

## Energía: transición energética, fase II

SUSANA GALERA RODRIGO

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO. 2. EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. 2.1. La tramitación del *Winter Package* 2016. 2.1.1. Gobernanza Reglamento (EU) 2018/1999. 2.1.2. Eficiencia Energética Directiva (EU) 2018/2002. 2.1.3. Reglamento de Riesgos. 2.2. En particular, la nueva Directiva de Renovables 2018/2001. 2.2.1. Las nuevas líneas generales. 2.2.2. Aspectos específicos. 2.2.3. La (precipitada) neutralidad tecnológica en el acceso a la red. 3. EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. 3.1. 2018: Transición Energética, Fases I y II. 3.2. Generación y consumo de proximidad. 3.2.1. Autoconsumo. 3.2.2. Redes de Distribución cerradas y Consumidores electrointensivos. 3.3. Las Entidades Locales. 4. ABREVIATURAS.

### 1. PLANTEAMIENTO

El año 2018 ha traído un avance gigantesco en la estrategia europea de Transición Energética que se perfiló en sus elementos básicos en 2011. El denominado *Winter Package* de 2016 concretaba en propuestas normativas aquellas orientaciones, presentando un ambicioso programa legislativo que reformaba, entre otras, las ocho principales normas europeas en materia de energía. Casi dos años después, aquellas propuestas han devenido en normas –Reglamentos y Directivas- del Consejo y del Parlamento europeo que adaptan el entorno regulatorio al horizonte temporal de 2030 y 2050, al tiempo que lo ajustan a los compromisos derivados del Acuerdo de París que entró en vigor en 2016.

La nueva normativa refuerza el planteamiento de las normas que modifica, tanto cuantitativa como cualitativamente y las complementa incorporando nuevas figuras –Comunidades Energéticas- o ampliando la regulación de las que ya había y requerían ulteriores precisiones –por ejemplo, regulación de las distintas categorías de biomasa y biocombustibles o distinción de los certificados de origen respecto de los certificados verdes-. En otros casos, se trata de regulaciones de nuevo cuño –ACER, riesgos de crisis energéticas, Gobernanza de la Unión de la Energía.-.

Con carácter general, estas normas contienen regulaciones que presentan un elevado grado de tecnicismo y en no pocos casos un alto grado de armonización jurídica al regular cuestiones como los plazos máximos de resolución de solicitudes o al imponer, incluso, fórmulas organizativas para la aplicación nacional de sus determinaciones.

Resulta también llamativo la permanente apelación al consumidor y a lo “local y regional”, lo que no sorprende al tratarse de un elemento esencial de la estrategia inicial: consumidor y autoridades locales son imprescindibles para el cambio de modelo energético –de un modelo vertical de producción y distribución a un modelo de generación distribuida y consumo de proximidad-, lo que añadido a la descarbonización y a la gestión inteligente de las redes conforman la Transición Energética de la Unión Europea.

En España, sorprendentemente y por pura casualidad, es reconocible también este proceso, aunque de forma mucho menos sistemática y más fragmentaria. Como es sabido, en junio de 2018 hubo un cambio de gobierno como consecuencia de la primera moción de censura que a día de hoy ha prosperado en sede parlamentaria. Hasta esa fecha, los gobiernos anteriores no tenían más política energética y climática que la que resultaban de sus obligaciones europeas, aunque no todas se han cumplido como ponen de manifiesto los procedimientos de infracción abiertos contra España, en fase administrativa o contenciosa, por incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas en las Directivas de la Energía. Aunque en este tiempo se ha evitado la formalización de algún recurso, España tiene a día de hoy cinco procedimientos de infracción abiertos en el ámbito de las normas reguladoras de la energía<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Considero aquéllos que han superado ya la fase del Dictamen Motivado, trámite previo a la Carta de Emplazamiento con la que se pone fin a la fase pre-contenciosa. Estos procedimientos corresponden a infracciones de las siguientes Directivas: uno a la Directiva 2009/72/EC sobre el Mercado Interior de la Electricidad; uno a la Directiva 2011/70/EURATOM de Residuos Radioactivos; dos a la Directiva 2012/27/CE, de

La estrategia pues del nuevo gobierno ha sido doble: por una parte, cumplir con las obligaciones pendientes de inminente plazo de expiración—es el caso del borrador del Plan Integrado de Energía y Clima que debía de haberse trasladado a la Comisión en diciembre de 2018-; y por otra, alinear la estrategia española con la europea en particular en materia de Autoconsumo con y sin excedentes, acumulación y generación distribuida —en este caso aun de forma incipiente-.

Tal impulso ha tenido como marco los tres Reales Decretos-Leyes que se han adoptado hasta la fecha —y sus correspondientes Reglamentos, algunos aún en tramitación-: el Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores; el Real Decreto-Ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España —que, entre otros aspectos, regula las Redes de Distribución cerradas en un ámbito espacial determinado-; y finalmente el Real Decreto-Ley 1/2019, de 11 de enero, por el que se reformula la asignación de competencias a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y el Gobierno —que salva in extremis la interposición de un nuevo Recurso de Incumplimiento contra España-.

Se expone separadamente un resumen que, necesariamente subjetivo, pretende dar una visión de conjunto del ordenamiento de clima y energía de los dos niveles de regulación, para terminar con una breve tercera visión que ponga en relación ambos ordenamientos que, en puridad, han conformado un ordenamiento único.

Con carácter previo, quiero hacer una breve aclaración sobre el título de este trabajo, que considera el año 2018 como el punto de partida de la Segunda Fase de la Transición Energética. De acuerdo con lo desarrollado hasta la fecha, entiendo que se pueden distinguir tres Fases:

- la primera, 2011-2020, abarca los trabajos preparatorios de definición de la estrategia y de adecuación a la misma del ordenamiento europeo de la energía y al ordenamiento internacional sobre el clima: los objetivos cuantitativos y cualitativos, están formulados con referencia en una primera fase a 2020;

- la segunda, 2021-2030, parte de la normativa europea que comentamos, que se aprueba en su mayoría en 2018 con aplicación —no sin

---

Eficiencia Energética; una a la Directiva 2014/87/EURATOM, de Seguridad Nuclear. Tomo los datos de la web de la Comisión (Comisión Europea... Aplicación del Derecho de la UE...Infracciones... Decisiones sobre infracciones) en marzo 2019.

excepciones, en 2021: esta normativa tiene como referencia temporal de sus objetivos, cuantitativos y cualitativos, el año de 2030, sin perjuicio de fechas intermedias, como 2023, en las que ya se anuncian correcciones al alza;

- la tercera, 2031-2050, abarca el final de la anterior hasta la fecha final de 2050 que, conforme a las estrategias europeas ha de conseguirse la total descarbonización de la economía de la UE. Es más que previsible que a medida que se acerquen las fechas, esta fase se divida en dos subperíodos decenales como en las anteriores.

## 2. EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 2.1. LA TRAMITACIÓN DEL *WINTER PACKAGE* 2016

El año 2018 ha resultado ser un período esencial en la estrategia de Energía y Clima de la Unión Europea (UE en lo sucesivo): iniciada en 2011 con la publicación de la Hoja de Ruta 2050<sup>2</sup> -cuando ya se preveía para 2020 la necesidad de cuantiosa inversión renovadora de las ya añosas infraestructuras energéticas-, se concretaron sus necesidades normativas en el denominado Winter Package de 2016, cuando se presenta la estrategia “Energía Limpia para todos los Europeos” acompañada de ocho propuestas para reformar el marco regulatorio de clima y energía. En 2018 casi se completa la tramitación de esas ocho grandes reformas, que presenta a 1 de enero de 2019 la siguiente situación:

*Tabla Winter Package (Parte I)*

	European Commission Proposal	EU Inter-institutional Negotiations	European Parliament Adoption	Council Adoption	Official Journal Publication
Energy Performance in Buildings	30/11/2016	Political Agreement	17/04/2018	14/05/2018	19/06/2018 - Directive (EU) 2018/844
Renewable Energy	30/11/2016	Political Agreement	13/11/2018	04/12/2018	21/12/2018 - Directive (EU) 2018/2001
Energy Efficiency	30/11/2016	Political Agreement	13/11/2018	04/12/2018	21/12/2018 - Directive (EU) 2018/2002

<sup>2</sup> COM (2011) 885

*Tabla Winter Package (Parte II)*

	European Commission Proposal	EU Inter-institutional Negotiations	European Parliament Adoption	Council Adoption	Official Journal Publication
Governance	30/11/2016	Political Agreement	13/11/2018	04/12/2018	21/12/2018 - Regulation (EU) 2018/1999
Electricity Regulation	30/11/2016	Political Agreement	Pending	Pending	-
Electricity Directive	30/11/2016	Political Agreement	Pending	Pending	-
Risk Preparedness	30/11/2016	Political Agreement	Pending	Pending	-
ACER	30/11/2016	Political Agreement	Pending	Pending	-

*Fuente: European Commission. Clean energy for all Europeans package - state of play (1 January 2019)*

Ya en las propuestas de 2016 se elevó la ambición de los resultados cuantitativos con el horizonte 2030 de las Directivas respecto del texto anterior: así, en materia de renovables se establece un porcentaje del 32% y en eficiencia energética del 32.5%, previéndose en ambos casos una revisión al alza de estos objetivos en 2023. De esta forma, la consecución de estos objetivos permitirá a su vez fijar el objetivo de reducción de emisiones en el 45% en 2030 respecto de 1990 –frente al objetivo actual del 40%–.

A estas reformas del marco normativo básico se va a hacer una breve mención; sin embargo, deben al menos nombrarse otras medidas igualmente en tramitación que las complementan: el plan de trabajo sobre Ecodiseño, la aceleración de la innovación en energías limpias, la estrategia europea de sistemas de transporte cooperativos e inteligentes, los nuevos fondos de apoyo de la inversión y el refuerzo de los existentes.

Finalmente, resulta necesario ubicar este programa político y normativo en el más amplio contexto de las acciones europeas de lucha contra el cambio climático; desde esta perspectiva, este programa complementa el sistema de emisiones, el régimen de reparto de esfuerzos y el nuevo régimen de uso de la tierra y forestal –también modificado en 2018-. Esto es, la perspectiva de la complementariedad de la Unión Energética y la lucha contra el clima, para los que se establece un régimen común de Gobernanza que tiene como pieza fundamental el nuevo

Programa Integrado de Clima y Energía que han de presentar los Estados miembros a la Comisión, y que está sujeto a un estrecho seguimiento por parte de ésta<sup>3</sup>.

