

## Crónica jurídica Energía, territorio y derecho

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid

**RESUMEN:** Este artículo analiza el régimen jurídico del sector energético desde una visión territorial. Subraya los diferentes entes territoriales con poder en la materia, desde la escala internacional a la local, así como los instrumentos normativos más destacados. Se presta especial atención al régimen jurídico de las energías renovables y de la eficiencia energética.

**DESCRIPTORES:** Derecho de la energía. Ordenación del territorio y urbanismo. Competencias. Energías renovables. Eficiencia energética.

### 1. Introducción

Hoy en día la energía es un indudable factor de desarrollo económico, social y ambiental de todo territorio contribuyendo de una manera destacada al progreso, bienestar y empleo. La demanda energética se concentra en su mayor parte en las ciudades, lo cual requerirá una red consistente de infraestructuras de energía, de transporte y de distribución. Normalmente, los puntos de consumo y las centrales de generación se encuentran distantes, lo que exigirá que las redes de transporte de energía cubran distancias considerables y atravesar vastos territorios, lo que implicará un impacto en el territorio. Por otro lado, también hay que tener en consideración la necesidad de promover las formas limpias de energía, es decir, las energías renovables pero, en cualquier

caso, también habrá que considerar su ordenación territorial y estudiar la necesidad de su implantación, la localización más adecuada, etc., para lograr una sostenibilidad efectiva. Se trata de promover la eficiencia energética y producir el menor impacto ambiental negativo, reduciendo las emisiones de dióxido de carbono. Y es que si bien las energías renovables inciden favorablemente en la protección del medio, ello debe ir unido a la aplicación de los instrumentos de prevención y control de la contaminación y de protección del paisaje previstos en la normativa ambiental, a las actividades energéticas GONZÁLEZ RÍOS (2011: 30). En esta empresa jugará un papel destacado el marco normativo, así como un adecuado sistema de planificación territorial sectorial.

Las energías renovables provienen de fuentes

e-mail: [obouazza@der.ucm.es](mailto:obouazza@der.ucm.es)

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación

territorial del Estado» (DER2009-13764/JURI), dirigido por el profesor doctor don Tomás Cano Campos, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

de energía que son constantemente reabastecidas por la naturaleza. Las principales fuentes de energías renovables son el viento, el sol, la corriente y saltos de agua, así como las mareas, el calor del interior de la tierra, del aire y del suelo y la biomasa, obtenida de la madera, los residuos biodegradables y de los cultivos. La naturaleza diversa de la energía renovable presenta la potencialidad de desarrollar esta industria y proporciona enormes oportunidades para apoyar la economía de un territorio, como, por ejemplo, el empleo directo e indirecto durante la construcción y funcionamiento de las instalaciones; los beneficios a los propietarios del suelo en las que se construyen; empleo en la elaboración de los componentes y servicios; oportunidades para el desarrollo y diversificación de la economía rural, el uso alternativo del suelo rural y el empleo en la producción de los cultivos de biomasa; un modo óptimo de aprovechamiento de los residuos que de otra manera sería difícil eliminar; y una mejorada fuente de electricidad en lugares remotos.

El objetivo de este trabajo consiste en el análisis del régimen jurídico de la energía, en especial, de las energías renovables, desde la óptica del territorio y la ciudad. Como se podrá comprobar, habrá que tener en consideración instrumentos internacionales, como el Protocolo de Kyoto, comunitarios europeos y, en el seno de la organización territorial española, los instrumentos estatales y autonómicos, en base a la distribución de competencias en esta materia.

## 2. Distribución de competencias en materia de energía, territorio y ciudad

Antes de analizar la normativa aplicable al objeto de este trabajo, es necesario identificar los organismos e instituciones internacionales y comunitarios europeos, así como las administraciones territoriales españolas con competencia en esta materia.

Para empezar, hay que mencionar sin falta, desde la óptica internacional, las Naciones Unidas, en cuyo seno, se ha elaborado el Protocolo de Kyoto, un protocolo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 11 de diciembre de 1997. En el siguiente epígrafe se hará referencia a su objeto y, en especial, a su significado en materia de energías renovables y territorio. Valga ahora la mención a las Naciones Unidas, en la órbita del Derecho Internacional, cuyos convenios, una vez ratificados por el Es-

tado, deberán ser tenidos en cuenta en nuestro ordenamiento con carácter prioritario.

