilidad, debemos destacar la importancia de la agenda 21, y de su trasposición en Europa por el acuerdo de AALBORG, que ya hemos analizado someramente en el capítulo anterior.

Así por movilidad debemos entender, conforme establece la Comisión Europea, a todos los desplazamientos de personas y mercancías que se producen en la Ciudad, y así lo recoge en la comunicación CE (2007) 551 final, de septiembre, por el cual se hace público “el libro verde hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”.

En ese aspecto debemos tener en cuenta, que la movilidad implica, el hacer más accesible a personas y vehículos todos los desplazamientos, y ello debe hacerse en un prisma de sostenibilidad, que contengan los tres prismas que hemos enunciado.

Por una lado, una sostenibilidad económica, esto es, que los recursos económicos y financieros destinados a ellos sean posibles y mantenibles en las diversas anualidades siendo financiables,

Por otra parte, una sostenibilidad ambiental, esto es que ese desarrollo no incida en un menoscabo del entorno que haga imposible la continuidad de él.

Finalmente y un tercer aspecto una sostenibilidad social, que no se produzcan exclusiones de algunas partes o elementos, o conjunto de sujetos de la sociedad, que impidan el acceso a los logros a toda la ciudadanía con carácter general.

En dicho marco, y en un contexto todavía de no asunción general de la crisis antes de los Decretos Leyes de mayo de 2010, se produjo la aprobación de la estrategia española de movilidad sostenible, por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2009. Igualmente en dicho contexto, pero con anterioridad y desde un punto de vista más sectorial se había aprobado el plan estratégico sobre infraestructura y transporte 2005-2020, y tras el avanzado proceso de tramitación Parlamentaria debemos destacar, todos los aspectos referidos a movilidad que se recogen en la ley de economía sostenible 2/2011.

Con la incidencia que tenemos sobre las Comunidades Autónomas, debemos destacar la ley de movilidad Catalana, con respecto al resto de las CCAA, por ejemplo la ley valenciana de movilidad de 2011.⁹⁰

Por su parte como principales novedades en movilidad sostenible contenidas en la ley de Economía Sostenible, debemos destacar que en sí mismo la movilidad sostenible está regulada en el Capítulo III Sección 3º, de la indicada ley de Economía Sostenible de 2/2011, debiéndose destacar como novedades principales las siguientes:

- Establecimiento de principios de fomento de los medios de transporte de menor coste social, ambiental y energético, la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad y el cumplimiento de los tratados internacionales relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental.
- Establecimiento de planes de movilidad sostenible condicionando la percepción de subvenciones estatales al transporte a la puesta en marcha de planes coherentes con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible.
- Fomento de la movilidad sostenible en las empresas
- Promoción del transporte por carretera limpio con vehículos limpios y energéticamente eficientes por parte de las administraciones publicas.
- Creación de un organismo regulador del sector transporte como órgano consultivo, asesor y de cooperación de todos los agentes vinculados a la movilidad. Sus principales funciones serán coordinar las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas, evaluar las acciones puestas en marcha e informar sobre los proyectos normativos que afecten a la movilidad
- Impulso al uso del vehículo eléctrico

La ley pretendió convertirse como un referente a la sostenibilidad del modelo energético, haciendo referencia a la reducción de gases de efecto invernadero e introduce los siguientes objetivos:

- El ahorro y eficiencia energética sobre la base de la utilización de energías renovables se fija en un consumo mínimo de energía final bruto del 20 por ciento en 2020 el cual deberá ser alcanzado con una cuota de energía procedente de energías renovables en todos los tipos de transporte en 2020 que sea como mínimo equivalente al 10 por ciento del consumo final de energía del sector transporte.