### 2.1.1. GOBERNANZA REGLAMENTO (EU) 2018/1999

Este Reglamento establece un instrumento de gobernanza conjunta de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, de forma que los objetivos de clima y energía para 2030 –reducción emisiones al 40%, mínimo de 32% res en el mix energético y 32.5% de objetivo de ahorro energético-, y los instrumentos específicos para su consecución, se alinean con los objetivos e instrumentos establecidos por el Acuerdo de París de 2015 de la CMNUCC. La idea clave es asegurar la complementariedad y coherencia de las obligaciones que han de cumplir la Unión Europea y sus Estados miembros, limitando al mismo tiempo la complejidad administrativa. Dice el segundo párrafo del primer artículo del Reglamento:

*El mecanismo de gobernanza se basa en las estrategias a largo plazo, los planes nacionales integrados de energía y clima que abarquen períodos decenales, con inicio en el período de 2021 a 2030, los informes de situación nacionales integrados de energía y clima correspondientes elaborados por los Estados miembros, y las disposiciones de seguimiento integrado por parte de la Comisión.*

La pieza clave de esta estrategia es el *Plan Nacional de Energía y Clima* para el período 2021-2030 que deben presentar los Estados miembros y que ha de cubrir las cinco dimensiones de la Unión de la Energía<sup>4</sup> teniendo en cuenta una perspectiva de largo plazo y con el contenido exhaustivamente establecido por el Reglamento<sup>5</sup>. El borrador debió presentarse en Diciembre de 2018. Para los períodos posteriores, establece obligaciones periódicas de actualización del Plan<sup>6</sup> e información

---

<sup>3</sup> Y que se regula en los artículos 4 a 14 y en los correspondientes Anexos del Reglamento 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima,

<sup>4</sup> El artículo 1.2 relaciona las cinco dimensiones de la Unión de la Energía: seguridad energética; mercado interior de la energía; eficiencia energética; descarbonización e investigación, innovación y competitividad.

<sup>5</sup> *Este PNIEC sustituye a los anteriores Planes Anuales y obligaciones de reporting contenidos en las Directivas anteriores –así, el Plan Nacional de Eficiencia Energética, el Plan Nacional de Energías Renovables, etc.–, por lo que el contenido de éstos que desaparecen están ahora integrados en el PNEC.*

<sup>6</sup> *Se establece en el artículo 14 que: 1.A más tardar el 30 de junio de 2023 y, posteriormente, a más tardar el 1 de enero de 2033 y luego cada diez años, cada Estado miembro presentará a la Comisión un proyecto de actualización del plan nacional integrado de energía y clima más reciente o facilitará a la Comisión una justificación de que el plan no necesita actualización. 2 .A más tardar el 30 de junio*

sobre las cinco dimensiones de la Unión de la Energía, que aparecen ya alineadas con las que periódicamente se requieren de las partes del Acuerdo de París<sup>7</sup>, proporcionando una reducción de las cargas administrativas de los Estados, la Comisión y otras autoridades. Es en el PNIEC donde se establecen ahora, entre otros, los objetivos nacionales en materia de renovables y eficiencia energética, pues después de esta reforma, los objetivos generales se establecen respecto de la Unión Europea.

Además de los informes de situación de *Informes de situación nacionales integrados de energía y clima*, el Reglamento regula el contenido de los Informes que bianualmente han de transmitir a la Comisión:

- Comunicación de información integrada de las políticas y medidas en materia de gases de efecto invernadero y de las proyecciones correspondientes;
- Comunicación de información integrada de las actuaciones nacionales de adaptación, del apoyo financiero y tecnológico proporcionado a países en desarrollo e ingresos procedentes de las subastas;
- Comunicación de información integrada sobre energías renovables;
- Comunicación de información integrada sobre eficiencia energética;
- Comunicación de información integrada sobre seguridad energética;
- Comunicación de información integrada sobre el mercado interior de la energía;
- Comunicación de información integrada sobre pobreza energética;

---

2024 y, posteriormente, a más tardar el 1 de enero de 2034 y luego cada diez años, cada Estado miembro presentará a la Comisión una actualización de la última versión notificada de su plan nacional integrado de energía y clima, salvo si hubiesen demostrado que su plan no necesita actualización en virtud del apartado 1. Estas actualizaciones deberán de acoger las eventuales modificaciones de objetivos, cuantitativos y cualitativos, que se hayan podido establecer a nivel de la UE respecto del último Plan notificado.

<sup>7</sup> El Reglamento reemplazará el Mecanismo de Seguimiento de Clima establecido en el Reglamento 525/2013, que establece las obligaciones de reporting de la UE y Estados miembros a Naciones Unidas.

- Comunicación de información integrada sobre investigación, innovación y competitividad.

Este intercambio de información se realizará a través de una plataforma electrónica de nueva creación (artículo 28), que ha de estar operativa el 1 de enero de 2020. Es importante señalar lo que se establece en el apartado 3 de dicho precepto: “La Comisión se servirá de la plataforma electrónica para facilitar el *acceso en línea del público a los informes* contemplados en el presente capítulo, los planes nacionales integrados de energía y clima definitivos y sus actualizaciones, así como a las estrategias a largo plazo mencionadas en el artículo 15, teniendo en cuenta los datos sensibles a efectos comerciales y al cumplimiento de las normas de protección de datos”.

En relación con las políticas climáticas, se crea un sistema de inventario de la Unión (artículo 37), basado en los inventarios nacionales que estimarán las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de los gases de efecto invernadero que se enumeran. Para garantizar la oportunidad, transparencia, exactitud, coherencia, comparabilidad y exhaustividad de los inventarios nacionales con respecto al inventario de gases de efecto invernadero de la Unión, la Comisión administrará y mantendrá ese sistema, lo que incluirá el establecimiento de un programa de aseguramiento de la calidad y de control de la calidad, y la fijación de objetivos de calidad. Los primeros inventarios nacionales han de presentarse el 1 de enero de 2021.

Otra de las bases en las que reposa el sistema de Gobernanza está constituido por las Estrategias a largo plazo (artículo 15), que deben de elaborar los Estados con una perspectiva temporal de al menos 30 años y revisarse, al menos, cada diez años: las fechas previstas son el 1 de enero de 2020 para las Estrategias estatales, y el 1 de abril de 2019 para una propuesta de Estrategia de la Unión para la reducción de emisiones que tenga en cuenta los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima.

Tanto en el proceso de aprobación del PNIEC como en la verificación de las comunicaciones e Informes, la Comisión se reserva una importante *facultad directiva*: revisa los Planes antes de su aprobación, así como el contenido de las comunicaciones e Informes que se le deben de dirigir. Específicamente, se le atribuye la facultad de dirigir *Recomendaciones* a los Estados si observa desviaciones respecto de la trayectoria prevista (artículo 34): las Recomendaciones –acto jurídico no vinculante de acuerdo con el artículo 288 TFUE- deben de ser “tenidas en cuenta” por los Estados, indicando en su informe anual de situación de qué



forma lo ha sido y motivando, en su caso, el eventual desconocimiento de lo recomendado. Con carácter general, hay que recordar que la Comisión puede no aceptar este desconocimiento, y aparte de las medidas expresamente previstas en el Artículo 32 (“Respuesta ante unos avances insuficientes hacia los objetivos generales y específicos de la Unión en materia de energía y clima”) puede utilizar sus facultades generales de iniciar un procedimiento de infracción que puede abocar en un Recurso por incumplimiento.

Por otra parte, el Reglamento le atribuye a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados –artículo 43- delimitando su alcance y vigencia. Se trata en este caso de los “actos legislativos de carácter general que completan o modifican determinados elementos no esenciales” del acto legislativo de delegación, previstos en el artículo 290 TFUE.

### **2.1.2. EFICIENCIA ENERGÉTICA DIRECTIVA (EU) 2018/2002**

La Política de Eficiencia Energética se viene conformando en la UE al menos desde los años ’70 del pasado siglo, cuando se adoptan las primeras medidas para mediante el ahorro energético reducir la factura que cobraba la alta dependencia energética europea del exterior. Interviniendo sobre grupos de productos como los relacionados con la construcción o los que consumen energía –y entre ellos los electrodomésticos- en la actualidad esta Política se expresa, fundamentalmente, a través de las siguientes normas: la Directiva 2012/27/UE, de eficiencia energética, que contiene un planteamiento horizontal de las políticas de ahorro; la Directiva 2010/31/UE de Rendimiento Energético de los Edificios, que regula el consumo de energía por tipología edificatoria y zonas climáticas; las Directivas sobre eficiencia energética de determinados grupos de productos; la Cogeneración de calor y electricidad –regulada ahora en la Directiva de Eficiencia Energética-; más recientemente, y aún en fase de maduración, la Estrategia de Calefacción y Refrigeración.

La Directiva 2012/27/UE<sup>8</sup> de Eficiencia Energética supuso un avance importante en la maduración de la política de Eficiencia Energética, imponiendo ambiciosas obligaciones distintas para el Sector Público –al que atribuye un papel ejemplarizante- y para el Sector Privado:

A. Para el Sector público:

---

<sup>8</sup> Convierte en obligaciones algunas de las medidas recomendadas en textos anteriores a los que sustituye, en particular la Directivas sobre eficiencia del uso final de la energía y servicios energéticos (2006) y sobre la producción combinada de calor y electricidad (2004),

- a) *Renovación de edificios existentes propiedad de los “organismos públicos”*. los Estados miembros habrán de asegurar que “a partir del 1 de enero de 2014, el 3% de la superficie edificada total propiedad de y ocupado por sus organismos públicos<sup>9</sup>, y cuenten con calefacción y/o sistema de refrigeración, se renueve cada año de manera que cumpla al menos los requisitos de rendimiento energético mínimos”;
- b) *Compras Públicas Ecológicas (artículo 6 y Anexo III)*: la obligación de adquirir o arrendar solamente edificios que cumplan los requisitos mínimos de rendimiento energético; adquirir productos relacionados con la energía que cumplan los criterios de etiquetado y diseño establecidos en las Directivas; para la contratación de servicios, exigir al contratista la utilización de productos que cumplan los criterios anteriores<sup>10</sup>.
- c) *Publicar los regímenes de certificación o de cualificación* (artículo 16) equivalentes para los proveedores de servicios energéticos, auditorías energéticas y medidas de mejora de la eficiencia energética<sup>11</sup>, incluidos los instaladores de elementos de edificios.
- d) En términos aparentemente no obligatorios –“los Estados miembros facilitarán”– deben fomentar el mercado de servicios energéticos (artículo 18). Entre otras acciones –éstas sí obligatorias– deben publicar una lista de actualización regular de proveedores de servicios energéticos, que incluya los servicios que ofrecen y proporcionar modelos de contratos de rendimiento energético en el sector público.
- e) Evaluación del Potencial Energético Local.
- f) El artículo 14 de la Directiva, bajo el título “Promoción de la eficiencia en la calefacción y la refrigeración”, establece para los Estados una triple obligación cuyo cumplimiento lleva al ámbito local:

---

<sup>9</sup> Los edificios afectados son aquellos con una superficie edificada de más de 500m<sup>2</sup>. A tal fin, los Estados deben de publicar un inventario de los edificios propiedad de organismos públicos en el que se indicará la superficie en m<sup>2</sup> y el rendimiento energético de cada uno de ellos

<sup>10</sup> Estas obligaciones enlazan con otro grupo de medidas que regulan la indicación del consumo de energía de los productos, y que inicialmente se aplicó a los aparatos domésticos (Directiva 92/75/CE). Más tarde, se extendió esta estrategia a todos los Productos relacionados con la energía (Directiva 2010/30/UE),

<sup>11</sup> Esta lista de proveedores está disponible en [la página web del IDAE](#).

