



Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético. Consideraciones sobre su recepción legal en España

Autor: Susana Galera

Institución: Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

La Estrategia Hoja de Ruta para la Energía 2050, establecida por la Comisión Europea en 2011, apunta para ese horizonte temporal a un modelo energético plenamente descarbonizado y descentralizado, basado en una gigantesca red continental en la que han de confluir millones de unidades de producción/consumo que vierten sus sobrantes en sucesivas redes plenamente interconectadas. Este objetivo 2050 pasa por un objetivo intermedio (2035) en el que, además del incremento del peso de las renovables en la cesta de consumo energético total, se apunta a un no menos ambicioso resultado relativo a la renovación de infraestructuras y tecnología de medición e interconexión (Smart-Grids). Esto es, el tránsito de una infraestructura de red diseñada para flujos energéticos unidimensionales, que transmitían la energía desde grandes centros de producción al consumidor, a otra que haga posible el modelo energético de producción/consumo descentralizado e interconectado.

La presente comunicación quiere poner de manifiesto los retos que tiene que encarar el sistema jurídico y administrativo español para incorporarse a esta estrategia ya en curso, y que se proyectan tanto en la técnica normativa como en la regulación de la producción de energías renovables. La reciente publicación de dos Órdenes Ministeriales de 2.114 páginas de BOE o la poco favorable (y reciente) normativa sobre el autoconsumo y consumo de proximidad de renovables manifiestan una (falta de) estrategia en la materia de sentido contrario a las medidas y actuaciones que ya se está desplegando en la UE y algunos países de nuestro entorno.

Palabras clave: Energía Europa 2050, renovables, autoconsumo, regulación

1. El planteamiento europeo.
 - 1.1 De los inicios a los objetivos 20-20-20. La Directiva RES
 - 1.2 Requisitos de acceso a la red. Las normas técnicas en la Directiva RES
 - 1.3 Europa 2050
 - 1.3.1 La Hoja de Ruta de la Energía 2050
 - 1.3.2 Las RES en la nueva programación de fondos estructurales 2014-2020
 - 1.4 Reflexión final sobre el marco europeo
2. Algunas reformas necesarias en el marco español para la recepción del modelo.
 - 2.1 El marco de las renovables en la nueva Ley del Sector Eléctrico.
 - 2.2 Consideraciones sobre la Planificación
 - 2.3 Consideraciones sobre Normas Técnicas.

Abstract:

Este trabajo tiene dos partes: en la primera, se describe la ambiciosa estrategia europea que con el horizonte de 2050 pretende la sustitución paulatina del actual modelo de producción y gestión energética por otro que, basado en las energías renovables, pivota en cientos de miles de productores/consumidores conectados a una macrorred inteligente de gestión del sistema (generación distribuida). La segunda parte proyecta este modelo en la regulación española actual, y en particular en dos determinaciones que deben sustituir su planteamiento regulatorio para adaptarse a las exigencias, actuales y futuras, europeas: una planificación energética integral, que integre la coordinación previa de todos los actores del sistema, y una presentación de las reglamentaciones y normas técnicas que haga visible la dimensión, europea, del mercado.

Palabras clave:

energías renovables, generación distribuida, planificación energética, acceso a la red, normas técnicas.

1. El planteamiento europeo.

1.1 De los inicios a los objetivos 20-20-20. La Directiva Renovables (RES)

Desde los años '70 del siglo pasado las políticas europeas apuntaron progresivamente a un menor consumo energético –eficiencia-, inicialmente por razones económicas, a lo que posteriormente se añadieron después objetivos de diversificación de fuentes de producción, motivados ya por razones de seguridad y por razones ambientales; en ese iterin buena parte del territorio europeo vio transitar las clásicas categorías de servicios públicos energéticos hacia actividades económicas que, aunque intensamente reguladas, se sujetaban con algunas peculiaridades a las reglas generales de competencia y de mercado –actividades económicas de interés general¹. De esta forma fueron perfilándose los que acabarían siendo objetivos fundamentales de la política energética europea²: la eficiencia energética, la promoción de fuentes energéticas alternativas a los combustibles fósiles –con particular énfasis en las procedentes de fuentes renovables una vez asumidas las estrategias de cambio climático- y el funcionamiento de un mercado de la energía seguro y sujeto a la reglas de competencia.

En la progresiva implantación de fuentes de energía renovables resultó decisiva la conocida Estrategia Europa 2020³, centrada en la creación de las condiciones necesarias para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La Estrategia fijó una serie de objetivos principales, incluidos los relativos al cambio climático y la sostenibilidad energética: i) reducir un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión en comparación con los niveles de 1990; ii) incrementar hasta el 20 % el porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía de la Unión; y iii) mejorar un 20 % la eficiencia energética de la UE en comparación con los niveles de 1990.

¹ Esta evolución ha producido abundante literatura jurídica; como obras generales: Ariño Ortiz, G., *Principios de Derecho Público Económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, Comares 2004, y Muñoz Machado, S., *Servicios Públicos y Mercado. Los Fundamentos I.*, Cívitas 1994, entre muchos otros.

