

GONZÁLEZ RÍOS, I., *Los Entes Locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídicos-administrativos para 2030/2050*. Prólogo de Ángel Sánchez Blanco. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2021, 423 págs.

Es para mí un placer poder recensionar la última monografía de Isabel González Ríos, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga. Soy conocedor de la gran dedicación que la autora ha prestado a esta obra y la minuciosidad que ha procurado hasta el último momento para que estuviera lo más actualizada posible ante un objeto de estudio en continuo cambio. Un libro dedicado a tres personas que, en gran parte, han sufrido el inmenso trabajo que encierran sus más de cuatrocientas páginas, pero que la comunidad investigadora, estoy seguro, agradece con enorme entusiasmo por su rigurosidad, coherencia y practicidad.

La obra se divide en diez capítulos que recorren desde el marco conceptual existente en la materia hasta el análisis de los diferentes sectores en los que la participación de las Entidades Locales se torna esencial para garantizar la ansiada sostenibilidad energética. Así, en el primero de ellos, donde ya se aprecia la exquisitez de la profesora a la hora de abordar el tema, se disecciona el concepto de sostenibilidad energética, tanto a nivel comunitario como nacional. En los instrumentos europeos no se localiza una definición, pero se deduce que se trata de una noción amplia (indeterminada por el momento) al trascender de la mera sostenibilidad ambiental y apostar por la integración de las energías renovables y la eficiencia energética, junto con un desarrollo que no solo involucra al ámbito energético sino también a cualquier sector económico. En el ámbito interno, existe mayor concreción normativa pero en cuanto al “desarrollo sostenible” en su vertiente energética, como se aprecia en la Ley de Economía Sostenible y en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Especialmente, es ésta última norma la que aporta un concepto legal de desarrollo sostenible en el medio urbano, donde el uso eficiente de la energía cobra un papel protagonista. Por sorprendente que parezca, la normativa energética no repara la atención en la definición de sostenibilidad energética.

La tendencia de la autora por clarificar los conceptos jurídicos frente a la indefinición normativa (como queda expuesto en sus predecesoras monografías), la conducen a realizar una completa propuesta conceptual de sostenibilidad energética, con marcado acento social. Entendiendo ésta como “la implementación de un sistema energético basado en el desarrollo económico, a través de un mercado energético competitivo y diversificado; en el desarrollo social, mediante la adopción de medidas de protección de los consumidores energéticos, de lucha contra la pobreza energética y de creación de empleo en el sector; y, en el desarrollo medioambiental, a través de la incorporación de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética. Ello

con la finalidad de satisfacer las necesidades de energía presentes sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas propias” (págs. 56 y 57). La concreción normativa de este concepto ayudaría a delimitar el ámbito de estudio y los límites de la tutela judicial y administrativa. Por ello, llama la atención que la reciente Ley de Cambio Climático y Transición Energética no acojan una definición.

Una vez clarificado los aspectos conceptuales, la autora dedica el segundo capítulo al estudio de la planificación energética para comprobar cómo ésta aborda el fomento de las energías limpias y el uso energético eficiente. Ello conduce a poner en evidencia la limitada intervención de los Entes Locales en la planificación energética nacional. Según González Ríos “[s]e echa en falta una mayor intervención de los Entes locales en la planificación energética, vinculante e indicativa, dada la irrupción de la producción de energía in situ y especialmente del autoconsumo vinculado a la ciudad” (pág. 398). Al mismo tiempo, centrándose en Andalucía, pone de relieve la relación entre la planificación de las redes eléctricas y el planeamiento urbanístico. Un asunto especialmente importante ya que el urbanismo tiene gran incidencia en el logro de un modelo energético sostenible, desde la consolidación de una movilidad urbana respetuosa con el medioambiente hasta la ubicación de infraestructuras energéticas o la reducción de pérdidas de energía en el transporte. Tras ello, expone el procedimiento de autorización para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables. Una actividad sujeta en la Comunidad andaluza a autorización de instalación, a las correspondientes autorizaciones ambientales y a licencia urbanística, lo que implica la intervención de los Entes Locales. Por lo que las medidas destinadas a la simplificación administrativa son de gran ayuda como afirma la autora.