- en primer lugar, y a más tardar el 31 de Diciembre de 2015, los Estados deberán presentar “una evaluación completa del potencial de uso de la cogeneración de alta eficiencia y de los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración eficientes”, cuyo contenido se indica en el Anexo VIII y que presenta un exigente nivel de detalle (por ej., “la descripción de la demanda de calefacción y refrigeración, que debe cartografiarse, y una previsión de cómo cambiará esta demanda en los siguientes diez años”);
- en segundo lugar, y en conexión con la anterior evaluación, debe de realizar un análisis costes y beneficio de este potencial, cuyo contenido y metodología se establece también de forma detallada (Anexo IX), análisis que debe de entenderse “como una planificación integral del sistema energético que abarca todas las opciones técnicas y económicas pertinentes”<sup>12</sup>;
- finalmente, y en función del resultado del análisis anterior, puede derivarse una obligación adicional: si se determina la existencia de potencial energético, cuyas ventajas sean superiores a su coste, “los Estados deben desarrollar una infraestructura de calefacción y refrigeración urbana eficiente”.

B. Para el Sector privado:

- a) Sistema de obligaciones de eficiencia energética para distribuidores de energía y/o empresas minoristas de venta de energía (artículo 7).
- b) *Auditorías energéticas (artículo 8)*, obligatoria para todas las empresas a excepción de las Pymes, que deben renovarse cada 4 años.
- c) *Contadores e información de facturación (artículos 9 y 10)*: los clientes finales de electricidad, gas natural, calefacción o refrigeración urbana y suministro urbano de agua caliente doméstica deben de disponer de contadores individuales que den mediciones exactas y permitan informar sobre su consumo energético real y aportar información sobre la hora en que se utiliza la energía, siempre que “sea técnicamente posible,

---

<sup>12</sup> En el SWD (2013)449 se establece la Nota de orientación sobre el artículo 14 de la Directiva 2012/27/UE.

financieramente razonable y proporcionado en relación con el ahorro potencial de energía”<sup>13</sup>.

- d) Obligación de análisis coste-beneficio para aprovechamiento del calor residual de determinadas instalaciones industriales productoras o consumidoras intensivas de energía –el umbral se establece en 20 Mw- , análisis del que podría resultar la obligación de una instalación de cogeneración: tal evaluación debe de acompañar a la petición de autorización de instalación o modificación sustancial (artículo 14, apdo. 5).

Los objetivos de la Directiva de 2012 no se llegaron a cumplir, en particular por lo que hace a las obligaciones de renovación de edificios y compra pública que se establecieron para el sector público; la reforma de la Directiva 2018/2002 insiste, reforzando las obligaciones:

- establece un nuevo objetivo de ahorro para 2030, el 32.5% con cláusula de revisión al alza para 2023;
- en contra de lo previsto en la Directiva de 2012, extiende las obligaciones anuales de ahorro energético más allá de 2020;
- refuerza las reglas de medición y facturación individual de la energía térmica, reconociendo a los consumidores – especialmente a aquéllos residentes de edificios multivivienda con sistemas colectivos de calefacción- derechos claros a recibir información más frecuente y más útil sobre su consumo energético, habilitándoles para entender y controlar mejor sus facturas de calefacción;
- obliga a los estados miembros a poner en vigor reglas nacionales transparentes, públicas y accesibles sobre la asignación de costes de calefacción, refrigeración y consumo de agua caliente en edificios colectivos y multiusos con sistemas colectivos para esos servicios.

La obligación de Evaluación y Aprovechamiento del potencial energético local, que puede llevar a una nueva obligación de despliegue de sistemas urbanos de Calefacción y refrigeración, queda ahora reforzada: y no sólo por la Directiva 2018/2002 que se comenta, sino por las determinaciones que a tal efecto se contienen ahora en la nueva Directiva

---

<sup>13</sup> Condición que se ha añadido en el curso de la tramitación.

de Renovables y por la nueva Estrategia de Calefacción y Refrigeración publicada en 2016<sup>14</sup> y que ya apunta a futuras obligaciones normativas.

### 2.1.3. REGLAMENTO DE RIESGOS<sup>15</sup>

En el trasfondo de esta nueva Directiva encontramos la insistencia en consolidar un mercado interior de la electricidad, progresivamente interconectado, sujeto a las reglas de competencia, en el que la formación de precios se base en la mayor transparencia posible y en el que las intervenciones de las autoridades públicas tengan carácter excepcional.

Una de las razones que justifica las intervenciones públicas es la “seguridad en el suministro”, lo que viene siendo un objetivo recurrente de las políticas energéticas y constituye la primera de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía. La tensión entre intervenciones justificadas en la “seguridad” y las reglas del mercado viene expresada en la parte expositiva del Reglamento que se comenta:

*La mejor garantía para la seguridad de suministro es el buen funcionamiento de los mercados y sistemas. No obstante, incluso cuando los mercados y sistemas funcionan correctamente, nunca queda descartado el riesgo de que se produzca una crisis de electricidad (como resultado de condiciones meteorológicas extremas, ataques malintencionados o escasez de combustible). Con frecuencia, las consecuencias de las situaciones de crisis se extienden más allá de las fronteras nacionales. Incluso cuando los incidentes se declaran a nivel local, sus efectos pueden propagarse rápidamente a través de las fronteras. Algunas circunstancias extremas, como una ola de frío o de calor o un ciberataque, pueden afectar simultáneamente a muchas regiones<sup>16</sup>.*

En estos supuestos, la Directiva 2005/89/CE, sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de la electricidad, prevé las medidas necesarios que los Estados deben adoptar para garantizar la seguridad del suministro, aunque tal regulación ha quedado “en gran medida superada por normas posteriores, en particular en lo referente al modo en que deben organizarse los mercados para garantizar la existencia de una capacidad suficiente” , a lo que hay que añadir otra consideración:

---

<sup>14</sup> COM (2016) 51 de 16 de febrero.

<sup>15</sup> Con la Resolución Legislativa de 26 de Marzo 2019 del Parlamento Europeo se culminó el procedimiento de tramitación del Reglamento, aun no publicado. La referencia a la propuesta inicial de la Comisión es: COM (2016) 862.

<sup>16</sup> Considerando 2.

*Dado que los mercados y sistemas eléctricos están interconectados, la prevención y la gestión de las crisis no pueden considerarse una responsabilidad exclusivamente nacional<sup>17</sup>.*

En este contexto, y como precedente, hay que mencionar el Informe intermedio de la Comisión de la investigación sectorial sobre los mecanismos de Capacidad<sup>18</sup>, basado en un estudio sobre los entonces once Estados miembros: no obstante su diversidad, señalaba como rasgo común que:

*Todos los mecanismos de capacidad engloban determinadas obligaciones que los proveedores de capacidad deben cumplir a cambio de la recepción de remuneración, que pueden ser muy básicas, como la construcción y explotación de una central eléctrica, estar relacionadas con el seguimiento de instrucciones del operador de red (por ejemplo, las conexiones y la generación de electricidad) o más complejas (como opciones de fiabilidad que requieren retribuciones financieras cuando un precio de referencia supera un precio de ejercicio).*

En España, este mecanismo está previsto en el artículo 14.5.c/ de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, que prácticamente deslegaliza esta cuestión y que viene teniendo amplia contestación tanto por el eventual sobredimensionamiento de la capacidad prevista como porque finalmente se trata de una subvención pública destinada al mantenimiento de centrales eléctricas de carbón y de centrales nucleares al albur de la decisión gubernamental correspondiente<sup>19</sup>.

Entre otros aspectos, el Informe de la Comisión concluye que estos mecanismos plantean “el riesgo de compensar en exceso a los proveedores de capacidad”, señalando además que “pueden incidir en el parque de generación e interactuar, por tanto, con los instrumentos políticos destinados a impulsar la descarbonización”.

Es por lo que, ahora, el ordenamiento comunitario establece para estas situaciones dos tipos de respuesta (Considerando 5):

- un conjunto de normas técnicas, que regulan el modo en que los gestores de la red de transporte y otros agentes deben de actuar y

---

<sup>17</sup> Considerandos 3 y 4

<sup>18</sup> COM(2016) 2107 de 13.4.2016 y documento de trabajo SWD(2016) 119 final.

<sup>19</sup> Así, en el artículo 14 de la Ley 24/2013 se establece que: 5. La retribución de la actividad de producción incorporará los siguientes conceptos: (...) c) En su caso, la retribución en concepto de mecanismo de capacidad, que se establecerá por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, que permita dotar al sistema de un margen de cobertura adecuado e incentive la disponibilidad de potencia gestionable.

cooperar, y que persiguen que la mayor parte de los incidentes eléctricos se resuelvan con eficacia a nivel operativo<sup>20</sup>, y

- para el caso de que esas normas de gestión de red no sean suficientes, las medidas que se establecen en el Reglamento comentado, que reposa sobre la idea de que, incluso en situaciones de crisis, deben respetarse plenamente las normas de gestión de la red.

El planteamiento de este Reglamento reposa, de nuevo, sobre la idea de la Planificación con fines preventivos, la comparabilidad de las medidas entre los Estados, y la cooperación entre éstos. A tal fin, prescribe un enfoque común para la prevención y gestión de las eventuales crisis, estableciendo una metodología y unos conceptos comunes para identificar los riesgos relativos a la seguridad del suministro de electricidad.