² Se explica la paulatina definición de objetivos y las consiguientes acciones en Delgado Piqueras, F., “El marco jurídico de la Política Energética europea, con especial referencia a la *electricidad verde*”, en *Estudios de la Unión europea*, Ortega, L., de la Sierra, S., (dirs.), Centro de Estudios Europeos, Universidad de Castilla La Mancha 2011, Galera Rodrigo, S., “Del Ahorro de Energía a la Eficiencia Energética: objetivos e instrumentos de las Políticas Europeas”, *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* nº 288, Marzo 2014; Guayo Castiella, I. del, “Derecho comparado: el contexto europeo”, en *Derecho de la regulación económica*, S. Muñoz Machado (dir.), Vol. 3, Tomo 1, 2010 (Sector energético).

³ COM(2010) 2020 final de 3.3.2010., que confirma una estrategia anterior contenida en el el “Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible”, adoptado en la Comunicación de la Comisión de 10 de enero de 2007.

Los dos primeros de estos objetivos vinculantes (emisiones y renovables) a escala nacional fueron aplicados mediante el «Paquete sobre clima y energía»⁴, del que derivó la actualmente vigente *Directiva 2009/28/CE*, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (en lo sucesivo *Directiva RES*), que derogó las adoptadas con anterioridad en 2001 y 2003.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el impacto de otras normativas sectoriales que, eventualmente, pudieran incidir positivamente en la ordenación y fomento de la promoción de energías renovables: es el caso de la Directiva, actualmente en tramitación⁵ por la que se establece un marco para la *ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas*, que impone la elaboración de planes nacionales de ordenación marítima y estrategias de gestión integrada de las costas, cuyo primer objetivo común declarado (artículo 5) es el de “garantizar el suministro energético de la Unión, promoviendo el desarrollo de fuentes de energía renovables ...” (apdo. a/). En consecuencia, se señala como contenido obligado (requisitos mínimos) de dichos planes la consideración de “las instalaciones para la extracción de energía y la producción de *energía renovable*” (artículo 7, apdo. 2/, a, y artículo 8, apdo. 2/). La energía renovable marina comprende tanto la energía eólica marina como la energía oceánica (procedente de las olas, de las corrientes, de las mareas, de las diferencias de temperatura entre aguas superficiales y subterráneas), esto es, la *Energía Azul*, para la que hay previsión de un próximo Plan de Acción que integre los mecanismos de apoyo que requieren los retos tecnológicos, ambientales y económicos que aun presenta esta fuente potencial⁶.

Centrando el foco en la Directiva RES, resulta oportuno señalar algunos aspectos de particular impacto en los ordenamientos jurídico-administrativo nacionales, alguno de los cuales no aparece aun bien resuelto en el español. Con carácter general, la Directiva impuso la elaboración de los Planes nacionales en materia de energía renovable, que debían comunicarse antes del 30 de junio de 2010, y cuyo contenido mínimo viene establecido en su Anexo VI. Con carácter específico, son de especial interés dos grupos de determinaciones de la Directiva: los marcos nacionales de apoyo y las condiciones de acceso a la red.

La Directiva tiene como objetivo general establecer “un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables”, fijando objetivos nacionales obligatorios de cuotas procedente de esta fuente en relación con el consumo final bruto de energía. Además, procede a definir y a enumerar, a título ilustrativo que no exhaustivo, *los instrumentos* de los que se ha de valer este marco de fomento: así, en

⁴ Decisión n° 406/2009/CE de 23 de abril de 2009.

⁵ COM(2013)133.

⁶ Comunicación de la Comisión *La Energía Azul. Medidas necesarias para aprovechar el potencial de la energía oceánica de los mares y océanos europeos hasta 2020 y en adelante* COM(2014) 8.

sus propios términos, define entre otros conceptos (artículo 2, apdo. k) el de “sistema de apoyo”⁷, entendiéndolo por tal:

cualquier instrumento, sistema o mecanismo aplicado por un Estado miembro o un grupo de Estados miembros, que promueve el uso de energía procedente de fuentes renovables a gracias a la reducción del coste de esta energía, aumentando su precio de venta o el volumen de energía renovable adquirida, mediante una obligación de utilizar energías renovables o mediante otras medidas. Ello incluye, sin limitarse a éstos, las ayudas a la inversión, las exenciones o desgravaciones fiscales, las devoluciones de impuestos, los sistemas de apoyo a la obligación de utilizar energías renovables incluidos los que emplean los “certificados verdes”, y los sistemas de apoyo directo a los precios, incluidas las tarifas reguladas y las primas.

Aun en el plano de las definiciones, procede destacar como instrumento novedoso de promoción en este ámbito la correspondiente a “garantía de origen”, entendiéndose por tal *el documento electrónico cuya única función es demostrar a un consumidor final que una cuota o cantidad determinada de energía se ha obtenido a partir de fuentes renovables*⁸. La garantía de origen debe especificar la fuente energética a partir de la cual se ha producido la energía y las fechas de inicio y finalización de su producción, entre otras determinaciones (artículo 15, apdo. 6). La Directiva posibilita que los Estados impongan a los proveedores de electricidad que comunican su cesta energética a los consumidores finales que incluyan un porcentaje mínimo de garantías de origen; se establecen mecanismos para evitar la doble contabilización y la doble comunicación de las garantías de origen⁹. Por otra parte, se reconoce el derecho a la expedición de la garantía de origen a solicitud del productor de electricidad procedente de RES (artículo 15, apdo. 2).