⁹⁰ Al respecto Andres Boix Palop “La movilidad urbana sostenible en la ley valenciana de movilidad” pags 177 a 198 y Reyes Marzal Raga.” La ley valenciana de movilidad: análisis jurídico y problemática” pags 199 a 220 de la obra colectiva de la obra colectiva Op cit “Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible

- Diversificación de las fuentes de suministro de energía y se adoptarán estrategias y medidas necesarias para lograr una reducción de la demanda de energía primaria.
- Aprobación de Planes nacionales de ahorro y eficiencia energética y planes de energías renovables con medidas de orientación y fomento de la oferta y el consumo energético para alcanzar los objetivos anteriores.

6. IV. 5. Hacia una Planificación Urbanística con una Movilidad Sostenible

En principio el Estado carece de competencias en materia de urbanismo ya que las Comunidades Autónomas les han asumidos dentro de sus estatutos autonómicos. En ese sentido se expresa el art. 148.1.3º de la Constitución Española, y los diferentes Estatutos, cuestión saldada por el Tribunal Constitucional en los STC 61/1977 , 164/2001 y 141/2014.

No obstante se trata de competencia exclusiva pero concurrente con otros títulos competenciales. Por consiguiente el estado tienen competencias que pueden incidir en el ámbito del urbanismo.

Del mismo modo hay que recalcar lo dispuesto en la ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril, que en sus arts. 25, 26 y 27, hace referencia a las competencias de las entidades locales en transporte, gestión de vivienda, tratamiento de residuos etc., ya sea como materias propias, como servicios de prestación obligatoria o como competencias susceptibles de delegación por las CCAA.

La mayoría de las leyes del suelo (tanto estatales como autonómicas), no han relacionado el urbanismo y la movilidad. No obstante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo plantea el tema del desarrollo urbano sostenible.

En esa línea debe reseñarse que aunque como hemos dicho, a pesar de no tener competencia, el Estado aporta fondos para el funcionamiento del transporte público urbano mediante inversiones en infraestructuras o aportaciones directas a los presupuestos locales y autonómicos, desarrolla programas de cooperación entre ciudades y Comunidades Autónomas y establece estrategias de desarrollo y aplicación del plan de movilidad sostenible, en el marco de las directrices de la Unión Europea.

Recordemos también la creación en el 2004 del Observatorio de Movilidad Metropolitana, cuyo objetivo principal es el análisis de la movilidad en las ciudades, mediante el conocimiento de las buenas prácticas, e iniciativas innovadoras, las dificultades encontradas y las posibles soluciones a adoptar.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, algunas han desarrollado normas o planes urbanísticos, con el objetivo de conseguir una movilidad urbana sostenible como Cataluña con su ley [9/2003, de 13 de junio, de la movilidad](#), que ya reseñaba por su novedad en el conjunto de la nación.

Como ya hemos comentado la participación ciudadana resulta fundamental en la planificación urbanística y experiencias como la de Barcelona, a través del Instituto municipal del Paisatge Urba que ha hecho que esta ciudad mejore en calidad de vida. Vecinos y entidades tienen acceso a subvenciones ya sean para mejorar los exteriores de los edificios arreglando fachadas, también para mejoras de accesibilidad suprimiendo barreras arquitectónicas, ambientales mediante aislamiento térmico y acústico, ahorro de energía y sanitarias como la sustitución de agua de depósito y mejora de las condiciones higiénico-sanitarias de los establecimientos.

La ciudad de Madrid elaboró su plan de movilidad del centro que gira entorno a cinco puntos estratégicos, la sostenibilidad, la innovación, la renovación cultural la cohesión territorial y la seguridad. En materia de movilidad apuesta por la reducción del uso del vehículo privado en el centro de la ciudad, adoptando una política de aparcamientos, aumentando la creación de carriles bici que conecte el centro con lo que se pretendió que fuera el anillo olímpico, adoptando políticas de naturalización de la ciudad o greening término anglosajón que pudiera traducirse... (verdeando), etc.