Esta metodología y conceptos comunes debe de utilizarse para elaborar un Plan de preparación frente a los riesgos, que han de contemplar “medidas eficaces, proporcionadas y no discriminatorias para hacer frente a todos los escenarios de crisis identificados y deben de aportar transparencia, especialmente respecto de las *condiciones en las que pueden tomarse medidas no basadas en el mercado para atenuar las situaciones de crisis*” (Considerando 18). Los planes constan de dos partes:

- las medidas regionales<sup>21</sup> que aseguren un planteamiento coordinado y previamente acordado;
- las medidas nacionales, que han de tener en cuenta las medidas regionales, de carácter técnico y operativo, que tienen la función de prevenir la declaración o el agravamiento de una crisis de electricidad y atenuar sus efectos.

Estas actuaciones están sujetas a una revisión y cooperación permanente entre los Estados miembros de la Región, y se establece la obligación de informar sin demora a los Estados miembros vecinos y a la Comisión en caso de situaciones de crisis de electricidad.

---

<sup>20</sup> Directrices de Gestión de Red y Código de Red relativo a emergencias y restauración eléctricas, ambas disposiciones incorporadas en un sendos Reglamentos de la Comisión.

<sup>21</sup> En este contexto, la “cooperación regional” cubre a los “grupos de Estados miembros que comparten el mismo centro operativo regional” (Considerandos 15 y 19).

## **2.2. EN PARTICULAR, LA NUEVA DIRECTIVA DE RENOVABLES -2018/2001<sup>22</sup>-**

La Directiva RES 2018 supone un paso gigantesco en la armonización jurídica del sector RES respecto de lo establecido en la Directiva 2009, aun en vigor. No es tanto por las nuevas materias que regula, que las hay, como por la densidad de la regulación: por ejemplo, donde antes se indican los principios que deben de observarse en los procedimientos de obtención de permisos y licencias para el despliegue de renovables, ahora se regulan dos tipos de licencias –autorización y notificación previa-, se establecen los plazos de resolución y el sentido del silencio administrativo –positivo-. Desde mi punto de vista es ésa, el incremento de la intensidad de la regulación, la diferencia más relevante en perspectiva general: más parece que estuviéramos ante un Reglamento que ante una Directiva.

### **2.2.1. LA NUEVAS LÍNEAS GENERALES**

Entrando ya en aspectos específicos, aun sin entrar en el detalle de la regulación, las modificaciones más significativas son a mi entender las siguientes:

- los objetivos de cuota de RES en el mix energético se establece para la UE en su conjunto, y no para cada uno de los Estados miembros como hizo la Directiva 2009;
- los objetivos nacionales se establecen en los Planes Integrados de Energía y Clima<sup>23</sup> –que sustituyen a los anteriores Planes Nacionales de RES-, en cuya aprobación y seguimiento la Comisión tiene un papel directivo muy relevante;
- se incorporan como nuevos ámbitos de regulación de la Directiva RES los marcos de apoyo –primas de mercado, certificados de origen- a la electricidad RES, que deben tender optimizar la integración de dicha electricidad en el mercado eléctrico, apoyos que podrán abrirse a los productores de electricidad RES ubicados en otros Estados miembros;

---

<sup>22</sup> Que refunde la Directiva 2009/28/CE, y que tiene un complejo calendario de transposición: con carácter general, la fecha de referencia es el 1 de julio de 2021, aunque anticipa a otras fechas el cumplimiento de otras obligaciones. Por razones de una lectura “más amable”, en el texto se utilizarán las siguientes abreviaturas y simplificaciones: RES, indicando “energías de fuente renovable”; Directiva 2009, para referir la Directiva 2009/28/CE; Directiva 2018, para referir la Directiva UE/2018/2001

<sup>23</sup> Que se regulan en el Reglamento 2018/1999 de Gobernanza de la Unión de la Energía, artículos 3 y siguientes.



- realiza una extensa y detallada regulación de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, para los que además de los criterios de sostenibilidad ya establecidos en la Directiva 2009, añade ahora criterios para la reducción de las emisiones GEI;
- también resulta novedoso el insistente enfoque “local” de la estrategia, en relación con:
  - los sistemas locales de calefacción y refrigeración –un *Sector Estratégico* declara su considerando 73, que debe de incrementar su cuota de RES en un 1.3 puntos anuales hasta 2030 respecto de la existente en 2020: artículo 23 Directiva 2018-;
  - formando parte las RES de las energías locales, complementa y refuerza las obligaciones de evaluación<sup>24</sup> y aprovechamiento del potencial energético local ya establecidas en la Directiva 2012/27 de Eficiencia Energética, lo que también reconduce a sistemas urbanos de calefacción y refrigeración eficientes y competitivos;
  - la integración en los instrumentos de planificación sectorial, “incluida la planificación urbana temprana”, del despliegue de RES, los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, las redes de gas natural y las de combustibles alternativos (artículo 15, apdo. 3), debiendo los Estados impulsar a las autoridades regionales y locales a incluir la calefacción y la refrigeración procedentes de RES en la planificación de la infraestructura urbana cuando corresponda;
  - el reconocimiento de la actividad asociativa de proyección internacional de las entidades locales al margen de la actividad convencional de los Estados, en general, y al amparo de un régimen jurídico específico, en particular<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Evaluación que relaciona ahora con el “completo cartografiado y análisis del potencial nacional en materia de RES y de energía residual”; vid. Considerando 49 Directiva 2018.

<sup>25</sup> En este sentido, el Considerando 62 de la Directiva 2018 establece que “... la Comisión debe apoyar a las *regiones y autoridades locales* innovadoras interesadas en la cooperación transfronteriza ayudando a establecer mecanismos de cooperación como la Agrupación Europea de Cooperación Territorial –AECT-, que facilita que las autoridades públicas de varios Estados miembros puedan colaborar para, de modo

- la regulación del Autoconsumo (artículo 21 Directiva 2018), reconociendo el derecho de los autoconsumidores de generar, almacenar y vender su excedente de energía RES, así como de beneficiarse de los eventuales sistemas de apoyo por la energía RES autogenerada, con garantía de consumo colectivo – “autoconsumidores RES situados en el mismo edificio”-, y posibilitando la gestión de las instalaciones por un tercero distinto de su titular;
- la regulación de las Comunidades de energías renovables (art. 22 Directiva 2018), en las que participan los “consumidores finales” –consumidores domésticos, personas jurídicas públicas o privadas- que tienen derecho a producir, consumir almacenar y vender RES y a acceder a todos los mercados de energía directamente o mediante agregación<sup>26</sup>; para estas Comunidades, los Estados miembros deben de establecer un marco facilitador que permita su fomento y desarrollo, marco que forma parte de los Planes Nacionales Integrados de Clima y Energía y de los Informes de situación;

### 2.2.2. ASPECTOS ESPECÍFICOS

Respecto a aspectos específicos, son particularmente pertinentes para el Derecho Administrativo (Europeo) tres ámbitos de regulación:

- por una parte, la Directiva de 2018 extiende de forma notable la lista de los conceptos que define, pasando de las 15 definiciones que se establecían en la Directiva de 2009, a las 47 actuales, lo que supone una importante armonización conceptual que está en la base de la regulación del sector RES en la UE<sup>27</sup>;
- por otra parte, los procedimientos de autorización, certificación y otorgamiento de licencias, que vienen regulados en el artículos

---

conjunto, prestar servicios y desarrollar proyectos *sin necesidad de celebrar un acuerdo internacional previo y sin que los Parlamentos nacionales deban proceder a su ratificación.*” La AECT está regulada en el Reglamento (CE) n.º 1082/2006, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013.

<sup>26</sup> La figura del agregador se menciona en el Reglamento sobre el mercado interior de la energía -aprobada la propuesta COM (2016) 861 en marzo 2019 por el PE, está prevista su publicación en junio 2019-. Su artículo 3 estipula que la participación de los consumidores y las pequeñas empresas deberá hacerse posible mediante *la agregación* de la generación.

<sup>27</sup> Y que, como es natural, constituyen el punto partida de gran parte de los contenciosos suscitados por el TJUE. En Anexo final se relacionan los 47 conceptos –sin definición- contenidos en el artículo 2 de la Directiva.

15 a 17 de la Directiva 2018, cuya regulación abandona la flexibilidad con la que venían formulados en la Directiva 2009 – “los Estados procurarán..., promoverán..., facilitarán...”- para establecer obligaciones específicas, entre las que destacaría:

- los principios a los que está sujetos estos procedimientos: “proporcionalidad y necesidad”, por una parte, del principio “primero, la eficiencia energética”, por otra;
- integración en un único procedimiento de concesión de permisos de los correspondientes permisos administrativos para construir, potenciar y poner en servicio instalaciones para la producción de RES (art. 16.1), incluyendo el procedimiento de concesión de permisos “todos los procedimientos pertinentes de las autoridades competentes” (art. 16.4)
- la tipología de procedimientos de autorización, ordinario y simplificado, este último, “un procedimiento de notificación simple, para los equipos descentralizados para la producción y el almacenamiento de energía procedente de fuentes renovables” (artículo 15, apdo. 1.d/);
- un procedimiento de notificación al gestor de red de la conexión a la red de las “instalaciones o las unidades de producción agregada de los autoconsumidores” con capacidad eléctrica de 10.8 kW o inferior: el gestor de la red de distribución puede rechazarla por motivos técnicos o de seguridad; si en el plazo de un mes el gestor no ha contestado, la instalación podrá conectarse (art. 17.1)
- el plazo de resolución de procedimientos de autorización de instalaciones de producción –contado desde el acuse de recibo de la solicitud hasta la resolución final-, es de 2 años o 1 año según las instalaciones de producción excedan o no la capacidad de 150 kW, admitiéndose en circunstancias excepcionales una prórroga de un año<sup>28</sup>;
- el órgano competente: el artículo 16.1 regula el “punto de contacto”, o ventanilla única, al que debe acudir el solicitante, sin que pueda exigírsele que contacte con “más

---

<sup>28</sup> O el tiempo que resulte necesario para sustanciar los procedimientos de resolución de conflictos, judiciales o extrajudiciales, previstos en los trámites y procedimientos que quedan integrados en el procedimiento de concesión. Vid. art. 16, 7.

de un punto de contacto”; el punto de contacto, informa y orienta al solicitante e “involucrará, en su caso, a otras autoridades administrativas” (artículo 16.2).