El segundo grupo de previsiones que se quiere subrayar, es la garantía de acceso a la red que la Directiva impone a los Estados, acceso que estará basado en criterios de transparencia y no discriminación, y que incluirá además, una de estas dos opciones: bien un acceso prioritario bien un acceso garantizado a la red (artículo 16.2), y ello sin perjuicio de las eventuales restricciones justificadas en causas relacionadas con la fiabilidad y seguridad de la red.

Además, los operadores del sistema de transporte y distribución deben de hacer públicas los criterios de asunción y reparto de costes de adaptación técnica necesarios para la integración de un nuevo productor en la red interconectada (artículo

⁷ Vid. La aplicación que, con carácter general o en regulaciones nacionales específicas, pueden revestir estos marcos de apoyo en los trabajos de P. del Río González, Yordi Aguirre, B., y Anderson, K., en el Vol. I de la obra de referencia *Tratado de energías Renovables*, Vol. I, Becker, F. Cazorla Prieto, L. y Martínez-Simancas, J. (Directores), Aranzadi 2010.

⁸ Sobre la regulación y (infra)utilización de este instrumento en España en los últimos años, vid. Zurutuza Arigita, I., “El consumidor de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables: las garantías de origen”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 13 de enero de 2014

⁹ Sobre este particular, la reciente Sentencia del TJUE de 1 de julio de 2014, As. C-593/12, examina un mecanismo nacional que limitaba la concesión de certificados a instalaciones de producción situadas dentro de ese Estado.

16, apdo.3), dejando la posibilidad de que los Estados impongan a dichos operadores que asuman, total o parcialmente, dichos costes (artículo 16, apdo. 4).

La Directiva establece provisiones específicas para que los *procedimientos administrativos de autorización, certificación y concesión de licencias*, cumpliendo los intereses generales que los justifica, no supongan trabas innecesarias. A este respecto, su artículo 13 contiene dos mandatos que conviene diferenciar:

- Por una parte, el mandato de coordinación que se dirige a las autoridades administrativas competentes, que llega incluso a apuntar a la *planificación territorial*, que tiene ahora una dimensión nacional
- Por otra parte, el mandato de transparencia, coordinación y no discriminación en el establecimiento de *normas técnicas* que tiene una dimensión europea.

El primer mandato queda establecido de la siguiente forma en el artículo 13, apdo.1, en el que, después de establecer los criterios de “proporcionalidad y necesidad” de los procedimientos nacionales de autorización, certificación y concesión de licencias, añade lo siguiente:

En particular, los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para garantizar que:

- a) sin perjuicio de las diferencias entre las estructuras administrativas y la organización de los Estados miembros, las *responsabilidades respectivas de los organismos administrativos nacionales, regionales y locales* en materia de procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias se *coordinen* y definan claramente, *lo que comprende la planificación espacial, con calendarios transparentes para la determinación de las solicitudes de planificación y construcción;*

Esta necesidad de coordinar la planificación espacial se hará particularmente intensa en la implantación de la Estrategia 2050 a la que más abajo se hace referencia: se quiere apuntar aquí que la necesidad de coordinación de los distintos instrumentos de planificación resulta no sólo de un imperativo racional sino, y mucho más en el futuro, de un imperativo de eficacia de los propios instrumentos de planificación.

1.2 Los requisitos de acceso a la red. Las normas técnicas en la Directiva RES.

El segundo mandato que la Directiva RES dirige a los Estados en relación con los procedimientos de autorización está dirigido, se ha dicho, a propiciar la *transparencia, coordinación y no discriminación en la adopción de estándares técnicos*. Literalmente, el artículo 13 en su apartado 2 establece sobre el particular:

Los Estados miembros definirán claramente cualquier especificación técnica que deban respetar los equipos y sistemas de energías renovables para poder beneficiarse de los sistemas de apoyo. *Cuando existan normas europeas, como las etiquetas ecológicas, las etiquetas energéticas y otros sistemas de referencia técnica establecidos por los organismos europeos de normalización, las especificaciones técnicas se expresarán en los términos de dichas normas. Las especificaciones técnicas no impondrán el lugar de certificación de los*

equipos y sistemas y no deben constituir un obstáculo al funcionamiento del mercado interior.

Detrás de esta específica redacción se encuentra una evolución normativa y doctrina jurisprudencial relativa a las normas técnicas dirigidas a garantizar una de las libertades básicas en el funcionamiento del mercado europeo, la libre circulación de mercancías y la prevención de trabas técnicas y administrativas que pudieran obstaculizarla.

Este conjunto normativo, *Derecho de la técnica* ha sido siempre una realidad compleja y hasta cierto punto tangencial en los ordenamientos jurídicos nacionales: dirigida inicialmente a objetivos de seguridad y salud industrial (Reglamentos Técnicos) y de calidad industrial (Normas Técnicas), esta regulación pronto adquirió en el contexto del mercado común un importante papel en las condiciones de intercambios intracomunitarios de productos; correlativamente, se desplegó una incipiente infraestructura europea de calidad industrial, creando organismos europeos de normalización que se situaban entre los organismos internacionales de normalización –ISO y similares- y los organismos nacionales, ambos preexistentes. De esta forma, además de adoptarse normas (comunes) armonizadas, se empezó a interferir en los procedimientos nacionales de seguridad y calidad industrial, imponiendo cargas crecientes de notificación previa en los procedimientos nacionales de adopción de normas técnicas.

