

RECENSIÓN:

**“GALERA RODRIGO, S. Y GÓMEZ ZAMORA, M. (2018):
POLÍTICAS LOCALES DE CLIMA Y ENERGÍA: TEORÍA Y
PRÁCTICA. MADRID: INAP, 802 P.”**

Autor de la recensión: Jorge Agudo González, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Acreditado como Catedrático, Universidad Autónoma de Madrid

Autor de la recensión: Héctor Iglesias Sevillano, Investigador, Universidad Autónoma de Madrid

La obra colectiva que analizamos en la presente recensión representa, a nuestro entender, un buen ejemplo de la orientación interdisciplinar y empírica que, en el plano metodológico, resulta tan fructífera en los trabajos en materia medioambiental y, particularmente, en un campo transversal y multifacético como es el cambio climático.

La obra se divide en seis partes y un total de veintisiete capítulos y seis estudios de caso. Esas seis partes versan sobre la transición energética examinada desde el punto de vista del mercado de la energía (Parte I), el cambio climático y sus efectos políticos y jurídicos ante una realidad multinivel (Parte II), ciudad y urbanismo (Parte III), ciudad en transformación (Parte IV), medio natural (Parte V) y, por último, los anteriormente citados estudios de caso (Parte VI). Como señalábamos anteriormente, en el plano metodológico la obra combina un enfoque sectorial que le otorga una visión transversal e interdisciplinar. En este sentido, bien estructurada, la obra no deja de tener una cierta dinámica circular, lo cual refuerza su propia lógica interna que, como veremos más abajo, juega con las conexiones constantes entre sectores de referencia con incidencia ambiental y el sector ambiental en sí mismo, en cuanto columna vertebradora de la obra. Por otra parte, se abordan análisis de casos y de tecnologías prometedoras, cuya implantación y consiguiente regulación llegará sin duda antes de lo que pueda esperarse.

Estos tres elementos (sectorialización, transversalidad/interdisciplinariedad y análisis empírico) merecen alguna reflexión adicional que muestre en toda su intensidad el sentido que mueve, y los objetivos que marcan, a este trabajo.

El primero de esos elementos es una metodología de estudio de sectores, pero siempre con el medio ambiente como “suprasedor”, o por decirlo de otra

manera, como sector especial presente, influyente o en conexión con todos los demás. Así, en la obra se abordan varios sectores especiales, el primero de ellos, naturalmente, el de la energía (no en vano presente su mismo título y que también ostenta cierta transversalidad a lo largo del trabajo), pero también otros como régimen local, urbanismo, transportes o contratación pública *-inter alia-* junto con subsectores específicos del Derecho ambiental, como el cambio climático o cuestiones genéricas de medio natural. Este “juego de conexiones” entre los diversos sectores especiales enriquece la obra de tal manera, que no puede ser evaluada como una mera suma de trabajos sectoriales, sino que debe entenderse como un estudio de un espectro más amplio dentro de un sistema de relaciones intersectoriales en el que no hay un fenómeno ni científico, ni tecnológico, ni tampoco jurídico que no afecte a otro. Así, resulta que ideas como la *transición energética* o la *descarbonización* son indisociables de la transformación del propio mercado energético, y ésta a su vez de la ejecución de políticas locales en materia de energía, la comercialización de energías renovables mediante el conocido sistema de “certificados verdes” o la contratación de servicios energéticos en la contratación pública local, por poner sólo algunos de los ejemplos presentes en la obra.

La segunda característica que destacábamos anteriormente desde el plano metodológico, contribuye aún más a acentuar la propia transversalidad que aporta el enfoque sectorial. Nos referimos a la marcada interdisciplinariedad que incorpora el trabajo. Hay en los trabajos recopilados auténtica vocación de transversalidad científica, de forma que no sólo en los capítulos propiamente jurídicos se recogerán a menudo abundantes datos y descripciones técnicas de las tecnologías reguladas, sino que propiamente se recogen varias contribuciones estrictamente científicas y, por ello, enormemente reveladoras para el lector jurista o economista. De tales contribuciones hablaremos inmediatamente. Por otro lado, y de la misma forma, tal y como se describe el Derecho aplicable a las tecnologías ya reguladas e implantadas, la obra será igualmente útil para la comunidad científica y técnica y en general para los no juristas.