### **2.2.3. LA (PRECIPITADA) NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA EN EL ACCESO A LA RED**

Una novedad muy importante de la nueva Directiva es la pérdida de la preferencia o garantía de acceso a la red de las RES que se establecía en la anterior. En efecto, el artículo 16, apdo. 2 de la Directiva de RES de 2009 establecía que:

*b) los Estados miembros deberán asimismo establecer bien un acceso prioritario o un acceso garantizado a la red de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables;*

Esta previsión ha desaparecido ahora de la nueva Directiva RES 2018<sup>29</sup>, y hay que ir a otra disposición –el nuevo Reglamento que regula el mercado interior de la electricidad<sup>30</sup>- que establece el “principio de neutralidad energética de acceso a la red”, que establece en el primer apartado del artículo 11, garantizando un acceso prioritario únicamente a la procedentes de pequeñas instalaciones de generación menor a 500 Kw -0 de 250 kW cuando esta RES supere el 15% de la capacidad total instalada en el Estado- y proyectos de demostración, con limitaciones progresivas en el tiempo.

Resulta paradójica esta medida de contención del acceso prioritario a la red de las RES, en relación con el objetivo de una progresiva descarbonización y, en el mejor de los casos, llegar en algún momento a la producción 100% RES. Es cierto que el presupuesto del que parte esta regla de neutralidad es la maduración de las tecnologías RES que han de competir en el mercado con el resto. Sin embargo, tal eventual “maduración” –técnica y económica- no equipara a las RES con el resto de las fuentes habida cuenta de otros factores como la estructura y regulación de los mercados. En este sentido se pronuncia el Comité Económico y Social Europeo<sup>31</sup>, que con contundencia afirma lo siguiente:

---

<sup>29</sup> De cuya tabla de correspondencias entre la antigua y nueva Directiva RES se deduce su desaparición.

<sup>30</sup> La Resolución Legislativa de 26 de marzo 2019 supone el último acto de adopción del Reglamento, aun no publicado, que tiene su origen en el documento de la Comisión COM (2016) 861.

<sup>31</sup> Dictamen de 31 de mayo de 2017, TEN/625, de Diseño del mercado de la electricidad, en el que se pronuncia conjuntamente sobre todas las propuestas normativas del Winter Package. Apdo. 4.1

- la restricción del despacho prioritario hace más difícil alcanzar el objetivo de la descarbonización hasta que no se internalicen completamente los costes externos de la producción tradicional de electricidad: “Pese a que en principio es correcto establecer la neutralidad tecnológica como regla básica para gestionar el despacho, ello presupone unas condiciones de competencia equitativas. Debido a la no internalización de los costes externos de la producción tradicional de electricidad, no existe igualdad de condiciones. Antes de intentar restringir seriamente el despacho prioritario, como prevé la Comisión en su propuesta, deberá lograrse la plena internalización de los costes externos” (apdo. 4.1).
- La situación de desventaja competitiva en la que se deja a las RES respecto de las energías tradicionales, por lo que no procede aun la neutralidad energética de acceso a la red, la explica en el apdo. 3.6 de dicho Dictamen, del que se destacaría:

*3.6.1 En primer lugar, prácticamente no se internaliza ningún coste externo de las centrales eléctricas alimentadas con carbón y de las centrales nucleares. Entre estos costes deben tenerse en cuenta en particular los daños para la salud humana y los daños relacionados con el cambio climático. La no internalización de estos costes sitúa a las energías renovables, que no tienen unos efectos externos comparables, en una situación de desventaja competitiva significativa. (...)En todo el paquete de invierno no se hace ningún esfuerzo para eliminar esta distorsión del mercado. La distorsión es incluso mayor puesto que la no internalización de los costes externos de la producción tradicional de electricidad aumenta la necesidad de subvencionar a gran escala las energías renovables.*

*3.6.2: Hay otra razón por la que las tecnologías descentralizadas como las energías renovables y las plantas de producción combinada de calor y electricidad se ven sistemáticamente perjudicadas respecto de las centrales eléctricas tradicionales. El diseño actual de los mercados mayoristas favorece a las unidades de producción a gran escala. Como, por término medio, la producción de energía renovable y las plantas de producción combinada de calor y electricidad son de un tamaño considerablemente más pequeño y no tienen, por lo tanto, las economías de escala necesarias, sufren una desventaja competitiva.*

*3.6.3 Por otra parte, el acceso al mercado comercial energético está vedado a muchos pequeños agentes en virtud de restricciones legales, disposiciones administrativas, requisitos de licencias y cargas burocráticas. Esto afecta tanto a los hogares particulares como a los consumidores comerciales e incluso industriales.*

CONCEPTOS DEFINIDOS  
EN LA  
DIRECTIVA RES 2018/2001

- |     |  |     |  |
|-----|--|-----|--|
| 1)  | «energía procedente de fuentes renovables» o «energía renovable»       | 24) | «biomasa»  |
| 2)  | «energía ambiente»   | 25) | «biomasa agrícola»   |
| 3)  | «energía geotérmica»   | 26) | «biomasa forestal»   |
| 4)  | «consumo final bruto de energía»                                       | 27) | «combustibles de biomasa»  |
| 5)  | «sistema de apoyo»   | 28) | «biogás»   |
| 6)  | «obligación de utilizar energías renovables»                           | 29) | «biorresiduo»  |
| 7)  | «instrumento financiero»   | 30) | «zona de aprovisionamiento»  |
| 8)  | «pyme»:  | 31) | «regeneración forestal»  |
| 9)  | «calor y frío residuales»:   | 32) | «biolíquidos»  |
| 10) | «repotenciación»   | 33) | «biocarburantes»   |
| 11) | «gestor de la red de distribución»                                     | 34) | «biocarburantes avanzados»   |
| 12) | «garantía de origen»   | 35) | «combustibles de carbono reciclado»  |
| 13) | «combinación energética residual»                                      | 36) | «carburantes líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico»  |
| 14) | «autoconsumidor de energías renovables»                                | 37) | «biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa con bajo riesgo de cambio indirecto del uso de la tierra» |
| 15) | «autoconsumidores de energías renovables que actúan de forma conjunta» | 38) | «proveedor de combustible»   |
| 16) | «comunidad de energías renovables»                                     | 39) | «cultivos ricos en almidón»  |
| 17) | «contrato de compra de electricidad renovable»                         | 40) | «cultivos alimentarios y forrajeros»   |
| 18) | «comercio entre pares»   | 41) | «materiales lignocelulósicos»  |
| 19) | «sistema urbano de calefacción» o «sistema urbano de refrigeración»    | 42) | «materias celulósicas no alimentarias»   |
| 20) | «sistema urbano eficiente de calefacción y refrigeración»              | 43) | «desecho»  |
| 21) | «cogeneración de alta eficiencia»                                      | 44) | «desechos agrícolas, de la acuicultura, pesqueros y forestales»  |
| 22) | «certificado de eficiencia energética»                                 | 45) | «valor real»   |
| 23) | «residuo»  | 46) | «valor típico»   |
|     |  | 47) | «valor por defecto»  |

### 3. ORDENAMIENTO ESPAÑOL

#### 3.1. 2018: TRANSICIÓN ENERGÉTICA, FASES I Y II

Como ya se avanzó, en nuestro país este itinerario ha acabado finalmente por reconocerse en las páginas de nuestro Boletín Oficial, aun de forma incipiente y fragmentaria e incorporado en sucesivos Reales Decretos-Leyes. El nuevo gobierno formado tras la moción de censura que tiene lugar a mitad de la XII Legislatura, respalda de forma rotunda estos planteamientos europeos que ha llevado a nuestro ordenamiento con notable, y entendible, precipitación.

Así, desde junio de 2018 se han emprendido una serie de reformas jurídicamente exigibles por la legislación europea, como es el caso de la nueva regulación de funciones entre el Gobierno y la CNMC, en orden a configurar un regulador independiente y que determinó ya el inicio de la fase administrativa preliminar del procedimiento de incumplimiento. A este grupo pertenece también el Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, para la asignación del IV período de los derechos de emisión 2021-2030, o el envío del proyecto de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. También se dijo que hubieran sido necesarias más adaptaciones al Ordenamiento Europeo para superar los cinco procedimientos de infracción actualmente en tramitación por contravención de las normas energéticas<sup>1</sup>.

Un segundo grupo de reformas son aquéllas que obedecen a un planteamiento y a un programa político muy distintos a los que se venían manteniendo por el anterior gobierno respecto de los elementos nucleares de la Transición Energética entendida como un proyecto más ambicioso que la mera descarbonización. Estas reformas abarcan aspectos muy variados y modificaciones que recorren los principales textos del ordenamiento del sector eléctrico en España, desde la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, el Real Decreto 1955/2000 sobre procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica o las Instrucciones Técnicas Complementarias de Baja Tensión y Puntos de Medida.

El punto de partida temporal del proceso que más allá de la descarbonización está orientado a la Transición Energética debe pues situarse en la constitución del nuevo gobierno, junio de 2018: en esas fechas, quedaba un plazo de 6 meses para que los Estados miembros presentaran a la Comisión Europea el nuevo Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, un documento que, de acuerdo con el reglamento de Gobernanza, viene a sustituir a los antiguos documentos de planificación – renovables, eficiencia, evaluación del potencial local...- contemplados de forma dispersa en las antiguas Directivas. No fue hasta marzo de 2019 que pudo enviarse el borrador del Plan que tendrá su versión definitiva en Diciembre de 2019 tras ser revisado por la Comisión.

La reforma normativa que representa ese punto de partida es la que se adopta en octubre de 2018 con la aprobación del Real Decreto Ley 15/2018 de *medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores*<sup>2</sup>. El Real Decreto Ley identifica un proceso de

---

<sup>1</sup> Vid. supra. Nota 1, en la que se relacionan las normas de la energía que han dado lugar a los correspondientes procedimientos de incumplimientos actualmente en curso.

<sup>2</sup> Quizás habría que precisar que antes se adoptó una reforma organizativa de gran calado que reunió en un único departamento ministerial las materias de medio ambiente,

transición del sistema energético ya iniciado dirigido hacia “un nuevo paradigma caracterizado por la descarbonización, la descentralización de la generación, la electrificación de la economía, la participación más activa de los consumidores y un uso más sostenible de los recursos”. Está estructurado en tres Títulos que, grosso modo, contienen las siguientes novedades<sup>3</sup>:

- el primero, está dedicado a la protección de los consumidores: en su primer capítulo regula el “régimen de consumidores vulnerables y lucha contra la pobreza energética”, que reforma en profundidad el Real Decreto 897/2017 relativo al consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos, así como el régimen sancionador de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico; el segundo capítulo de este título pretende optimizar la contratación del suministro eléctrico y reducir la factura eléctrica, imponiendo una serie de obligaciones formales y de información a las comercializadoras – simulaciones en la factura-, y el acceso a la información de los datos de consumo y potencia demandada por los consumidores.
- el segundo título regula el autoconsumo, y está basado la Proposición de Ley sobre Autoconsumo presentada por la mayoría de los grupos políticos del Congreso basándose en tres principios fundamentales: derecho al autoconsumo sin cargos – derogación del impuesto al sol-, derecho al autoconsumo compartido y simplificación administrativa y técnica especialmente para las instalaciones de pequeña potencia.