A continuación, siguiendo en el ámbito supranacional, hay que tener en consideración el eslabón de la Unión Europea. En efecto, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incorpora un título específico referido a la energía (Título XXI), así como otras referencias de carácter general y sectorial, como la previsión en el artículo 192.2.b) de la posibilidad de que la Unión Europea adopte medidas que afecten a la ordenación del territorio. Valga, por el momento, la constatación de la existencia de una competencia europea en materia de energía recogida expresamente en el Tratado.

En el ámbito interno del Estado, habrá que observar la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. En primer lugar, hay que partir del artículo 149.1.25, que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen minero y energético. Habrá que tener en consideración también el apartado 22, según el cual el Estado tiene competencia en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. Por consiguiente, la legislación básica en materia de energía corresponde al Estado mientras que las Comunidades autónomas tendrán margen para elaborar la legislación de desarrollo y en materia de ejecución. Siguiendo a la profesora GONZÁLEZ RÍOS (2011: 42 y 43), en materia de energía renovable, debido a las peculiaridades que presenta la producción de esta variante de energía — solar, eólica, biomasa, marina, etc.—, así como en materia de eficiencia energética, habrá que tener en consideración también otras competencias del Estado como, por ejemplo, la referida a la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan establecer normas adicionales de protección; legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23 CE); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Asimismo, también habrá que tomar en consideración otros títulos competenciales que tienen incidencia en el territorio, como por ejemplo, la competencia en materia de obras públicas de interés general o

cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, contemplada en el artículo 149.1.24 CE. Qué duda cabe que de entre las competencias mencionadas adquiere una importancia destacada desde la óptica de las energías renovables y el territorio la competencia referida a la legislación básica en materia de protección del medio ambiente.

En el ámbito autonómico, el artículo 148 CE establece las competencias que pueden asumir las Comunidades autónomas, a través de su incorporación en los Estatutos de Autonomía. No dice nada en relación con la energía. No obstante, a través del proceso progresivo de transferencias de competencias y de las últimas reformas estatutarias, todas las autonomías han asumido competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de energía. Así, las Comunidades históricas de Andalucía y Cataluña habrán asumido competencias en materia de régimen energético, vía artículo 149.1.22 y 25. Mientras tanto, estas mismas Comunidades junto a otras que recientemente han reformado sus respectivos Estatutos de Autonomía, han asumido competencias específicas en materia de energías renovables y eficiencia energética. Véase, en este sentido, el artículo 9.1.37 del Estatuto de Extremadura; artículo 75.4 del Estatuto de Aragón; y el 70.1.24 del Estatuto de Castilla y León, circunscrito, únicamente, a las instalaciones de almacenamiento, producción, de distribución y de transporte de cualesquiera energías, cuando se circunscriban al territorio de la Comunidad y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma; así como el 30.35 del Estatuto de las Islas Baleares, en el mismo sentido.

Por otro lado, también habrá que tener en consideración las competencias que han asumido las Comunidades autónomas en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, en base al artículo 148.1.3 CE. En este sentido, hay que subrayar sin falta que el régimen energético estatal constituirá un importante condicionante de la estrategia territorial que las Comunidades autónomas pretendan llevar a cabo, tal y como ha indicado el Tribunal Constitucional en su sentencia 14/2004, de 12 de febrero. Es decir, la competencia básica estatal en materia de energía, así como las otras políticas sectoriales estatales indicadas más arriba, condicionarán la estrategia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

También hay que mencionar el ámbito local. Y es que el artículo 137 CE establece que las

entidades locales disponen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El artículo 2 de la Ley de Bases de Régimen Local específica, en este sentido, que la legislación estatal y autonómica reguladora de los distintos sectores de la acción pública debe garantizar la intervención de los entes locales en aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses.

Si bien en este ámbito no se reconoce una competencia expresa hay que subrayar, con carácter elemental, que las competencias normalmente se desarrollarán en territorio municipal y que, además, requerirá del juego de otras competencias locales que inciden en la materia como, por ejemplo, la competencia en materia ordenación del tráfico de vehículos y personas por vías urbanas» y el «transporte de viajeros» [art. 25.2.b) de la Ley de Bases de Régimen Local, «LBRL» en adelante], urbanismo [art. 25.2.b) LBRL], medio ambiente [art. 25.2.f) LBRL], alumbrado público y tratamiento de residuos [art. 25.2 LBRL]. No en vano, la Directiva 2009/28/CE, sobre el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, indica que los Estados miembros deben alentar a las autoridades locales y regionales a establecer los objetivos en materia de energías renovables y de «hacer participar a dichas autoridades en la elaboración de planes de acción nacionales en materia de energías renovables y en la sensibilización de los beneficios de la energía procedente de fuentes renovables» (considerando 23). A la vez se indica que «para alcanzar un modelo energético que apueste por la energía procedente de fuentes renovables es necesario fomentar una cooperación estratégica entre los Estados miembros, en la que estén oportunamente implicadas las regiones y las autoridades locales» (considerando 34).