Como ya hemos comentado reiteradamente, el reto no es conseguir la movilidad sostenible en las nuevas planificaciones urbanas, sino tener esa movilidad en las ciudades ya existentes (centros históricos), nichos de centros de trabajo y de viviendas. En dichas ciudades alcanzar los siguientes objetivos conllevaría el alcance de una movilidad sostenible:

La recuperación del centro histórico⁹¹, conservando su valor arquitectónico, e introduciendo medidas que eviten la contaminación, entiéndase aislamientos para la reducción de la contaminación acústica, la utilización de nuevas energías evitando por ejemplo la emisión de gases contaminantes, o la contaminación luminosa, competencia expresamente atribuida por la ley a los municipios tras la LRSAL, y que se incorpora en el nuevo art. 25 LRBRL, la supresión de barreras arquitectónicas y peatonalización de las calles, la creación y recuperación de zonas verdes y fomento del transporte público son medidas para lograr una movilidad sostenible. No obstante a todos ellos hay que introducir medidas que permitan evitar la dependencia del vehículo privado como medio de desplazamiento habitual hacia lugares de trabajo en la ciudad.

Otro elemento a tomar en cuenta es la planificación de aparcamientos disuasorios a la entrada de la ciudad, que permitan la descongestión de la misma, lo que fomentará la utilización del transporte público. De igual modo la creación de carril bici la propiciación del transporte no motorizado, que contribuirán a la movilidad sostenible y la mejora de la calidad de vida.

Para las nuevas planificaciones urbanas además de contar con las medidas anteriormente expuestas para las ciudades existentes (centros históricos), se debe de potenciar un urbanismo de proximidad, aquel que permita el acceso sin dificultades a los servicios públicos y privados- tipo centros de comercio y de ocio.

Dicho urbanismo debe contar sobre todo con la participación ciudadana en su diseño y, dependiendo de la densidad de los habitantes a ocupar en los nuevos barrios, contemplar varios parámetros en la edificación y en la movilidad.

⁹¹ Sobre este tema es interesante el estudio de las aportaciones realizadas en el libro colectivo "Régimen Jurídico de los Centros Históricos" coordinado por Fernando García Rubio, Dikyuson.2007.

La edificación incluirá medidas de ahorro de energía, y de protección contra la contaminación. Debe contemplar la suficiencia de aparcamientos de vehículos en cada edificio, los espacios verdes y de ocio, los espacios para bicicletas y peatones y la adecuación del sistema de recogida de residuos.

En resumidas cuentas, para que sea un urbanismo que estimule la movilidad sostenible debe combinar los dos elementos fundamentales; por un lado, el fomento del transporte público no contaminante y sobre todo las medidas de disuasión del uso del automóvil privado como medio de desplazamiento habitual.

Para una movilidad sostenible se tendrán en cuenta las características sociodemográficas de la zona para lograr la cohesión social y se potenciará aquellos planes de movilidad que mejoren la calidad de vida.

Debe tenerse en cuenta que en cualquier ámbito se podrá introducir planes de movilidad sostenible, como puede ser la movilidad sostenible en la empresa, en el sistema educativo, en centros de ocio, etc.

La planificación de las ciudades del futuro debe dar respuestas a las exigencias de la sociedad en cuanto a mejoras de calidad de vida y conservación de medio ambiente. La sociedad actual ha tomado consciencia de la importancia de su participación en el diseño urbanístico de su entorno y la movilidad sostenible es su objetivo.

Por consiguiente los encargados de la planificación urbana deben incorporar criterios de movilidad sostenible a la hora de diseñar un barrio, o una ciudad que es algo dinámico en el que juegan un rol importante factores socioculturales, normas aplicables y espacio disponible.

Para una adecuada movilidad sostenible, debemos destacar junto a la planificación y diseño urbanístico favorable, la necesidad de implantar una fiscalidad obviamente en el ámbito municipal, pero que debería de acompañarse por los otros ámbitos tributarios Estatal y Autonómico, al uso de la ecomovilidad, en tanto en cuanto, no es lo mismo el uso de coches eléctricos, que de coches de automoción tradicional, ni que estén bonificadas o favorecidas la implantación de puntos de recarga etc., que tengan un trato en el que el vehículo tradicional...