El marco de regulación está actualmente establecido en el reciente *Reglamento 1025/2012., sobre normalización europea*, actualiza el régimen anterior y lo adapta a los compromisos contraídos por la UE en el marco de la OMC, en particular el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio que entró en vigor en 1995. El Reglamento establece el marco conceptual de la normalización técnica con el que habremos de convivir en los próximos años en su artículo 2, que dedica a relacionar lo que denomina *conceptos esenciales* de entre los que destacamos los siguientes:

- 1) «**norma**»: especificación técnica adoptada por un organismo de normalización reconocido, de aplicación repetida o continua, cuya observancia no es obligatoria, y que reviste una de las formas siguientes:
 - a) «*norma internacional*»: norma adoptada por un organismo internacional de normalización¹⁰;
 - b) «*norma europea*»: norma adoptada por una organización europea de normalización¹¹;
 - c) «*norma armonizada*»: norma europea adoptada a raíz de una petición de la Comisión para la aplicación de la legislación de armonización de la Unión;

¹⁰ Lo que remite a la definición del apartado 9) «organismo internacional de normalización»: la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT);

¹¹ Lo que remite a la definición del apartado 8) «organización europea de normalización»: organización que figura en el anexo I (CEN: Comité Europeo de Normalización; 2. Cenelec: Comité Europeo de Normalización Electrotécnica; 3. ETSI: Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones)

d) «*norma nacional*»: norma adoptada por un organismo nacional de normalización;

2) «**documento europeo de normalización**»: cualquier especificación técnica distinta de la norma europea, adoptada por una organización europea de normalización para su aplicación repetida o continua y cuya observancia no es obligatoria

3) «**proyecto de norma**»: un documento que contiene el texto de las especificaciones técnicas sobre una materia determinada, tal como resulte de los trabajos preparatorios y haya sido difundido para obtener comentarios al respecto o in formar al público, y cuya adopción se contemple de acuerdo con el procedimiento de normalización correspondiente;

4) «**especificación técnica**»: un documento en el que se prescriben los requisitos técnicos que debe reunir un producto, proceso, servicio o sistema y que establece uno o más de los aspectos siguientes:

a) las características que debe tener un *producto*, como los niveles de calidad, rendimiento, interoperabilidad, **protección del medio ambiente**, salud y seguridad y sus dimensiones, así como los requisitos aplicables al producto en lo que respecta a la **denominación** con la que se vende, la terminología, los **símbolos**, los ensayos y los métodos de ensayo, el embalaje, el **marcado o el etiquetado** y los procedimientos de evaluación de la conformidad;

b) los métodos y procedimientos de producción de los *productos* agrícolas, definidos en el artículo 38, apartado 1, del TFUE, de los productos destinados a la alimentación humana y animal y de los medicamentos, así como los métodos y procedimientos de producción relacionados con los demás productos, en caso de que estos influyan en sus características;

c) las características que debe tener un *servicio*, como los niveles de calidad, rendimiento, interoperabilidad, **protección del medio ambiente**, salud o seguridad, así como los requisitos aplicables al proveedor en lo que respecta a la información que debe facilitarse al destinatario (...);

d) los métodos y los criterios para evaluar el rendimiento de los productos de construcción, tal como se definen en el ... Reglamento ...;

Conviene con carácter previo hacer una advertencia: aunque la normalización está referida a normas de aplicación *voluntaria*¹², nada impide a través de la técnica de la *remisión* que puedan imponerse por así establecerlo una regulación de seguridad, *obligatoria* por naturaleza¹³. Así ocurre en el ámbito de la normalización europea (y

¹² Dice su Considerando primero: *El principal objetivo de la normalización es la definición de especificaciones técnicas o cualitativas voluntarias con las que pueden ser conformes actuales o futuros productos, procesos de producción o servicios. La normalización puede abarcar distintos ámbitos, como la normalización de diferentes calidades o tamaños de un producto determinado o las especificaciones técnicas en mercados de productos o servicios en los que resulta esencial la compatibilidad y la interoperabilidad con otros productos o sistemas.*

¹³ Sobre esta materia, Alvarez García, V., "El proceso de privatización de la calidad y de la seguridad industrial y sus implicaciones desde el punto de vista de la competencia empresarial", *Revista de Administración Pública* nº 159, 2002, Galera Rodrigo, S., "El Derecho

desde luego en los ámbitos nacionales) y encontramos un ejemplo de esta habilitación para “normativizar” normas técnicas en la Directiva 2002/21/CE, que establece el marco regulador común de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, habilita a la Comisión, a solicitud de los organismos europeos de normalización para¹⁴:

- establecer y publicar en el D.O.U.E, una lista de las normas o especificaciones de cara a fomentar su uso o hacer obligatoria su aplicación, y
- retirar normas o especificaciones de una lista previamente publicada.