### 3. **Ámbito internacional: el Protocolo de Kyoto**

Desde una perspectiva internacional hay que mencionar sin falta el Protocolo de Kyoto, como he adelantado más arriba. En efecto, este instrumento internacional, acordado en 1997 y ratificado por la Unión Europea en 2002, entró en vigor en 2005 tras ser ratificado por 55 Estados, cuyas emisiones de gases de efecto invernadero suponen el 55% del total mundial.

Este instrumento internacional contempla importantes previsiones en materia de energía, desde la perspectiva de la eficiencia energéti-

ca encaminada hacia la protección de la atmósfera. Así, plantea una serie de medidas, como el empleo de energías renovables, con la finalidad de mitigar progresivamente el cambio climático mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Igualmente se exige una actitud de los gobiernos nacionales dirigida a adoptar medidas en el ámbito de los diferentes sectores económicos y recursos naturales. Tales medidas deben referirse a aspectos como la lucha contra la desertización, un uso racional del suelo, la potenciación de las energías limpias, un uso eficiente del transporte, urbanismo y construcción, etc. Más adelante volveré sobre el Tratado de Kyoto en relación con la asimilación que ha realizado del mismo la Unión Europea.

#### 4. Unión Europea

La Unión Europea, tras el Tratado de Lisboa, ha adoptado medidas que tienen como finalidad el fomento de las energías limpias y renovables, eminentemente en el sector eléctrico y el del transporte, la diversificación y eficiencia energética y la armonización normativa que garantice el mercado interior de la electricidad. Estos son, vinculados con las medidas de protección del medio ambiente, los pilares de la política y normativa comunitarias en materia de energía y que, en nuestro país, ha sido asumido a través de instrumentos como la Ley de Economía Sostenible (SOUVIRÓN MORENILLA, 2011: 21). Igualmente, el Tratado de la Unión obliga a la Comunidad a contribuir al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones y de energía. Este objetivo deberá facilitar el logro de los objetivos comunitarios de un funcionamiento sin dificultades del mercado interior y del refuerzo de la cohesión económica y social. Para cumplirlo, tal y como se indica en la Estrategia Territorial Europea<sup>1</sup>, deberá mejorarse la integración de las redes nacionales, así como el acceso a las mismas, en particular para el establecimiento de enlaces de las regiones insulares, aisladas (interiores) y periféricas con las regiones centrales.

En primer lugar, enlazando con el anterior epígrafe, me referiré a la ratificación del Protocolo de Kyoto por la Unión Europea. En el marco de este instrumento internacional, la Unión Europea ha elaborado el Programa Europeo sobre Cambio Climático, con el que se establece un esquema con el que se pretende establecer

las medidas de lucha contra el cambio climático. Además, se han dictado toda una serie de normas adicionales con la finalidad de ejecutar las previsiones del Tratado Internacional. No obstante, hay que recalcar que la política de la Unión Europea se enmarca en la reducción directa de las emisiones de gases de efecto invernadero con otro tipo de medidas de reducción indirecta de emisiones que tienen como finalidad la utilización de las energías renovables y la eficiencia energética, con lo que se pretende garantizar un desarrollo sostenible. Y es que, como se ha señalado antes, la política energética europea está íntimamente ligada a la política medioambiental, de tal manera que la primera se ha desarrollado en el marco de la segunda. En esta línea se han adoptado medidas como la sustitución de fuentes de energías fósiles por energías renovables, lo que favorece la calidad del aire, de la salud y la diversificación energética.