Debe igualmente implantarse un cambio de los modelos tarifarios del transporte público, beneficiando al usuario habitual, frente al esporádico o puntual.

Igualmente en esa línea, debe de implantarse un uso responsable de los combustibles por parte de los medios de transporte público y en ese sentido de la misma manera, incorporar una mayor electrificación del transporte público y el uso de gases naturales como combustible en las flotas de autobuses de las grandes poblaciones, (como el caso de la EMT madrileña).

Pero todas esas circunstancias deben de ir acompañadas con carácter imprescindible de la aprobación de un marco normativo que regule la movilidad.

Marco normativo, que a excepción de alguna determinación de la ley de economía sostenible y de forma igualmente enlazada en la ley de tráfico a vehículos a motor y seguridad vial, no parece regulado de forma específica en nuestro estado, a excepción de la ley autonómica catalana sobre movilidad.

En dicha línea, debe igualmente recogerse, tal y como establece el libro blanco de las Smart Cities ⁹², la implantación de servicios en los ámbitos de la innovación y la seguridad aplicados en el transporte, como los análisis de los flujos de tráfico, dando prioridad al transporte de emergencias y al transporte público, la detección automática de las infracciones del código de circulación y los peligros en las carreteras, servicio de información mediante una señalización adecuada e información Online de los accidentes producidos en la vía de circulación, un desarrollo de modelos matemáticos, y simulaciones para poder comparar distintas vías de circulación y distintos escenarios de transporte, y así poder predecir posibles efectos sociales y ambientales de cada circunstancia, como los de simulación lógicamente y con constataciones reales, en tiempo igualmente real.

En la línea de la socialización de la información, cualquier Smart City en los aspectos de movilidad debe contemplar la implantación de servicios de información Online para la ciudadanía, mediante Smart Phone, dispositivos móviles, o pantallas fijas con la información sobre conexiones como el tiempo estimado de llegada del transporte público, servicios para compartir bicicletas o vehículos (car sharing), localización de puntos de recarga para vehículos eléctricos y plazas de aparcamiento disponibles entre otros.

Así, en cuanto al transporte público, el ya señalado cambio de infraestructuras de la flota, especialmente de autobuses, de las grandes poblaciones, debe vincularse al apoyo y desarrollo de los vehículos ecológicos, tanto de carácter híbridos, como eléctricos, propulsado por fuentes renovables, o de menos poder contaminante, e incluyendo lógicamente en esta flota de transporte público, no solo los autobuses, sino, también los taxis, elemento esencial del transporte público y recurso intervenido en su concepción de servicio público por las autoridades municipales correspondientes.

A los efectos de una mayor optimización de los recursos de energía por el transporte público, se deben lógicamente enlazar los conceptos de transporte público con las iniciativas de desarrollo urbano, implicando a los operadores de transportes en la construcción de nuevas líneas de diseño de los intercambiadores. En este aspecto, debe tenerse en cuenta, especialmente en el marco actual de restricciones presupuestarias, una colaboración público privada en los municipios, puesto que la mayor parte de ellos, tienen concedida sus líneas de transporte a entidades de carácter privado mediante sociedades de economía mixta, o mediante concesiones administrativas directas.

En ese sentido, es imprescindible la ubicación, localización, diseño y construcción de intercambiadores de transporte, para facilitar la movilidad entre los diversos modos, tal y como existe en la ciudad de Madrid, entre ferrocarriles, suburbanos de carácter metropolitano, y líneas de autobuses de transporte entre las diversas poblaciones del área metropolitana y la capital.

Esta circunstancia debe ir acompañada en buena medida de una concienciación de la ciudadanía sobre el papel del transporte público, mediante las correspondientes campañas de marketing y publicitarias, en las cuales se haga énfasis en los menores costes sociales del citado transporte público y otras forma de transporte sostenible en comparación con el transporte privado mediante vehículo automóvil de consumo de combustibles fósiles de alto carácter contaminante y no renovables.

⁹² Libro blanco de las Smart Cities, pag 37

V Conclusiones