Por último, y como tercera característica de la obra debemos mencionar la elección de una Parte VI dedicada por completo a los estudios de caso. Es una elección metodológica muy acertada, a nuestro entender, completar un estudio teórico tan completo y variado con una serie de ejemplos que, mediante una redacción descriptiva, directa y con numerosos elementos técnicos, explican cómo se han llevado a cabo determinadas intervenciones o cómo se aplican algunas regulaciones ambientales a situaciones particulares, cuyos datos son públicos y pueden incluso encontrarse en portales que la misma obra facilita. Los estudios de caso se han dividido en seis partes que describiremos al final.

Hechas estas consideraciones generales acerca del método que articula la investigación, estamos en condiciones de abordar un breve repaso de las diversas partes de la obra. La Parte I aborda la transición energética, tomando el mercado de la energía como punto de partida. Aquí se incorporan siete contribuciones que enmarcan el conjunto de la obra. En el llamado "Capítulo 0", los profesores Rafael Muñoz Gómez y Demetrio López Sánchez, ambos profesores de ingeniería, examinan las líneas maestras de la transición energética. Se expone así, desde este primer momento, la vocación técnica de la obra que, como hemos señalado, no se limita al nivel de lo jurídico. Los autores glosan las bondades del sistema de autoconsumo eléctrico, paso previo indispensable para garantizar la existencia de la llamada "generación distribuida" (GD), que califican como el mejor sistema de generación conocido. Tal sistema, sin embargo, no termina de cuajar, situación que para los autores de la contribución debe lamentarse. Esta no integración del autoconsumo en el sector eléctrico, y por ende en la GD, se debería a tres causas: el desconocimiento y desinformación de los usuarios, la eliminación del régimen primado en el sector de las energías renovables y, sobre todo, el rechazo de las grandes compañías eléctricas, sustentado en gran medida en la confusión regulatoria.

Situados ya en este contexto, podemos pasar al fondo propiamente jurídico de la cuestión. La contribución de la profesora Lucía López de Castro repasa en profundidad la transición del modelo de monopolio estatal al modelo de mercado en el sector de la energía hasta la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico. De entre sus valiosas apreciaciones, destacaremos una: la creciente influencia de las entidades locales en la regulación del mercado eléctrico, en virtud de sus diversas competencias regulatorias en materias que, como señala la autora, van desde la protección ambiental, edificación, promoción y gestión de viviendas, servicios de recogida y tratamiento de residuos, movilidad urbana y transporte público, además de otros títulos competenciales y aquellos derivados de la última legislación estatal y autonómica en materia de eficiencia energética y energías renovables. Un cierto contrapunto lo encontramos en la contribución del profesor Javier Guillén, que centra su análisis en la incertidumbre regulatoria en las energías renovables. Tal título hace referencia, obviamente, a los recortes operados en el régimen primado de las energías renovables por parte de una serie de normas a partir del año 2013 (Real Decreto-Ley 9/2013, 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 energías renovables, cogeneración y residuos, y la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, por la que se aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos) y la jurisprudencia, tanto constitucional -en lo referido al citado Real Decreto-Ley (STC 270/2015)- como del Tribunal Supremo -en lo referido a ambas normas

reglamentarias, y en diversas sentencias- así como a los diversos laudos condenatorios recibidos por el Estado español, a los que el autor hace somera referencia.