---

clima y energía –Real Decreto Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, un recorrido que antes se hizo en el ámbito de la Unión Europea.

<sup>3</sup> Esta norma modifica a las siguientes: Ley 38/1992, de Impuestos Especiales; Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos; 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. Real Decreto 1164/2001, por el que se establecen las tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica. Real Decreto 1435/2002, relativo a las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes de baja tensión. Real Decreto 647/2011, relativo a la actividad del gestor de cargas del sistema; Ley 24/2013, del Sector eléctrico; Real Decreto 216/2014, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación. Real Decreto 413/2014, relativo a la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Real Decreto 900/2015, regulador del autoconsumo; Real Decreto 897/2017 relativo al consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos, y Orden ETU/943/2017 que la desarrolla. Ley 6/2018, de PGE para 2018.



- el tercer título se dirige a acelerar la transición energética y a movilizar las cuantiosas inversiones que requiere, y en particular los objetivos de renovables asumidos en 2020: a tal fin establece una prórroga excepcional de los permisos de acceso y conexión que vencían en diciembre 2018, posibilitando la entrada en funcionamiento en 2020 de la potencia adjudicada en las últimas subastas de renovables; asimismo, se establece un nuevo régimen de garantías vinculado al permiso de conexión, que persigue un objetivo antiespeculativo; el segundo capítulo de este título está dedicado a la movilidad sostenible, regulación que conecta con la Estrategia de Impulso del vehículo con energías alternativas (VEA) en España (2014-2020).

Desde la misma perspectiva, pero esta vez considerando al consumidor industrial, se adoptan medidas específicas contenidas en el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, *de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España*. Se perfila aquí, pendiente de importantes concreciones en el desarrollo reglamentario, un régimen que persigue incrementar la competitividad industrial y acercarlo a los sistemas europeos, en el que emerge la figura del "Consumidor Electroatensivo" y las "Redes de Distribución de Energía Cerrada".

Por último, se completa la intervención urgente en el sector energético con la reciente aprobación del Real Decreto Ley 1/2019, por el que se reformula el reparto de *competencias entre la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y el Gobierno* (CNMC) en el sector energético, con el propósito de dotar a la CNMC de la independencia que requiere el ordenamiento europeo para los reguladores de la energía. Esta norma trae causa de la incorrecta transposición en España de las Directivas europeas que regulan los mercados interiores de electricidad y gas, lo que además de generar una insólita litigiosidad entre la CNMC y el Gobierno ante el Tribunal Supremo, determinó un Dictamen motivado de la Comisión (2016) previo a la interposición del Recurso por incumplimiento.

La delimitación de funciones públicas entre el Gobierno y la CNMC están referidas a la potestad reglamentaria y al régimen sancionador y de inspecciones, incorporando importantes reformas en la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, en la Ley 34/1988 del sector de hidrocarburos, de la Ley 3/2013 de creación de la CNMC y de la Ley 18/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

De acuerdo con las exigencias del ordenamiento europeo para el regulador de la energía, atribuye a la CNMC la potestad reglamentaria que

dará lugar a sus “Circulares Normativas”, para las que se regula un procedimiento específico de adopción, en relación con los aspectos de funcionamiento del mercado que se le transfieren<sup>4</sup>. Sin embargo, el ejercicio de estas competencias normativas viene regulado de tal forma que arbitra un seguimiento muy cercano del Gobierno, ex ante y ex post, para asegurar la “consistencia” con la política energética cuya competencia corresponde al gobierno:

- por una parte, en el Plan de Actuación de la CNMC deben incorporarse la Circulares de carácter normativo que la CNMC tenga previsto iniciar durante el año siguiente, y notificarlo al Ministerio correspondiente;
- por otra parte, el Gobierno puede incidir en esta actividad normativa de dos formas:
  - adoptando las Orientaciones de Política Energética<sup>5</sup>, que contienen prioridades estratégicas que la CNMC “deberá tener en consideración” en la regulación que apruebe;
  - antes de su aprobación, las Circulares afectadas<sup>6</sup> por dichas Orientaciones se remitirán al Gobierno que informará sobre la adecuación, o no, de las Circulares a las Orientaciones;
  - para el supuesto en que el Informe del Ministerio considere que la Circular propuesta no se ajusta a las Orientaciones, se articula un mecanismo de conciliación previa, dirigido a

---

<sup>4</sup> Entre otras, la aprobación de la metodología de cálculo de los peajes y cánones de acceso, y conforme a ellas la aprobación de sus valores; la aprobación de la metodología para la retribución de instalaciones de transporte y distribución, y la fijación de las cuantías de las retribuciones. Estas competencias empezarán a ejercerse por la CNMC a partir del 1 de enero 2020 (DT2ª y DF 3ª).

<sup>5</sup> No ha tardado mucho el Gobierno en adoptar las Orientaciones de Política Energética, aprobadas por Orden TEC/406/2019, de 5 de abril.

<sup>6</sup> No queda muy claro en la redacción del artículo 1, apdo. 3, si este procedimiento es aplicable sólo a las materias que “en todo caso” están sujetas a Orientaciones, o puede afectar a Circulares Normativas que se adopten en otras materias –como parece ser que habilita, con carácter general, el apdo. 1 de dicho artículo-. Las materias referidas en el apdo. 3, que “en todo caso” está sujetas a Orientaciones del Ministerio son: metodología de peajes de transporte y distribución, retribución de las actividades reguladas, condiciones de acceso y conexión y normas técnicas y económicas de funcionamiento del sistema eléctrico y gasista. Las Orientaciones de Política Energética se adoptan por orden del titular del Ministerio de la Transición Ecológica previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Tampoco resulta clara la DT 1ª.4: en cuanto establece, o no, un Informe del Ministerio aun cuando no existan Orientaciones.

alcanzar una solución consensuada: la Comisión de Cooperación entre el Ministerio y la CNMC, de composición paritaria y presidencia rotatoria anual;

- según el caso, dichas Circulares se aprobarán incorporando los términos “de acuerdo con las Orientaciones” o bien “oído el Ministerio para la Transición Ecológica”.

De entre esta nueva regulación, se hace aquí una referencia somera a dos grupos de cuestiones que forman parte de los elementos caracterizadores de la Transición Energética: por una parte, la regulación de distintas manifestaciones de la Generación distribuida y el consumo de proximidad, y en particular la regulación del Autoconsumo dirigida a favorecer la incorporación del pequeño consumidor a la generación de energía renovable, que ya se inicia con el Real Decreto-Ley 15/2018; y en segundo lugar, una breve consideración del importante papel de las Entidades Locales en la Transición Energética como inductores de mercados locales de energías limpias y de proximidad. En este sentido, y con la entrada en vigor de la LCSP 2017, la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos de suministro y servicios relacionados con la energía se sigue perfilando por los Tribunales de contratación, normalmente al tiempo de dirimir conflictos contra Entidades Locales que han apostado decididamente por estos instrumentos. Siendo muy bienvenida la generalización de estas prácticas, conviene recordar que queda mucho recorrido para compensar el retraso en este materia: y es que adelantándose a las nuevas Directivas de Contratación, la Directiva 2012/27/UE de Eficiencia Energética ya impuso a las Administraciones Públicas que incluyeran cláusulas verdes en sus compras de suministros y servicios relacionadas con la Energía.

### **3.2. GENERACIÓN Y CONSUMO DE PROXIMIDAD**

La generación distribuida, como alternativa al actual esquema lineal de generación, transporte, distribución y consumo, es una de las señas de identidad de la Transición Energética. Este modelo, que conectara miles de unidades de generación y consumo entre sí en base a una gestión inteligente, permite el aprovechamiento de las energías locales disponibles en cada caso, y reduce las cuantiosas pérdidas debidas a la actividad de transporte y distribución.

Las modificaciones normativas que se están comentando han propiciado el despliegue de dos manifestaciones prototípicas de la generación distribuida, el autoconsumo, con o sin vertido a red, que aparece ahora con notable desburocratización respecto al régimen anterior,

y las redes de distribución cerradas, referidas de momento a los consumidores industriales –pero con un enorme recorrido en el consumo doméstico y urbano en virtud de su eventual consideración en la legislación y planificación urbanísticas-.

### 3.2.1. AUTOCONSUMO

Al nuevo régimen de autoconsumo el Real Decreto Ley 15/2018 dedica buena parte de su regulación. Definido como “el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos”, las características esenciales de esta regulación podrían resumirse como sigue:

- derogación del denominado *impuesto al sol*, que queda formulada en el artículo 18, apdo. 5, como sigue: “La energía autoconsumida de origen renovable, cogeneración o residuos estará exenta de todo tipo de cargos y peajes”, sin perjuicio, claro está, de los que les correspondiera por transferencia de energía a la red de distribución;
- distingue dos modalidades (artículo 9, apdo. 1): el autoconsumo sin excedentes –en el que dispositivos físicos impiden la inyección de energía excedentaria a la red- y autoconsumo con excedentes, cuando las instalaciones permiten además del autoconsumo la inyección de energía excedentaria en las redes, y la eventual compensación;
- propicia el consumo compartido, al derogar la anterior obligación de que titular instalación coincidiera con el titular consumo;
- Aunque, como se ha dicho, se establecen dos modalidades básicas de Autoconsumo –con o sin vertido de excedentes a red-, es el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica –Reglamento de Autoconsumo-el que desarrolla la figura del consumo compartido:
- distingue el autoconsumo individual del Autoconsumo colectivo, considerando que “Se dice que un sujeto consumidor participa en un autoconsumo colectivo cuando pertenece a un grupo de varios consumidores que se alimentan, de forma acordada, de energía eléctrica que proveniente de instalaciones de producción

próximas<sup>7</sup> a las de consumo y asociadas a los mismos. (artículo 3, apdo. m/)