Hay que comenzar glosando el marco normativo específico de la Unión Europea haciendo referencia al Libro Verde sobre una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, de 8 de marzo de 2006. Este documento establece las bases de la política energética comunitaria, que serán desarrolladas en los siguientes instrumentos de política y normativa energética. En primer lugar, en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, «Una política energética para Europa». En este instrumento básico, se destaca con carácter primordial la necesidad de armonizar los poderes y la independencia de los reguladores de la energía, de reforzar su cooperación, de obligarles a considerar el objetivo comunitario de realización del mercado interior de la energía y de definir a escala comunitaria los aspectos reglamentarios y técnicos, así como las normas comunes de seguridad necesarias para el comercio transfronterizo. Para concretar la red energética europea, el plan de interconexión prioritario insiste en la importancia de un apoyo político y financiero para la ejecución de las infraestructuras que se consideran esenciales, así como en el nombramiento de coordinadores europeos para seguir los proyectos prioritarios más problemáticos. Por tanto, la política energética europea tiene en consideración una perspectiva unitaria y de conjunto, en el seno de la Unión, con la finalidad de llevar a cabo una ejecución de las infraestructuras referidas a la energía de una manera coordinada. Otra prioridad esencial, como no puede ser de otra manera, viene dada por la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

<sup>1</sup> Potsdam, mayo de 1999.

En este sentido, indica que la energía origina un 80% de las emisiones en la UE. Por ello, se plantea como objetivo reducir sus emisiones internas en al menos un 20% de aquí al año 2020. Por otra parte, solicita la celebración de un acuerdo internacional en el que los países desarrollados se comprometan a reducir en un 30% sus emisiones de gases de efecto invernadero de aquí al año 2020. En ese acuerdo, la UE se fijaría como nuevo objetivo reducir sus propias emisiones en un 30% con respecto a 1990. Estos objetivos constituyen la piedra angular de la estrategia comunitaria para limitar el cambio climático. La reducción de los gases de efecto invernadero supondrá, indica la Comunicación, utilizar menos energía y el uso de energías más limpias. En materia de eficiencia energética, indicará que la reducción del consumo de energía en un 20% de aquí a 2020, implicará la necesidad de desplegar esfuerzos concretos, especialmente en materia de ahorro de energía en el sector del transporte, el establecimiento de requisitos mínimos de eficiencia para los equipos que consumen energía, la concienciación de los consumidores de energía para un comportamiento racional y eficiente, y la mejora de la eficiencia en la producción, el transporte y la distribución de calor y de electricidad, así como el desarrollo de tecnologías energéticas y para la eficiencia energética de los edificios. También indica como prioridad la necesidad de insistir en materia de energías renovables que, aparte de los beneficios medioambientales, también tiene una amplia potencialidad para generar empleo.

Una muestra de la importancia de las energías renovables en el seno de la política energética europea viene dada, por ejemplo, en el Reglamento (CE) n.º 663/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un programa de ayuda a la recuperación económica mediante la concesión de asistencia financiera comunitaria a proyectos del ámbito de la energía. En su artículo 4, sobre los proyectos de infraestructuras de gas y electricidad, se indica que la Comunidad impulsará proyectos de infraestructuras de gas y electricidad que presenten el más alto valor añadido comunitario y contribuyan a los siguientes objetivos:

- a) la seguridad y diversificación de las fuentes, de las vías y del abastecimiento de energía;
- b) la optimización de la capacidad de la red energética y la integración del mercado interior de la energía, en particular en tramos transfronterizos;

- c) el desarrollo de la red para reforzar la cohesión económica y social, reduciendo el aislamiento de las regiones o islas menos favorecidas de la Comunidad;
- d) la conexión e integración de las fuentes de energía renovables, y
- e) la seguridad, la fiabilidad y la interoperabilidad de las redes energéticas interconectadas, incluyendo la posibilidad de usar flujos multidireccionales de gas en caso necesario.

En línea con el objetivo contemplado en la letra d), la Directiva 2009/72/CE relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes de energías renovables, profundiza en la necesidad de promover la generación descentralizada y la eficiencia energética, indicando que los Estados miembro deben fomentar la modernización de las redes de distribución. Así, el gestor de la red de distribución deberá garantizar su seguridad, fiabilidad y eficacia en su zona, teniendo debidamente en cuenta el medio ambiente y la eficiencia energética. Y concluye indicando que «al planificar el desarrollo de la red de distribución, el gestor de la misma examinará las medidas de eficiencia energética y gestión de la demanda o de generación distribuida que puedan suplir la necesidad de incrementar o sustituir la capacidad eléctrica» (art. 25.7 de la Directiva).