Por su parte, la profesora M^a José Alonso presenta un trabajo valioso sobre los certificados verdes como mecanismo de apoyo a las energías renovables. Los mayores inconvenientes de esta técnica los encuentra la autora en el Derecho europeo, especialmente en su compatibilidad con la libertad de circulación y con la regulación europea de las ayudas de Estado. Concluye la autora que los sistemas basados en certificados verdes son adecuados para fuentes de energía renovable que han alcanzado un cierto grado de madurez, pero resulta inadecuado para fuentes en grado de desarrollo bajo y sin un mercado bien establecido, pues los efectos del sistema juegan fundamentalmente a medio y largo plazo. La profesora Mercé Ortiz, por su parte, nos propone un examen del llamado “autoconsumo compartido”. En virtud de esta técnica -cuya implantación entiende la autora obligatoria en virtud de las últimas normas de Derecho europeo, y en particular la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre-, se establecería nueva arquitectura de la energía de carácter distributivo, inteligente-digital, móvil y participativo, en el que las plantas serán de tamaño menor y estarán al alcance de los ciudadanos particulares, por contraposición al modelo actual (centralizado, controlado desde la oferta y caracterizado por las grandes plantas, industrias y extracción de recursos).

Fuera de nuevo del ámbito del Derecho y desde la Geología, el Profesor Manuel Regueiro nos presenta un significativo trabajo sobre una forma de energía renovable de escasísima implantación e incluso conocimiento en España. Mediante la llamada *geotermia somera* o de baja entalpía se facilitaría el calor, agua caliente sanitaria y aire acondicionado de forma muy eficiente y abaratando costes energéticos, cuyo funcionamiento no está sometido a límite temporal alguno y que resulta inagotable por nutrirse de una fuente constante, el calor de la Tierra. La inversión para la instalación de tal fuente de energía podría amortizarse en un plazo de seis a ocho años, y el periodo de funcionamiento estimado superaría los cincuenta años, además de reducir las emisiones significativamente. Por otra parte, y todavía desde el campo de la ingeniería, la profesora Mar Gómez incorpora a la obra un trabajo sobre la innovación en el ámbito de la energía como un pilar imprescindible en la lucha contra el cambio climático. La autora vaticina, siguiendo informes de la Comisión, que la generación eléctrica para el año 2050 tendrá su componente mayoritario en las energías renovables, siendo la energía eólica la mayoritaria (26%) seguida de la energía nuclear (21%) y del gas natural (18%) de la cuota total de generación eléctrica.

La Parte II de la obra aborda un problema central del libro y de nuestra época: el calentamiento global como reto multinivel. La profesora Susana Galera abre esta sección del libro con un estudio marco sobre la complejidad jurídica del gobierno multinivel. Cabe destacar la valiente propuesta de elaborar una ley de clima y de transición energética, cuyo eje sería la revisión del (imperfecto) ordenamiento español vigente en dos sentidos: el de las *estructuras organizativas de gobernanza* y de administración y el de la legislación administrativa sectorial, especialmente enfocado hacia el modelo de ciudades sostenibles, inteligentes e inclusivas. Por otro lado, el profesor Mariano Bacigalupo nos presenta la propuesta legislativa de la Comisión por la que se reformaría la Agencia de Reguladores (ACER) en materia de energía, lo que supondría para el autor una "nueva gobernanza" en este sector.

Los profesores Mercedes Alda y Juan Antonio Ramos presentan un trabajo sobre la actividad internacional de las entidades locales en materia de clima y energía. Este ámbito nos ofrece un cuadro rico de actuaciones y acuerdos de entre los que merece la pena destacar las redes globales que integran no sólo a entidades jurídico-públicas infraestatales, sino también a entidades privadas, lo que lo sitúa ya como un fenómeno propiamente global. De entre estas hay que destacar la *Non-State Actor Zone for Climate Action* (NAZCA), fundada como consecuencia de la COP 20 (Lima, 2014) y la COP 21 (París, 2015), y el más antiguo *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI) que incluye a más de 1500 ciudades en más de 100 países y fue fundado en 1989. La misma problemática, desde un punto de vista de la Ciencia Política, la abordan las profesoras Moneyba González y M^a Ángeles Huete. Culmina esta parte un interesante artículo de Jesús Avezuela sobre una materia de creciente actualidad, la inversión socialmente responsable, y su impacto en las políticas ambientales.