- en base a la distinción autoconsumo sin excedentes<sup>8</sup> frente a autoconsumo con excedentes, distingue en esta última dos subcategorías (artículo 4, apdo. 2):

*a) Modalidad con excedentes tipo a: Pertenece a esta modalidad, aquellos casos de suministro con autoconsumo con excedentes en los que voluntariamente el consumidor y el productor opten por acogerse a compensación de excedentes; para pertenecer a esta modalidad deben cumplirse las cinco condiciones que se establecen<sup>9</sup>, entre ellas que la energía primaria ha de ser de origen renovable y que la potencia de las instalaciones de producción asociadas no supere los 100 kW;*

*b) Modalidad con excedentes tipo b: Pertenece a esta modalidad, todos aquellos casos de autoconsumo con excedentes que no cumplan con alguno de los requisitos para pertenecer a la modalidad con excedentes tipo a) o que voluntariamente opten por no acogerse a dicha modalidad.*

---

<sup>7</sup> "Instalaciones próximas", un concepto esencial que queda regulado en el apartado g/ del artículo 3, que establece: "*Instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a las mismas*": *Instalación de producción o generación destinada a generar energía eléctrica para suministrar a uno o más consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo en las que se cumpla alguna de las siguientes condiciones: i. Estén conectadas a la red interior de los consumidores asociados o estén unidas a éstos a través de líneas directas. ii. Estén conectadas a cualquiera de las redes de baja tensión derivada del mismo centro de transformación. iii. Se encuentren conectados, tanto la generación como los consumos, en baja tensión y a una distancia entre ellos inferior a 500 metros. (...). iv. Estén ubicados, tanto la generación como los consumos, en una misma referencia catastral según sus primeros 14 dígitos o, en su caso, según lo dispuesto en la disposición adicional vigésima del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos*

<sup>8</sup> En este supuesto, mediante modificación de la ITC-BT-40, se contemplan dos sistemas para evitar el vertido de energía a la red: la desconexión de la red mediante elemento de corte o de interrupción de corriente, y la regulación del intercambio de potencia, ajustando el balance de generación-consumo evitando el vertido de energía en la red, lo que puede hacerse, entre otros supuestos, por *almacenamiento de la energía no consumida*. Vid. DF Tercera.

<sup>9</sup> i. La fuente de energía primaria sea de origen renovable; ii. La potencia total de las instalaciones de producción asociadas no sea superior a 100 kW. iii. En su caso, el consumidor haya suscrito un único contrato de suministro para el consumo asociado y para los consumos auxiliares con una empresa comercializadora, según lo dispuesto en el artículo 9.2 del presente real decreto. iv. El consumidor y productor asociado hayan suscrito un contrato de compensación de excedentes de autoconsumo definido en el artículo 13.5 del presente real decreto v. La instalación de producción no esté sujeta a la percepción de un régimen retributivo adicional o específico.

Al definir el concepto de autoconsumo colectivo en el artículo 3, el Reglamento establece que “El autoconsumo colectivo podrá pertenecer a cualquiera de las modalidades de autoconsumo con excedentes definidas en el artículo 4”, aunque todos los consumidores participantes en el autoconsumo colectivo que “se encuentren asociados a la misma instalación de generación deberán pertenecer a la misma modalidad de autoconsumo” (artículo 4, apdo. 3).

Resulta también esencial para el impulso del autoconsumo la remoción de dos barreras de la normativa reformada: por una parte, ya no existe la limitación presente en los artículos 5 y 6 del Real Decreto 900/2015 que impedía que el máximo de potencia de generación superara la potencia contratada de la red –vid. Disposición Derogatoria-; por otra parte, y de forma congruente, posibilita la instalación de elementos de acumulación en las instalaciones de autoconsumo, cuando dispongan de las protecciones establecidas en la normativa de seguridad y calidad industrial que les aplique –lo que para el supuesto de autoconsumo con excedentes queda remitido a una futura reforma de seguridad y calidad industrial y entre tanto a un régimen transitorio DT<sup>a</sup>5-. En otra parte –DF Tercera- los elementos de almacenamiento se contemplan como uno de los sistemas admisibles para evitar el vertido de energía a red en los supuestos de Autoconsumo sin vertido de excedentes.

De esta forma, el Autoconsumo se impulsa a un nuevo plano, que abandona la situación anecdótica que venía teniendo hasta la fecha: no sólo se propicia el autoconsumo individual y colectivo urbano –la comunidad de vecinos puede ahora ser el titular de la instalación de la cubierta siendo los vecinos los autoconsumidores-, sino que el nuevo régimen resulta adecuado para que dependencias e instalaciones de las Administraciones Públicas –deportivas, universitarias, bibliotecas, plantas de residuos...- además de aminorar su demanda externa puedan compartir energía con aquellos ciudadanos cuyas instalaciones de consumo estén conectadas al mismo centro de transformación - artículo 3.g/.ii)-.

Por último, la nueva normativa supone también una reducción notable de las cargas burocráticas:

- permisos de acceso y conexión (art. 7):
  - respecto de las instalaciones de consumo, están sujetas todas las instalaciones;
  - respecto de las instalaciones de generación: están exentas las instalaciones de autoconsumo sin excedentes, y las

instalaciones de autoconsumo con excedentes, potencia generada inferior 15 kW, ubicadas en suelo urbanizado y con dotaciones y servicios exigidos por la legislación urbanística<sup>10</sup>;

- contratos de acceso con la empresa distribuidora (art. 8):
  - si ya lo tuvieran, comunicación previa a la distribuidora para la modificación del acceso existente, estando exentos de tal comunicación los consumidores conectados a Baja Tensión, con instalaciones de Baja Tensión y potencia de generación menor de 100 kW (modificación “de oficio” por la distribuidora a partir de la información recibida de la Comunidad Autónoma);
  - si no lo tuvieran, deben de suscribirlo directamente con la distribuidora o a través de la comercializadora;
- inscripción en el (nuevo y estatal) Registro Administrativo de Autoconsumo<sup>11</sup> (art. 19):
  - todos los consumidores sujetos a obligación de inscripción;
  - consumidores conectados a Baja Tensión, con instalaciones de Baja Tensión y potencia de generación menor de 100 kW: inscripción de oficio por las Comunidades Autónomas.

### **3.2.2. REDES DE DISTRIBUCIÓN CERRADAS Y CONSUMIDORES ELECTROINTENSIVOS**

La segunda norma básica de la Transición Energética que se refirió, el Real Decreto-Ley 20/2018, aunque también contiene una manifestación de la generación distribuida –las redes de distribución cerradas-, persigue otros fines que tienen como referencia las medidas de fomento de la competitividad industrial que ya se aplican a gran parte de la industria europea. Como en otros ámbitos de regulación afines –así, el régimen de

---

<sup>10</sup> En este caso las instalaciones deberán cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión, y en la ITC-BT-40 (vid. DA2ª Real Decreto-Ley 15/2018)

<sup>11</sup> Este Registro, “será telemático, declarativo y de acceso gratuito y tendrá como finalidad el seguimiento de la actividad de autoconsumo de energía eléctrica, y su impacto en la sostenibilidad económica del sistema eléctrico, y su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de energías renovables y en la operación del sistema”, artículo 18. Nótese que es un Registro distinto de los autonómicos para las instalaciones de generación. .

asignación de derechos de emisión- se considera una categoría específica de industrias, asociadas a un “riesgo importante de deslocalización” y que resultan ser consumidores intensivos de energía. Estas consideraciones ya tienen reflejo en la Directiva 2009/72/CE, que ahora se incorporan a nuestro Derecho, teniendo como telón de fondo regulatorio el régimen de ayudas al medio ambiente y la energía contenido en la Guía de la Comisión<sup>12</sup>.

El régimen del consumidor electrointensivo queda en gran parte remitido a la aprobación reglamentaria de su Estatuto<sup>13</sup>: en el Real Decreto-Ley 20/2018 se establece un régimen básico de derechos –básicamente ayudas que deberán concretarse- y de obligaciones –como las de certificación, las de eficiencia energética y las de mantenimiento de plantillas-.

Por lo que hace a las Redes de Distribución Cerradas, siguiendo lo establecido en el artículo 28 de la Directiva, la Exposición de Motivos –parágrafo V- las define como “redes de distribución que suministran energía eléctrica a una zona industrial, comercial o de servicios compartidos reducida desde el punto de vista geográfico”. Sin embargo, al establecer los principios básicos que han de regir su constitución y autorización, sólo se consideran las redes cerradas que se pueden constituir en la industria electrointensiva –artículo 3 Real Decreto-Ley 20/2018-.

Queda remitido al desarrollo reglamentario el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de la autorización de dichas redes, que corresponde a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de la Transición Ecológica previo informe de la CNMC.

No es poco, ni superficial, lo que se remite al desarrollo reglamentario, que habrá de reflejar opciones políticas de hondo calado, y que ya se entrevén en el Real Decreto-Ley 20/2018, cuyo artículo 3, apdo. 2, anuncia que se “podrán regular” aspectos relativos a la “propiedad de los activos, las condiciones de acceso a las redes de distribución de energía eléctrica cerradas, los tipos de contratos y las obligaciones económicas y técnicas con el sistema eléctrico”.

---

<sup>12</sup> Véase la Comunicación de la Comisión sobre Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (2014/C 200/01)

<sup>13</sup> El primer borrador del Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Estatuto de Consumidores Electrointensivos los caracteriza como “consumidores eléctricos con un elevado uso de la electricidad, un elevado consumo en horas de baja demanda eléctrica y una curva de consumo estable y predecible”, estableciéndose los límites mínimos de consumo anual, consumo en valle e intensidad de uso de la energía.



Este tipo de cuestiones se volverán a reproducir en el supuesto en el que se decida desarrollar este importante instrumento más allá de los sectores industriales, y en particular en el ámbito urbano y de los Distritos de Frío y de Calor (DHC) que se están desarrollando en algunas ciudades de nuestro país. Procede recordar que la política energética europea fomenta este tipo de redes<sup>14</sup> que se alimentarían con el potencial local y la energía perdida en los procesos de transporte y distribución, permaneciendo prácticamente inédita su transposición en nuestro país. En este caso, la actividad regulatoria habrá de desarrollarse por cauces posiblemente "cualificados" respecto del ejercicio general de la potestad reglamentaria, dado que se encuentran implicados los tres niveles de decisión pública en virtud de distintos y muy intensos títulos competenciales. Lo coherente sería que tal regulación fuera la consecuencia de una estrategia nacional elaborada con la participación real de todos los actores implicados<sup>15</sup>.