Aparte de lo comentado más arriba, la Estrategia Territorial Europea, establece otras previsiones de interés en materia de energía y territorio, en línea con lo que se está argumentando. En efecto, en este documento se recalca que las medidas sobre las redes transeuropeas en el ámbito de la energía ejercen dos importantes efectos territoriales. Por una parte, la producción y el transporte de energía pueden afectar al uso del suelo. Por otra, la distribución de energía y las tecnologías de utilización pueden influir en la estructura del territorio induciendo una modificación del comportamiento de los consumidores. Las redes transeuropeas, tanto en el ámbito de la electricidad como del gas, afectan sobre todo a la planificación local por el trazado de las conducciones o la construcción de, por ejemplo, centrales eléctricas. A este respecto, puede haber dificultades especialmente en relación con los complejos procedimientos de autorización, los múltiples requisitos técnicos y ambientales, y la aceptación por la población. Además, las redes de suministro de gas necesitan grandes instalaciones de almacenamiento, normalmente en forma de depósitos subterráneos, cuyo emplazamiento se elige en función de criterios geológicos, lo que limita las opciones de la po-

lítica de desarrollo territorial. Así, destacará que desde el punto de vista de esta política, son especialmente esperanzadoras las fuentes de energía renovables (que representan una media del 6% del consumo de toda la UE) ya que, por una parte, contribuyen a reducir los efectos del sector energético sobre el medio ambiente y, por otra, se prestan especialmente bien a su distribución mediante sistemas descentralizados de suministro y a soluciones locales más o menos independientes de las redes de distribución, que refuerzan la flexibilidad del sistema y la posibilidad de una oferta de energía económica en las regiones apartadas.

La Estrategia Territorial Europea, por otra parte, subraya la necesidad de una coordinación de las políticas comunitarias para garantizar una mayor coherencia de las mismas. Si bien la mayoría de las políticas no tienen un objetivo directamente territorial, tras ellas se encuentran una serie de conceptos territoriales, como el de mejora de las infraestructuras. Este sería el caso de la energía. También destaca que la política energética se ocupa de aspectos como el aprovechamiento de la energía solar de acuerdo con los objetivos del planeamiento urbano.

En esta línea de coordinación, la Estrategia hace referencia al urgente enfoque integrado que debe adoptarse en materia de energía, en relación con el resto de sectores. Así, recalca que una gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano es de gran relevancia. Implica un enfoque integrado basado en los circuitos cerrados de los recursos naturales, la energía y los residuos, con el fin de disminuir las presiones sobre el medio ambiente. Gracias a este enfoque, podría limitarse la producción de residuos y el consumo de recursos naturales (en particular, el de los recursos no renovables o que sólo se regeneran lentamente). La contaminación del aire, del suelo y del agua podría también reducirse. El aumento de los espacios verdes en las ciudades, la protección de la biodiversidad y unos sistemas energéticos compartidos por las viviendas y las industrias son ejemplos de medidas que se inscriben en el marco de una política medioambiental inteligente. En este enfoque integrado y coordinado de las diferentes políticas, conecta el desarrollo rural con la promoción de las energías limpias. En concreto, indica que como las zonas rurales de la UE albergan un potencial no desdeñable de energías renovables, como la energía solar, eólica, hidráulica y de las mareas, la energía producida a partir de la biomasa e incluso de los residuos urbanos de las grandes ciudades (pro-

ducción de metano), puede promoverse una diversificación económica así como la producción de energía no contaminante por esta vía. Se debería aprovechar este potencial para una utilización más eficaz de los recursos. El suministro de la energía excedentaria a las grandes redes energéticas constituiría un paso suplementario en este sentido.

Desde la óptica de la política de reducción de los gases de efecto invernadero, la Estrategia también contempla perspectivas desde el plano de lo territorial. Propone la promoción de estructuras urbanas que requieran menos energía y generen menos tráfico, de una planificación integrada de los recursos, y del aumento del uso de las energías renovables, con el fin de reducir las emisiones de dióxido de carbono. En ello, jugará un papel esencial el desarrollo de nuevos instrumentos de ordenación territorial y urbanística que tiendan a evitar el crecimiento urbanístico disperso que siempre implicará un mayor consumo energético motivado por la necesidad de un mayor desplazamiento. Y es que el crecimiento anárquico genera un desarrollo más intenso del tráfico privado, aumenta el consumo de energía, encarece la infraestructura y los servicios y tiene repercusiones negativas sobre la calidad del paisaje y el medio ambiente.

En línea con la Estrategia Territorial Europea, el siguiente paso vendrá dado por la Agenda Territorial Europea<sup>2</sup>. Atenderá a las mismas finalidades si bien teniendo en consideración los objetivos de la progresiva ampliación de la Unión.