Es al amparo de este marco conceptual que hay que interpretar los preceptos referidos de la Directiva RES relativos a la armonización técnica (*cuando existan normas europeas....las especificaciones técnicas...*)

Además de establecer reglas comunes para la armonización técnica, el Derecho Europeo, decíamos, interfiere progresivamente en la elaboración de normas y reglamentos técnicos nacionales. Inicialmente, el Tribunal de Justicia tuvo que resolver numerosos conflictos relacionados con, por una parte, la regla de la libre circulación de mercancías, que prohibía restricciones y medidas nacionales que restringieran u obstaculizaran tal circulación; y por otra parte, con la excepción a esa regla, que admitía la posibilidad de los Estados de poder adoptar medidas para la protección del orden público, la salud y seguridad, y otros valores similares. De la coexistencia de ambas determinaciones resultó el criterio jurisprudencial conocido como el *Principio de Reconocimiento Mutuo*, y los criterios matizando su aplicación, que se erigió durante décadas¹⁵ como la regla que determinaría la eventual admisibilidad de regulaciones nacionales, técnicas y de productos, aplicables a productos de otros Estados. Estos criterios fueron asentándose a partir de los años '70 del pasado siglo¹⁶.

En 1983 se adoptó una norma muy importante en este ámbito, la Directiva 83/189/CEE que estableció un procedimiento de notificación a la Comisión de los reglamentos técnicos nacionales. La nueva estrategia alcanzó no sólo a las condiciones y requisitos técnicos para la comercialización de productos sino también al tipo de control del producto previo a su comercialización¹⁷. Esta regulación fue más tarde reemplazada por la *Directiva 98/34/CE, que aprobó el procedimiento de información de los reglamentos y normas técnicas nacionales* y que, entre otras modificaciones, extendió dicho procedimiento a productos industriales, agrícolas y de los servicios de la sociedad de la información. La Directiva establece ahora dos procedimientos de

de la Técnica. Su consideración desde la técnica normativa”, *Cuadernos de Derecho Público* n° 15, 2002.

¹⁴ Artículo 17 de la Directiva 2002/12/CE

¹⁵ No fue hasta mucho más tarde cuando dicho principio cristalizó en una norma de Derecho positivo, el Reglamento 764/2008, que estableció los procedimientos de aplicación de ciertas normas nacionales a productos legalmente comercializados en otro Estado miembro

¹⁶ Sobre la conformación de estos criterios, y los numerosos matices señalados en su aplicación, vid. Mattera, A., *El Mercado Único Europeo. Sus reglas, su funcionamiento*, Civitas 1990.

¹⁷ Estas cuestiones se concretaron en la Resolución del Consejo de 1989 sobre el Enfoque Global para el control y certificación de productos, que introdujo una perspectiva modular que dividía la evaluación de conformidad en operaciones (módulos) conducentes a obtener la Marca CE

información a la Comisión en el correspondiente procedimiento nacional de tramitación, una vez concluido éste y antes de la aprobación definitiva. Este procedimiento de “información” en modo alguno debe considerarse mera comunicación a efectos informativos: la falta de notificación, ha dicho el Tribunal, constituye un “vicio sustancial” de procedimiento que impedirá su plena eficacia, esto es, su aplicación¹⁸.

La Directiva 98/34/CE (sobre reglamentos y normas técnicas nacionales) fue modificada por el ya referido Reglamento 1025/2012 (sobre normalización europea) pues en el tiempo transcurrido desde su aprobación, se han producido importantes cambios que han afectado a la configuración misma del mercado: por una parte, aparecen los servicios junto con las mercancías, con un alto *componente tecnológico*; por otra parte, y más allá de la UE, la armonización y desmantelamiento progresivo de barreras técnicas al comercio aparece como el objeto específico de numerosos acuerdos internacionales, entre los que hay que destacar el acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT por sus siglas inglesas) concluido en el marco de la *Organización Mundial del Comercio* (OMC-WTO) ya referido.

El Reglamento 1025/2012 actualiza y refuerza estos procedimientos de información de los programas y normas nacionales, y en particular *transparencia* en la elaboración de las mismas por los organismos nacionales de normalización. A estos efectos, y entre otras determinaciones, otorga *preferencia a la elaboración de normas europeas frente a las nacionales*: los organismos nacionales no pueden objetar que una cuestión prevista en su programa sea tratada por los organismos europeos; y, en sentido contrario, durante la elaboración de una norma armonizada europea no puede publicarse una norma nacional contraria a la anterior, debiendo revisarse la existentes que la contradigan en un plazo razonable (apartados 5 y 6 del artículo 3).

Es éste el marco conceptual y regulatorio en el que se los preceptos referidos de la Directiva RES relativos a la armonización técnica (*cuando existan normas europeas...las especificaciones técnicas...*), un marco que no resulta fácil identificar en la regulación española actualmente vigente, a la que más abajo se hará referencia.

1.2 Europa 2050

Los objetivos de política energética europea recientemente establecidos con el horizonte del 2050 no suponen ya un afinamiento y perfeccionamiento de objetivos en el marco de un mismo modelo, sino una transformación del modelo mismo: estos objetivos ulteriores vienen establecidos, como estrategia general, en la Comunicación de la Comisión *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*¹⁹ (HR2050 en adelante) y los documentos que la acompañan, a los que más abajo se hará referencia específica. Se

¹⁸ En la medida en que su aplicación obstaculice la libre circulación de mercancías (*inoponibilidad de reglamentos técnicos no notificados*). Sobre el particular, González-Vaqué, L., “Inaplicabilidad por los jueces nacionales de los reglamentos técnicos no notificados. La Sentencia Lemmens del TJCE”, *Gaceta Jurídica* nº 201, 1999, y Galera Rodrigo, S., “El Derecho de la Técnica...cit.