### 3.3. LAS ENTIDADES LOCALES

Respecto del importante papel de las Entidades Locales en el proceso de Transición Energética, las reformas que aquí se están comentando no han afectado a su régimen jurídico ni ha determinado reforma alguna del régimen local. Esto no equivale a que se hayan mantenido apartadas de la estrategia, sino que, por el contrario, se han mostrado en algunos casos muy activas fomentando el mercado de energías limpias y, más minoritariamente, aprovechando las nuevas posibilidades abiertas a la energía comunitaria. Los medios se han hecho eco de la voluntad de algunos Ayuntamientos por apoyar la descarbonización: es el caso conocido del Ayuntamiento de Madrid y su Acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica renovable de edificios municipales y equipamientos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos, cuyas cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas incorporaron cláusulas verdes para incentivar las ofertas de energía de

---

<sup>14</sup> Vid. Directiva Eficiencia Energética, artículos 24 y ss., y Comunicación de la Comisión del 16 de febrero de 2016, COM(2016) 51 sobre la *Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración*

<sup>15</sup> No es el caso, por ejemplo, de la Evaluación del Potencial Energético del territorio que debía presentar España, y que realizó el Ministerio de Industria y el IDAE en base a los datos de sus registros, aun cuando debían de considerar para tal evaluación aspectos tan detallados como el crecimiento urbano previsto a cinco/diez años... datos que, claro, los da el planeamiento territorial y urbanístico. En base a esa evaluación, se desplegaría en su caso el desarrollo de Redes Urbanas de Calefacción y Refrigeración.

fuentes RES; tras ser impugnadas ha sido confirmado por el Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid de 18 de Abril de 2018<sup>16</sup>.

Desde el ámbito del Derecho de la Energía, la UE ha venido incorporando progresivamente regulaciones y obligaciones específicas que, aun dirigidas formalmente "a los Estados miembros" sólo pueden ser objeto de cumplimiento en el ámbito local y con la participación de las Entidades Locales.

En los párrafos anteriores se ha hecho ya referencia a algunas de estas obligaciones que, indirectamente, sitúan a los entes locales en el centro de las estrategias de energía y clima: así,

- la Directiva 2012/27/UE, de Eficiencia Energética, que obliga a los Estados (artículo 14) a evaluar el potencial energético de todo su territorio, y en particular las energías locales –renovables, residuales, de cogeneración- lo que podría llevar, se decía, a la obligación de desplegar una infraestructura urbana de calefacción y refrigeración;
- la Directiva 2009/28/UE, RES, después de la modificación de la Directiva 2018/2001/UE, que refiere expresamente esta obligación de evaluación, añadiendo ahora al mismo, si resulta adecuado, "un análisis del espacio de zonas aptas para un despliegue con riesgo ecológico bajo y el potencial para los proyectos a pequeña escala de viviendas", que deberá presentarse el 31 de diciembre de 2020 y a las actualizaciones posteriores de las evaluaciones completas (artículo 15, apdo. 7 Directiva RES).

Quiero insistir en que esa "evaluación del potencial energético del territorio" en realidad equivale, tal y como ha declarado la Comisión a "una planificación integral del sistema energético"<sup>17</sup>. El cumplimiento debido de esta obligación tienen una consecuencia muy directa en el principal instrumento de políticas públicas de desarrollo económico (sostenible) con el que desde hace décadas vienen trabajando los Ayuntamientos, la planificación urbanística. Y es que esta "planificación energética integral" compromete la planificación territorial y urbanística: la ubicación de nuevas zonas residenciales e industriales a medio plazo no es ya una decisión que queda a la discrecionalidad del planificador –urbanístico- sino

---

<sup>16</sup> Los recurrentes - de Gas Natural, Iberdrola y Endesa Energía- impugnan los Pliegos en tanto se exigía para acreditar la solvencia técnica Certificación emitida por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, de que la energía comercializada es de origen 100% renovable".

<sup>17</sup> Vid. supra Nota 12.

que su emplazamiento habrá de ser el que optimice el potencial energético local y facilite la eventual conexión entre zonas de suministro y zonas de consumo<sup>18</sup>.

No es arriesgado aventurar que estas determinaciones, ya normativas y de obligado cumplimiento, se complementarán en su día—con la correlativa “invasión” del ámbito de discrecionalidad urbanística— con lo que a día de hoy son aún acciones incipientes de identificación y declaraciones programáticas en el ámbito de los Sistemas Urbanos de Calefacción y Refrigeración. Sobre el particular, la Comisión ya presentó una Estrategia Específica dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo, a la vista de datos determinantes del papel, determinante, de las acciones locales para el éxito de las políticas de descarbonización:

- el 50% de la demanda final de energía de la Unión se destina a calefacción y refrigeración, y el 80% de ésta se utiliza en edificios;
- el 75% de la energía primaria empleada para calefacción y refrigeración procede de combustibles fósiles;
- el 75 % del parque inmobiliario europeo actual es ineficiente desde el punto de vista energético, y que, según las previsiones, el 90 % de estos edificios seguirá utilizándose en 2050

A esta Comunicación, el Parlamento Europeo da cumplida respuesta, insistiendo en las posibilidades que derivarían de un cumplimiento adecuado de las obligaciones que derivan del artículo 14 de la Directiva de Eficiencia Energética. Resulta ilustrativo reproducir algunas de las consideraciones generales que se establecen en tal Resolución<sup>19</sup>, así como las indicaciones de uso de distintas categorías de energías limpias para alimentar sistemas urbanos de calefacción y refrigeración:

27. Destaca la importancia de las *redes de energía urbanas*, que ofrecen una alternativa a sistemas más contaminantes para la calefacción individual, por ser un medio especialmente eficiente y rentable para suministrar calefacción y refrigeración de forma sostenible, integrar las

---

<sup>18</sup> Lo que deriva del propio contenido que se establece para tal Evaluación, que ha de comprender determinaciones tan detalladas como la situación actual, y a diez años, del suelo residencial e industrial.

<sup>19</sup> Resolución de 13 de septiembre de 2016, sobre la estrategia de la Unión en el ámbito de la calefacción y la refrigeración: 2016/2058(INI). De este texto tomo también las cifras indicadas en el texto. “Señala que el sector de la calefacción y la refrigeración es muy local, ya que la disponibilidad y la infraestructura, así como la demanda térmica, dependen fundamentalmente de las circunstancias locales (apdo. 36)”.

fuentes de energía renovables y el calor y el frío recuperados, y almacenar los excedentes de electricidad en los periodos de menor consumo, imprimiendo así flexibilidad a la red; destaca la necesidad de integrar una mayor proporción de fuentes de energía renovables, habida cuenta de que el 20 % de la calefacción y refrigeración urbanas ya se genera a partir de energía renovable, con arreglo al *artículo 14 de la Directiva sobre eficiencia energética, que exige la realización de una evaluación global del potencial necesario para una calefacción y refrigeración eficientes*; hace un llamamiento en favor de la renovación y ampliación de los sistemas urbanos de calefacción existentes para pasar a alternativas muy eficientes y renovables; anima a los Estados miembros a que instauren mecanismos fiscales y financieros para incentivar el desarrollo y la utilización de la calefacción y la refrigeración urbanas, y que acaben con las barreras reglamentarias existentes;

28. Pide a la Comisión que analice seriamente las evaluaciones globales de los Estados miembros sobre el potencial de la cogeneración y la calefacción urbana de conformidad con el artículo 14 de la Directiva sobre eficiencia energética, de forma que estos planes reflejen el auténtico potencial económico de estas soluciones y proporcionen una base sólida para políticas en consonancia con los objetivos de la Unión;

34. Destaca el enorme potencial del agrupamiento de los flujos de energía y recursos para ahorrar en el uso de energía primaria, especialmente en *entornos industriales*, en los que, según el sistema de cascada, el exceso de frío o de calor procedente de un proceso puede reutilizarse en otro que exija temperaturas menos extremas y, si es posible, en la *calefacción y refrigeración de edificios a través de sistemas de calefacción urbana*;

35. Considera que las *centrales nucleares obsoletas con una baja eficiencia energética* deberían sustituirse urgentemente por las mejores alternativas disponibles que sean totalmente compatibles con los objetivos energéticos y climáticos de la Unión, por ejemplo unas centrales de cogeneración más respetuosas con el medio ambiente que utilicen combustibles sostenibles con arreglo a los criterios de sostenibilidad para la biomasa;

41. Considera que los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de utilizar directamente el calor procedente de aguas geotérmicas, de energía recuperada directamente de procesos industriales y de otras fuentes de calor de baja temperatura, por ejemplo el calor de las minas del fondo marino, para calefacción (refrigeración), que permitiría, con ayuda de grandes bombas de calor, calentar no solo edificios

individuales, sino poblaciones enteras a través de las redes de calefacción urbana nuevas y ya existentes, siempre que se dispusiera de una infraestructura de calefacción urbana adecuada o se desarrollara dicha infraestructura;

42. Destaca el papel de las tecnologías capaces de reducir la demanda de energía térmica y las emisiones de gases de efecto invernadero, como la *energía geotérmica de baja entalpía*, la calefacción o refrigeración urbanas basadas en energías renovables, las centrales de trigeneración o cogeneración a pequeña escala que consumen gas natural o biometano, o una combinación de estas tecnologías.

#### 4. ABREVIATURAS

CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia

COM: Comunicación de la Comisión.

Directiva RES 2009: Directiva 2009/28/UE, de renovables.

Directiva RES 2018: Directiva 2018/2001/UE, que modifica la anterior.

Directiva RES: texto refundido de la Directiva Renovables

IDAE: Instituto Diversificación y Ahorro de Energía.

ITC-BT: Instrucciones Técnicas Complementarias. Baja Tensión.

LCSP: Ley Contratos del Sector Público.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

#### NOTA sobre FUENTES Y METODOLOGÍA:

En este trabajo no se han utilizado más fuentes que los documentos normativos –o prenormativos- que se analizan, con el objeto de mantener el foco del lector en el antes y el después de las numerosas reformas normativas que se han realizado en el año 2018. Es necesario añadir que la interpretación de tales normas me ha resultado de no poca complejidad, y que para ello me he apoyado en algunas de las nuevas fuentes, cada vez

más significativas, constituidas por medios electrónico, prensa profesional y blogs profesionales; me han sido de gran utilidad los siguientes:

[Blog Pedro Corvinos Abogado](#), en particular sus secciones de Derecho de la Energía y Régimen Local.

[El Periódico de la Energía](#), en particular las “entradas” firmadas por Laura Ojea.