En el despliegue de esas infraestructuras energéticas con energía renovable, destaca el estudio sobre el autoconsumo eléctrico, el cual, representa un factor importante para la sostenibilidad energética e involucra directamente a la Administración Local para su despliegue. En gran medida, el autoconsumo eléctrico guarda gran relación con los aspectos urbanísticos en tanto en cuanto se requiere concretar las conexiones de las redes interiores o líneas directas a las redes eléctricas existentes, que a su vez exige coordinación con la planificación territorial autonómica, así como, el papel que los edificios locales pueden desempeñar en la ubicación de dicho tipo de instalaciones. Este apartado continúa con el examen de la ejecución de las instalaciones técnicas de un edificio, determinando su marco normativo y conceptual y su régimen jurídico, que deja entrever la nula intervención que la normativa estatal atribuye a los Entes Locales en este aspecto. Un hecho enmendado por la jurisprudencia tal y como se señala. Así, se deduce la competencia municipal para aprobar ordenanzas relativas a la eficiencia energética y el uso de energías renova-

bles en la edificación desde las facultades que ostentan los municipios en materia de protección del medioambiente y urbanísticas.

El capítulo tercero pone el foco de atención en los edificios energéticamente sostenibles, constituyendo el apartado más extenso. Y no es de extrañar si tenemos en cuenta que la edificación es uno de los sectores que más energía consume. De este modo, se sintetiza la regulación de la construcción, reforma y gestión de los edificios desde el punto de vista de la eficiencia energética, reparando en la amplia normativa existente, y comprobando el papel de los Entes Locales en este ámbito. En relación con ello, el capítulo cuarto repasa en la intervención municipal respecto de las exigencias de eficiencia energética que pueden serle aplicable a los edificios históricos y que se enfrenta al tradicional principio conservacionista de la edificación histórica. A raíz de los postulados de la normativa reguladora del patrimonio histórico, del suelo y la urbanística, así como de las normas energéticas, se resalta el campo de acción de los Entes Locales en este sector. Como resultado, se deja entrever la difícil relación entre el régimen de conservación y rehabilitación de un edificio histórico y su adaptación a las exigencias del ahorro de energía.

Continuando con un aspecto que cada vez adquiere más importancia se expone, en el capítulo sexto, el problema de la contaminación lumínica, incidiendo en los instrumentos de intervención municipal para paliar este problema, dada las claras competencias del municipio y también de las diputaciones provinciales en alumbrado público. Tomando como referencia a Andalucía, se describen las principales limitaciones y restricciones al uso del alumbrado, la zonificación lumínica, las infraestructuras de redes eléctricas en su integración al planeamiento urbanístico y las instalaciones de alumbrado público municipal como bienes de dominio público.

Pero si hay un aspecto en el ámbito urbano que está llamado a revolucionar el día a día de los entornos locales, éste es el transporte y la movilidad. Los gases contaminantes que desprende el sector generan graves perjuicios para la comunidad. Por ello, el séptimo capítulo se centra en la sostenibilidad energética de los sistemas de desplazamientos en las ciudades.

El apartado comienza exponiendo el marco normativo sobre el transporte y la movilidad urbana que referencian la sostenibilidad energética de los mismos, tanto a nivel comunitario como interno, diferenciando entre las normas de introducción de energías alternativas en el transporte y de movilidad sostenible. Posteriormente, describe la atribución de competencias en la materia para comprobar cómo los Entes Locales pueden hacer un uso más eficiente de la energía en el transporte a través de sus potestades y de la calificación de las calles como bienes de dominio público (aspecto éste último estudiado profundamente por la autora en monografías anteriores). Y es que los municipios como titulares de las vías urbanas ejercen sobre ellos las

facultades propias de su calificación demanial, así como las competencias sobre tráfico, movilidad y transporte colectivo urbano que legalmente se les atribuyen. Como expone González Ríos, de las diferentes normas reseñadas, se deduce la pretendida intervención municipal para garantizar un uso más eficiente del transporte urbano.

Así pues, para alcanzar otro tipo de desplazamientos, se resaltan instrumentos como los planes de movilidad urbana sostenible y los planes de movilidad a las empresas, sin olvidar el relevante papel que tiene la planificación urbanística para propiciar movimientos más respetuosos con el entorno. Además, de la incorporación de los biocarburantes en el transporte y el fomento del vehículo eléctrico como predica la normativa energética. Especialmente relevante es la intervención municipal en este último ámbito.