## 5. Derecho estatal

Lamentablemente no parece que la idea establecida en la Estrategia Territorial Europea de coordinar la planificación energética con el resto de políticas sectoriales, adoptando un enfoque integrado, haya calado en nuestro ordenamiento. Así, por ejemplo, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, indica en su artículo 5.1 que «el correspondiente instrumento de ordenación de territorio» debe tener en cuenta la planificación eléctrica. También establece que en suelo urbano o urbanizable «el correspondiente instrumento de ordenación urbanística» debe tener en cuenta la planificación eléctrica. Se establece, por consiguiente, la prevalencia absoluta de la planificación eléctrica, sin contemplar marco alguno de coordinación de funciones (LÓPEZ RAMÓN, 2006: 87).

<sup>2</sup> Leipzig, 24-25 de mayo de 2007.

Los planes urbanísticos y territoriales, además, de acuerdo con el mismo precepto, deberán contener las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las ya existentes.

En los casos en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica en instrumentos de ordenación descritos en el apartado anterior, o cuando las razones justificadas de urgencia o excepcional interés para el suministro de energía eléctrica aconsejen el establecimiento de instalaciones de transporte o distribución y siempre que en virtud de lo establecido en otras Leyes, resultase preceptivo un instrumento de ordenación del territorio o urbanístico según la clase de suelo afectado, se estará a lo dispuesto en el artículo 244 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, o texto autonómico que corresponda (art. 5.2 Ley 54/1987, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico). Siguiendo al profesor LÓPEZ RAMÓN (2008: 88) tradicionalmente los mecanismos urbanísticos han eludido la coordinación de los intereses públicos que concurren en las instalaciones eléctricas. En base a la tibieza de la legislación urbanística, la jurisprudencia y la legislación sectorial han configura-

do ámbitos de actuación no sujetos a reglas urbanísticas, en relación con las grandes obras públicas estatales o autonómicas. Es más, la excepción de la necesidad de licencia urbanística se ha generalizado en todas las obras de interés general.

Por lo demás, la planificación de las redes de transporte hace hincapié en la integración de las energías renovables mediante el desarrollo de redes de transporte, con lo que se favorecerá su producción descentralizada (VVAA, 2009: 737) y la eficiencia energética en su transporte (GONZÁLEZ RÍOS, 2011: 278).

Finalmente, desde la óptica concreta de las viviendas, hay que hacer mención al Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo), que contempla toda una serie de medidas de protección frente al ruido (artículo 14) y de eficiencia y ahorro energético (artículo 15)<sup>3</sup>.

## 6. Derecho autonómico y local

Algunas Comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio, han aprobado instrumentos sectoriales de ordenación de las infraestructuras de

<sup>3</sup> Marca como objetivo básico el ahorro de energía, que consiste, a los efectos de esta norma, en conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir asimismo que una parte de este consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento. Para satisfacer este objetivo, el Código establece que los edificios se deberán proyectar, construir, utilizar y mantener de forma que se cumplan las siguientes exigencias básicas:

- Limitación de demanda energética: los edificios dispondrán de una envolvente de características tales que limite adecuadamente la demanda energética necesaria para alcanzar el bienestar térmico en función del clima de la localidad, del uso del edificio y del régimen de verano y de invierno, así como por sus características de aislamiento e inercia, permeabilidad al aire y exposición a la radiación solar, reduciendo el riesgo de aparición de humedades de condensación superficiales e intersticiales que puedan perjudicar sus características y tratando adecuadamente los puentes térmicos para limitar las pérdidas o ganancias de calor y evitar problemas hidrotérmicos en los mismos.
- Rendimiento de las instalaciones térmicas: los edificios deberán disponer de instalaciones térmicas apropiadas destinadas a proporcionar el bienestar térmico de sus ocupantes, regulando el rendimiento de las mismas y de sus equipos. Esta exigencia se desarrolla actualmente en el vigente Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios y su aplicación quedará definida en el proyecto del edificio.
- Eficiencia energética de las instalaciones de iluminación: los edificios deberán disponer de instalaciones de

- iluminación adecuadas a las necesidades de sus usuarios y a la vez eficaces energéticamente disponiendo de un sistema de control que permita ajustar el encendido a la ocupación real de la zona, así como de un sistema de regulación que optimice el aprovechamiento de la luz natural, en las zonas que reúnan unas determinadas condiciones.
- Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria: en los edificios con previsión de demanda de agua caliente sanitaria o de climatización de piscina cubierta, en los que así se establezca en el Código, una parte de las necesidades energéticas térmicas derivadas de esa demanda se cubrirá mediante la incorporación en los mismos de sistemas de captación, almacenamiento y utilización de energía solar de baja temperatura adecuada a la radiación solar global de su emplazamiento y a la demanda de agua caliente del edificio. Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de valores que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial.
- Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica: en los edificios en los que así se establezca en el Código se incorporarán sistemas de captación y transformación de energía solar en energía eléctrica por procedimientos fotovoltaicos para uso propio o suministro a la red. Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial.