¹⁹ Comunicación de la Comisión de COM/2011//0885

insiste aquí, de nuevo, en la reducción de emisiones, en la eficiencia energética y en el incremento de las fuentes de energía renovables en el porcentaje de consumo energético final, pero tales objetivos quieren ahora alcanzarse sobre la base de un mercado de perfiles completamente distinto.

El modelo definido para 2050 se propone como base para proponer iniciativas legislativas y de otro tipo sobre política energética: como es natural, está construidas sobre hipótesis basadas en proyecciones de avances tecnológicos y económicos que irán revisándose en ese iterin temporal. No obstante, quedan ya identificados tanto los objetivos y resultados, como los elementos estructurales del modelo, considerándose *Opciones Útiles en Todo Caso* la eficiencia energética, las energías de fuente renovable y las redes inteligentes²⁰.

Esta ambiciosa estrategia supondrá una transformación radical de las fuentes de producción, distribución y consumo de energía de los ciudadanos europeos y tiene ya tiene perfiladas dos de sus elementos estructurales:

- por una parte, el Horizonte 2050 apunta a la reducción progresiva de las fuentes de energía convencionales, que se contemplan transitoriamente como fuentes de reserva hasta conseguir el abastecimiento completo y seguro de la red a partir de fuentes de energía renovables (RES) y otras fuentes no convencionales (en esta progresión se ha concretado ya el objetivo del 30% de renovables en el consumo final para 2030, y del 50% para 2050) ;
- por otra parte, se apunta a un cambio estructural del sistema de gestión, que abandona ahora la secuencia vertical de producción – transporte – distribución – consumo, gestionado por los operadores del sistema, para implantar un sistema de abastecimiento energético basado en una *gigantesca red inteligente e interconectada*, alimentada por millones de actores – productores/consumidores- que interaccionan con la red (*Smart Grids*)

Como es común en las estrategias Europas a largo plazo, se han concretado ya acciones y objetivos en períodos intermedios, cuya evaluación en su día permitirá las correcciones necesarias para alcanzar el objetivo final. La HR2050 tiene como objetivo intermedio 2030, lo que se desarrolló en el documento que establece «Un Marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030»²¹ cuyos pilares son: i) una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de un 40 % con respecto a los niveles de 1990; ii) un objetivo vinculante a escala de la UE de al menos un 27 % de fuentes de energía renovables; iii) una ambición renovada en materia de políticas de eficiencia energética; y iv) un nuevo sistema de gobernanza y una nueva serie de indicadores para garantizar un sistema energético competitivo y seguro.

²⁰ Estrategia basada en la *Trias Energetica*, cuya propuesta (y revisiones) se refiere en Vandevyvere, H., Stremke, S., “Urban Planning for a Renewable Energy Future: Methodological Challenges and Opportunities from a Design Perspective”, Sustainability 2012, Issue 4, 1309-132

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-*Un Marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030* [COM(2014) 15 final] de 22.1.2014.

1.3.1 La Hoja de Ruta de la Energía 2050.

Se señalan a continuación de forma esquemática los objetivos e instrumentos más significativos y novedosos incorporados en la estrategia 2050.

- La transición hacia un nuevo modelo energético. Nueva Gobernanza Energética.

- como *resultados* a obtener se establecen los siguientes: sostenibilidad, seguridad, competitividad, involucración de las PYMEs en el mercado de las renovables y subsiguiente creación de empleo de calidad;

- como elementos estructurales del modelo se identifican la eficiencia energética, las energías renovables y las redes inteligentes.

- como *objetivos* finales e intermedios: a) porcentaje de renovables sobre consumo final: 30% en 2030, y 50% en 2050; b) sistema de producción y gestión descentralizado, previa superación de obstáculos financieros, técnicos y de infraestructuras; c) incremento de la eficiencia energética en toda la cadena (transformación, transporte, distribución y consumo) y particularmente en edificios (con un objetivo de reducción del 80% para 2050 respecto a consumos de 2010).

La *Estrategia de Gobernanza Energética* conlleva asimismo novedades de calado, al sustituir el actual *enfoque descendente* (objetivos de reducción de Gases de Efecto Invernadero, GEI y subsiguientes medidas) en un *enfoque ascendente* (el potencial energético local y las tecnologías económicamente eficientes determinan los objetivos de reducción GEI y de alimentación de la red) para la definición de objetivos. Esta gobernanza energética se asocia a un nuevo diseño de red, de infraestructuras energéticas nuevas, inteligentes y flexibles, con los siguientes perfiles:

.. una red europea plenamente integrada, que aúne todas las fuentes de energía
.. las fuentes de energía convencionales se contemplan como fuentes de reserva, hasta que la tecnología garantice la plena seguridad del sistema basado íntegramente en renovables (“es probable que los combustibles fósiles convencionales sigan formando parte del sistema energético al menos durante la transición hacia un sistema energético hipocarbónico”)

.. además de a las energías de fuentes renovables, similar impulso apunta al desarrollo de biocombustibles avanzados sostenibles (tercera generación) a partir de algas y residuos agrícolas.