El capítulo termina con los nuevos retos en transporte y movilidad sostenible propiciados desde la Unión Europea. Se echa en falta una mayor profundización en la movilidad inteligente y conectada que se configura como la senda futura hacia la que camina el organismo comunitario para reducir la dependencia de los combustibles fósiles en el sector transporte. En los últimos años se entiende que la movilidad sostenible tendrá que hacer uso de la inteligencia artificial para producir un cambio de paradigma en los desplazamientos, de hecho, la Estrategia europea de Movilidad Sostenible e Inteligente considera que ésta “se está volviendo fundamental para la automatización del transporte en todos los modos y los componentes [...]”. E incluso, el Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial pretende aplicar la misma a la prestación de los servicios de interés público, entre ellos, al transporte, para automatizar el sistema y mejorar la eficiencia energética, reducir los costes, ser más ecológicos, ayudar al desarrollo empresarial y ofrecer a los ciudadanos mayor seguridad y limpieza. Y para más inri, los municipios, dadas sus competencias, van a desarrollar un papel clave en la implementación de la movilidad inteligente y van a poder utilizarla para avanzar hacia una mayor sostenibilidad.

El capítulo séptimo descubre el papel de otros instrumentos locales para conseguir la sostenibilidad energética como son la contratación local y las comunidades locales de energía. Para el primer supuesto, la autora aborda un rosario de cuestiones relacionadas con este aspecto como la adquisición de bienes o servicios de alta eficiencia, los contratos de servicios energéticos en el ámbito municipal o los nuevos retos que se derivan tras las directivas comunitarias de contratación de 2014 y del denominado paquete de energía de la Unión Europea. En relación con la segunda figura, de novedosa configuración, se parte de la definición normativa dada por la Directiva 2018/2001, para, posteriormente, discernir su naturaleza jurídica y régimen de actividades de las comunidades locales de energía. Este epígrafe constituye uno de los más originales de la obra, dada la escasez de estudios sobre tal institución.

El capítulo octavo aborda el régimen sancionador en materia de sostenibilidad energética, distinguiendo entre los diferentes ámbitos estudiados: energías renovables y eficiencia energética (sector eléctrico renovable, obligaciones de eficiencia energética y auditorías y proveedores de servicios energéticos, ahorro y eficiencia energética de los edificios), iluminación exterior y contaminación lumínica y movilidad y transporte público urbano; ya que no existe un régimen común ni unitario sobre las sanciones a aplicar. Consecuentemente, nos hallamos ante una limitada intervención de la Administración Local, junto con una gran dispersión en la materia.

Finalmente, el libro cierra con un capítulo dedicado a las diferentes medidas para fomentar la sostenibilidad, poniendo el foco de atención en los Entes Locales. Principalmente, se expone el régimen de ayudas a la transición energética tanto de la Unión Europea como del ámbito nacional. Un apartado de gran valor para el operador jurídico-económico ya que encontrará una descripción y valoración de los diferentes fondos destinados al ahorro de energía.

Todo esto lleva a la profesora González Ríos a importantes reflexiones finales. Por citar algunas de las más relevantes, la autora propone la introducción en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética de una enumeración de los ámbitos materiales de la sostenibilidad energética y las actuaciones para alcanzarla; mayor intervención de los Entes Locales en la planificación energética; sujeción de la planificación urbanística a la planificación del territorio y a la planificación del cambio climático (“planificar a nivel global y actuar a nivel local impone que se tengan en cuenta los intereses locales”), así como, una reconsideración de las técnicas de coordinación entre la planificación energética y climática y la ordenación del territorio; y actualización de la normativa de patrimonio histórico a raíz de las recientes normas comunitarias y nacionales sobre descarbonización.

En definitiva, nos hallamos ante una monografía que aborda con rigor y precisión un asunto de plena actualidad y con el que se pretende contribuir, como se expone, al establecimiento de una regulación clara en la que se identifiquen los ámbitos donde los Entes Locales deben actuar para contribuir a la sostenibilidad energética, y a configurar un sistema de financiación y mecanismos de cooperación y colaboración interadministrativa. A través de un lenguaje claro y didáctico, y una sólida estructura doctrinal, la profesora conduce al lector al convencimiento de la importancia de la actuación de la Administración Local, como pilar básico de la estructura organizativa del Estado, en la transición hacia la sostenibilidad energética. La exhaustividad de su contenido y el buen hacer de González Ríos, lo convierten en una obra de referencia en la materia, de gran interés para cualquier jurista. Además, actúa como una base de datos en tanto en cuanto sistematiza los numerosos programas, iniciativas, estrategias, fondos, instrumentos, hojas de ruta, agendas, libros

y pactos habidos en la materia, así como, la abundante legislación que se reseña, jurisprudencia y referencias doctrinales. Por ello, yo también considero, al igual que el prologuista de la obra, el catedrático Sánchez Blanco, que nos encontramos ante un Libro con mayúsculas. Enhorabuena a la autora.

José Alberto España Pérez
Contratado FPU en la Universidad de Málaga