energía, desde la perspectiva territorial. Es el caso del Principado de Asturias, que aprobó sus Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el Aprovechamiento de la Energía Eólica (2007). Hay que subrayar que la planificación territorial y urbanística desempeñará un papel destacado en la eficiencia energética ya que a través de la misma se pueden realizar reservas de terrenos para la implantación de instalaciones de generación que empleen energías renovables, que por su ubicación cercana eviten pérdidas en el transporte de energía. También, una adecuada planificación urbana que evite las urbanizaciones alejadas del núcleo urbano, que mejore la movilidad, que atienda a la necesidad de infraestructuras energéticas o a optimizar el aprovechamiento energético de la edificación también contribuirá a eliminar el derroche energético. En este contexto se sitúan la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y la Eficiencia Energética de Andalucía y la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y la Eficiencia Energética de Castilla-La Mancha. Ambas contemplan el planeamiento territorial y urbanístico como un instrumento que debe justificar la adopción de medidas que contribuyan al ahorro y la eficiencia energética como la reducción de la movilidad, la potenciación del transporte colectivo, la atención a la necesidad de infraestructuras de suministro energético, optimizar el aprovechamiento energético de los edificios, etc.

En esta misma línea deben situarse, también, los diferentes instrumentos aprobados en el País Vasco. En esta Comunidad hay que partir de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco. Esta Ley tiene por objeto el establecimiento del marco jurídico de la política general y sectorial a desarrollar en la materia. Desde la óptica de la energía, las Directrices de Ordenación del Territorio<sup>4</sup>, instrumento global de ordenación en la Comunidad, establecen la necesidad de elegir de entre las posibilidades existentes para la construcción de nuevas infraestructuras energéticas, aquellas que ocasionen el menor impacto ambiental. Además, contemplan la diversificación de las fuentes energéticas así como la potenciación del gas natural y las energías alternativas, entre otras medidas. Hay que tener en cuenta que las Directrices de Ordenación del Territorio están en la actualidad siendo sometidas a revisión<sup>5</sup>, con la fina-

lidad de potenciar aquellas medidas contempladas originariamente y que han dado buenos resultados así como la previsión de nuevas medidas para garantizar una mayor sostenibilidad en el desarrollo de este sector. Así, centrará su atención en la necesidad de fomentar la edificación sostenible, el bioclimatismo, las energías renovables, etc., como medidas que deberán presidir la construcción en el territorio vasco. Para ello, contempla una serie de iniciativas como, por ejemplo, el urbanismo bioclimático, el impulso de sistemas de energía no contaminantes en los nuevos desarrollos residenciales e industriales, así como el fomento de la eficiencia energética y las energías renovables. Precisamente estos dos últimos aspectos constituyen dos de los elementos vertebradores de la reciente Estrategia Energética de Euskadi<sup>7</sup>. Hay que destacar la visión global y de conjunto de este último instrumento. En efecto, si bien se refiere a un sector concreto, señala que para que pueda contribuir al desarrollo regional mediante un crecimiento económico basado en la competitividad y en la creación de nuevas oportunidades de negocio, es importante que sus objetivos y líneas de actuación no se contemplan de forma aislada, sino que se integren y coordinen con otras políticas del Gobierno Vasco, especialmente en materia de desarrollo industrial, medio ambiente e investigación y desarrollo (pág. 8 de la Estrategia).

Los Planes Territoriales Parciales, por su parte, concretan para su respectivo ámbito de aplicación territorial, los criterios específicos de ordenación. Los Planes Territoriales Parciales así como algunos planes territoriales sectoriales pueden establecer también restricciones específicas para las infraestructuras energéticas que deberán ser tomadas en consideración en el diseño de las mismas. Desde una perspectiva más específica, se está elaborando en la actualidad un nuevo Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica —en sustitución del actualmente vigente, aprobado por Decreto 34/2005— que tendrá como objetivo permitir avanzar en el descenso de las emisiones de carbono y asegurar un equilibrio con respecto de la preservación del medio natural y paisajístico del territorio.

En el ámbito local, los planes urbanísticos pueden jugar un papel relevante en materia de contaminación lumínica. Como la mayoría de Comunidades autónomas carecen de regula-

<sup>4</sup> Aprobadas definitivamente por Decreto del Gobierno Vasco 28/1997, de 11 de febrero.