.. los sistemas individuales de microgeneración y almacenamiento se configuran como piezas básicas necesarias del sistema;

.. programas de respuesta a la demanda (incluidos contadores inteligentes)

Finalmente, se prevén asignaciones de medios financieros, europeos y nacionales, para la construcción de nuevas infraestructuras energéticas en la UE, y desmantelamiento instalaciones obsoletas.

- La energía de fuente renovable: micro y macro escalas de generación.

Las Estrategia apunta a la especialización regional en la producción de energía renovable, mencionando dos grupos distintos de medidas relacionadas, respectivamente, con los grandes proyectos en curso y con la microgeneración:

- la Microgeneración es contemplada como un elemento básico del nuevo modelo, anunciando una futura estrategia que propicie la renovación de infraestructuras, la reducción de cargas legislativas y el intercambio de buenas prácticas, particularmente los incentivos fiscales: las infraestructuras energéticas se orientan hacia el usuario final, hacia la interacción entre las capacidades del sistema de distribución y el consumo, lo que presupone flujos bidireccionales de energía e información en tiempo real.
- hace mención específica a la autosuficiencia energética esperable del Mediterráneo Meridional, asignándole además un objetivo de superávit que vertirá al resto de la UE a través de la red interconectada.

Específicamente se prevé un sistema de Incentivos Financieros Comunes a escala UE, donde se singularizarán grupos de mercado de renovables a escala Regional: “cada Región Europea debe poder seguir una plan individual orientado con arreglo a su situación y economía”, desarrollando y aplicando las estrategias energéticas más eficientes.

- infraestructuras y Mercado Interno

Los elementos esenciales de la superred europea quedan ya apuntados en los apartados anteriores; sin embargo la HR-2050 delimita algo más sus características, destacándose los siguientes elementos adicionales:

- Infraestructura superred inteligente de la UE que une Norte, Sur, Este. Oeste que: a) aprovecha al máximo las ventajas comparativas de cada Estado, b) utiliza todo potencial producción energía, integración descentralizada y a microescala, c) función destacada de consumidores proactivos y operadores de distribución en sistema de gestión de demanda eficiente, presupuesta la renovación de redes locales; d) protagonismo reforzado de la entidad de encuentro de los reguladores nacionales, HACER -Agencia Cooperación de los Reguladores de la Energía-.
- “La implantación de redes inteligentes es una cuestión urgente... para la integración de la generación de energías renovables distribuidas y la gestión descentralizada de la red”.
- Mejor uso de las infraestructuras existentes en beneficio de los consumidores, (principio “se usa o se pierde”) y precios más transparentes, que *incluirán los costes ambientales*;
- Mayor competencia en el Mercado Interior, remoción de barreras técnicas y mayor participación de las PYMES
- Las fuentes convencionales son contempladas como sistema de reserva; desde este planteamiento, se hace mención específica a la energía nuclear y al Corredor GNL (Gas Natural Licuado) como vía complementaria en el Mediterráneo Oriental y Mar Negro.

Este ambicioso objetivo de transformación energética tiene un escenario que trasciende el estricto territorio de la Unión Europea (UE): por una parte, países como Turkia, mediterráneos y norte de África se perfilan ya como actores del sistema y, por otra parte, el modelo ha sido entusiásticamente acogido por influyentes intelectuales y activistas americanos que se han basado en él para reelaborarlo en el discurso denominado La Tercera Revolución Industrial (Rifkin). No nos parece exagerada esta expresión, pues el reto planteado en el Horizonte 2050 es claro que ha de trascender el estricto ámbito de la producción y gestión energética, impactando en ámbitos estructurales del modelo de sociedad como son la ordenación territorial y el propio modelo de gobernanza y participación.

1.3.2 Las RES en la nueva programación de Fondos Estructurales 2014-2020.

En la medida en que la nueva programación está concebida como el instrumento financiero para la consecución de la Estrategia Europa 2020, y que uno de los elementos en los que reposa esta Estrategia es el desarrollo sostenible –además de los elementos sociales y de innovación–, resulta que las acciones sustantiva o indirectamente ambientales no han tenido nunca una financiación tan importante como en el período indicado.

De entre los cinco fondos europeos, hay que destacar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que sigue siendo el de mayor asignación (183.3.00 millones de euros de un total de 376.000 para el período 2014-2020) y el más orientado a la promoción de renovables. En particular, se vincula un porcentaje mínimo de los recursos totales del FEDER a nivel nacional (a España le corresponden un total de 25.000 millones en el período de programación) a la financiación de los siguientes proyectos:

- a) eficiencia energética y energías renovables, investigación e innovación y apoyo a las PYMEs (artículo 4): capítulo al que deberá destinarse bien un 80% en regiones más desarrolladas y regiones en transición (con un 20% mínimo a eficiencia energética y energías renovables) bien un 50% en regiones menos desarrolladas (con un 6% mínimo a eficiencia energética y energías renovables);
- b) 5% desarrollo urbano sostenible (artículo 7) en el marco de medidas delegadas a las ciudades y gestionadas a través del ITI (Inversiones Territoriales Integradas).

Otra de las novedades de la nueva programación es la concepción de las ciudades como motores de la economía europea, reforzando su papel en el contexto de la política de cohesión; a tales efectos, además de asignar un porcentaje mínimo de fondos a financiar acciones de desarrollo urbano sostenible, se crea una nueva herramienta, *Inversión Territorial Integrada (ITI)* cuya administración y ejecución se delegará a las ciudades que, designadas por los Estados, apliquen acciones integradas.