La Parte III de la obra lleva el revelador título de "Ciudad y Urbanismo". En la primera de las contribuciones Alexandra Delgado, desde el punto de vista de la arquitectura, examina el impacto de las políticas climáticas en la legislación urbanística, particularmente, en lo que respecta a los usos del suelo y la energía. El investigador Fernando López introduce igualmente consideraciones sobre la planificación urbanística municipal y sus mutaciones ante el cambio climático, lo cual implica para el autor también una tensión constante entre expansión y optimización de la ciudad existente.

Completan esta parte dos valiosos trabajos. El profesor Martín Bassols desarrolla con profundidad el problema de la ejecución del planeamiento urbanístico ante el cambio climático, concluyendo que este reto incorpora exigencias para el planeamiento en ámbitos diversos: movilidad, funcionalidad de los espacios públicos, creación de nuevos espacios verdes y regeneración de la ciudad histórica, siendo los objetivos mayores de tales políticas la

cohesión social y la inclusión. Por su parte, la profesora M^a Rosario Alonso estudia el problema de la eficiencia energética de los edificios en el marco de la rehabilitación urbana desde el punto de vista jurídico, concluyendo que la rehabilitación energética debe ser parte de un modelo moderno de desarrollo urbano, y no una política sectorial más.

La Parte IV continúa con la temática de “la ciudad en transformación”, en términos similares a los anteriores. El centro del discurso serán, naturalmente, las *Smart Cities* (M^a Luisa Gómez) incluyendo de nuevo ejemplos concretos, como el muy interesante de la *Xarxa Espavilada* de Olot (Judith Gifreu) o proyectos técnicos como el *Smartreflex* -redes urbanas inteligentes de calor y frío- (Joan Estrada *et al.*). La movilidad urbana y la descarbonización se ponen en relación también con el despliegue de infraestructuras de recarga del vehículo eléctrico (Estrella Gutiérrez y Pablo Acosta) y se examina un aspecto de la contratación pública local, los contratos de servicios energéticos, en particular en el marco de la austeridad presupuestaria (Fco. Javier Sigüenza).

La Parte V de la obra se titula genéricamente “Medio Natural”, y en ella se concentran importantes estudios que examinan el efecto del cambio climático sobre otros subsectores del Derecho ambiental: costas (Fco. Javier Sanz), política agraria común (M^a Mar Muñoz), montes (Blanca Rodríguez-Chaves) y aguas (Juan Antonio Chinchilla). Se incluyen también dos estudios sobre temas innovadores: uno de ellos examina la viabilidad y posible regulación de la biomasa como energía renovable, incluyendo una propuesta *de lege ferenda* (Eva Blasco) y otro examina la conectividad entre espacios naturales, que une el disfrute de la diversidad biológica con el pleno desarrollo de los derechos humanos.

Por último, merece la pena hacer una referencia a los estudios de caso. En esta parte de la obra comentada han colaborado diversos autores de entre los ya mencionados. Estos trabajos han sido divididos en seis secciones: sistemas urbanos, infraestructuras para la nueva movilidad urbana, autoconsumo de energías renovables, economía circular, contratación pública verde y medio natural. Entre estos diversos casos podemos encontrar desde ejemplos de edificios cuya calefacción se alimenta de biomasa (n. 5, “citified”, por la profesora Mercedes Ortiz) hasta un gran estudio a nivel nacional sobre eficiencia energética y emisiones de GEI del sector agrícola y ganadero en España (n. 26, por M^a Mar Muñoz), por citar dos que resultan especialmente significativos.

La gran extensión de este trabajo no nos permite, en una reseña limitada como es ésta, dar traslado de todas las contribuciones, pero de lo que sí quisiéramos dejar constancia es de que el trabajo en su conjunto constituye una obra muy completa, que aborda múltiples planos y que lo hace, además,

con una estructura y una metodología que resulta de gran interés para cualquier ambientalista, sea jurista o no. En definitiva, un buen trabajo, innovador y muy completo.