<sup>5</sup> Me refiero al documento, «Modificación de las DOT, como

consecuencia de su Reestudio», Gobierno Vasco, Febrero 2011, disponible en Internet, en el sitio: [www.ingurumena.ejgv.euskadi.net](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net).

ción específica en esta materia y en ausencia de legislación básica estatal, este tema se abordará a través de las ordenanzas municipales sobre protección del medio ambiente nocturno, así como de la planificación urbanística.

La legislación urbanística, por su parte, indica la trascendencia que pueden tener los instrumentos de planificación general en materia de ahorro energético. Así la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía señala que el Plan General de Ordenación Urbana deberá optar por un modelo de ordenación que garantice la funcionalidad económica y la eficacia de las redes de infraestructuras para la prestación de servicios urbanos, como el alumbrado público o el suministro de energía eléctrica. Los planes parciales, por su parte, deben prever el trazado y las características de las galerías y redes propias del sector de energía eléctrica y alumbrado, entre otros servicios. Con este trazado y características pueden controlarse importantes aspectos de la contaminación lumínica

como los referidos a la correcta colocación o instalación de luminarias para el alumbrado público.

Los planes especiales también estarán llamados a jugar un papel importante en materia de contaminación lumínica ya que de entre sus finalidades consta la de «conservar, proteger y mejorar el medio urbano».

## 7. Recapitulación

En este trabajo se ha ofrecido una perspectiva jurídica del tema de la energía y, en concreto, de la energía renovable y de la eficiencia energética, desde una óptica territorial. Así, se han destacado las diferentes instancias con competencias en la materia, desde el plano internacional hasta el plano local, destacando el juego de las competencias y ámbito de poder así como el papel que deben desempeñar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en esta materia.

## 8. Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, G. (2006): *Energía en España y desafío europeo. Seguridad, concentración empresarial, competencia, regulación*. Comares y Fundación de Estudios de Regulación, Granada, 417 p.
- FORTES MARTÍN, A. (2006): «Régimen energético y límites a la ordenación autonómica del territorio (A propósito de la STC 14/2004, de 12 de febrero)», en A. PÉREZ MORENO (coord.), *El derecho de la energía: XV congreso italo-español de profesores de derecho administrativo*, 149-160. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (2011): *Régimen Jurídico-Administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 375 p.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2006): «Infraestructuras de energía y ordenación del territorio», en A. PÉREZ MORENO (coord.), *El derecho de la energía: XV congreso italo-español de profesores de derecho administrativo*, 83-92. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- LÓPEZ SAKO, M. J. (2009): «Competencias municipales en materia de energías renovables», en D. J. VERA JURADO (coord.), *Competencias municipales de las entidades locales de Andalucía*, 463-492. CEMCI, Granada.
- (2011): «La política energética sostenible de la Unión Europea», en *Noticias de la Unión Europea*, 322: 81-92 (ejemplar dedicado a: El Mercado Común de la electricidad).
- LUNA GONZÁLEZ, J. P. (2004): «La energía y el territorio. Análisis y evaluación de las interrelaciones. Caso de la Comunidad de Madrid», en *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 39.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1963): *Energía nuclear y Derecho: problemas jurídico-administrativos*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 266 p.
- PAREJO ALFONSO, L. J. (2011): «Las últimas novedades en algunos de los sistemas energéticos determinantes en la Europa integrada», en *Noticias de la Unión Europea*, 322: 3-31 (ejemplar dedicado a: El Mercado Común de la electricidad).
- PARENTE, A. (2010): *Principios de Derecho europeo de la energía*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 322 p.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M. (2011): «Prólogo» al libro de I. GONZÁLEZ RÍOS, *Régimen Jurídico-Administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, 19-23. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- VVAA (2006): *Derecho de la energía*. La Ley, Madrid, 903 p.
- VVAA (2010): *Tratado de energías renovables*, 2 tomos. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- VVAA (2009): *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico*, 2 vol. *Aspectos Económicos*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

<sup>6</sup> Aprobada en Consejo de Gobierno Vasco el día 13 de diciembre de 2011. Disponible en el sitio web <http://www.eve.es/web/Informacion-Energetica/Politica-Energetica-Vasca/Estrategia2020.aspx>.

[eve.es/web/Informacion-Energetica/Politica-Energetica-Vasca/Estrategia2020.aspx](http://www.eve.es/web/Informacion-Energetica/Politica-Energetica-Vasca/Estrategia2020.aspx).