La aplicación de este marco europeo –Reglamentos de Fondos y Marco Estratégico Común– requiere de concreciones nacionales, establecidas básicamente por el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 (elaborado por el Ministerio de

Economía y Hacienda y remitido a la Comisión para su aprobación en Abril de 2014) y del Programa Operativo de desarrollo sostenible²² (actualmente en tramitación).

Complementariamente, procede señalar los eventuales marcos de ayudas nacionales que puedan establecerse en los Estados miembros, que resultarían en una financiación pública adicional a la que acabamos de señalar. Como es sabido, estas ayudas nacionales están sujetas a un estrecho control por parte de la Comisión Europea aun cuando, como es el caso de las renovables, están expresamente previstas en la Directiva general. Para facilitar y aplicar estos regímenes de ayudas nacionales, recientemente (9 de abril 2014) la Comisión adoptó la Comunicación estableciendo la *Guía de ayudas estatales en materia de protección ambiental y energía 2014-2020*, que contiene los criterios que las compatibilizarían con las estrictas disposiciones del Tratado relativas al Derecho de la competencia²³.

1.3 Reflexión final sobre el marco europeo.

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto una evolución de la política energética progresiva y decididamente enfocada a la autosuficiencia energética europea (seguridad energética) y condicionada por consideraciones ambientales (objetivos de cambio climático). Estos dos objetivos últimos no han hecho sino reforzarse a tenor de las recientes evidencias científicas relativas a la relación del calentamiento climático y la actividad humana, de los acontecimientos económicos y de las crisis políticas. Las advertencias que parten del Panel de Expertos de Naciones Unidas para el Cambio climático cada vez tienen mayor eco en las políticas ambientales, regionales y nacionales. La crisis económica mundial de los últimos años ha intensificado la necesidad de reducir cuantiosísimas importaciones europeas de recursos energéticos. Por último, los recientes y graves acontecimientos políticos que involucran a la UE con su vecino del norte, Rusia, a través de la República Ucraniana refuerzan asimismo las estrategias europeas de incrementar su oferta energética interna.

En este sentido no pueden ser más elocuentes algunos de los datos y reflexiones contenidos en la *Estrategia Europea de Seguridad Energética*, adoptada unos meses después de iniciarse la crisis ucraniana²⁴, algunos de los cuales son los que siguen:

- La UE importa actualmente el 53 % de la energía que consume. La dependencia de las importaciones afecta al crudo (casi el 90 %), al gas natural (66 %) y, en menor medida, a los combustibles sólidos (42 %) y al combustible nuclear (40 %).
- La factura energética externa de la UE asciende a más de 1 000 millones de euros diarios (en torno a 400 000 millones de euros en 2013) y representa más

²² Ambos documentos disponibles en <http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/DGFC/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

²³ Comunicación 2014/C 200/01 (DOC de 28 de junio 2014),

²⁴ La *Estrategia de Seguridad Energética* se adoptó el 28 de mayo de 2014, COM 2014 (330), seis meses después de que el Parlamento Ucraniano rechazara suscribir el Acuerdo de Asociación con la UE (21 de noviembre de 2013), lo que desencadenaría los acontecimientos posteriores cuyo resultado a día de hoy aún no se vislumbran.

de una quinta parte de sus importaciones totales. La UE importa más de 300 000 millones de euros de crudo y productos petrolíferos, un tercio de ellos de Rusia.

- La seguridad energética de la UE ha de contemplarse también en el contexto de la creciente demanda mundial de energía, para la que se prevé un incremento del 27 % en 2030, con importantes cambios en el abastecimiento energético y los flujos comerciales.
- La Estrategia establece las áreas en las que han de adoptarse decisiones o medidas concretas a corto, medio y más largo plazo para responder a las cuestiones de seguridad energética. Se basa en ocho pilares fundamentales, entre los que las consideraciones de seguridad –planes de contingencia y protección de infraestructuras energéticas- tienen específica consideración.

2. Algunas reformas necesarias en el marco español para la recepción del modelo.

La incorporación al marco español de las estrategias políticas y normativas anteriormente referidas requeriría a mi entender, por una parte, de una depuración importante de la técnica normativa y, por otra parte, un refuerzo de la coordinación y cooperación entre autoridades administrativas de los distintos niveles territoriales que deberían de llevar a fórmulas de actuación inéditas hasta el momento.

La oscilante y compleja normativa española reguladora de las energías renovables ha sido objeto de rigurosos estudios que abordan los distintos aspectos jurídicos implicados así como los aspectos técnicos, a los que me remito²⁵. Con una pretensión mucho más reducida, quieren hacerse aquí algunas observaciones generales y específicas respecto del marco regulador.

2.1 El marco de las renovables en la nueva Ley del Sector Eléctrico.

Con carácter general, se quiere llamar la atención que la regulación de generación y distribución de energía renovable se integró inicialmente en un marco regulatorio más amplio, el del sector energético, que en ese momento ya estaba lastrado por políticas energéticas que con el tiempo se revelarían de dudoso acierto, como se ha puesto de manifiesto recientemente ante nuestra más alta jurisdicción²⁶. Otra observación de carácter general debe de hacerse en relación con la limitada utilización de los

²⁵ Como obras de referencia, me remito a los dos volúmenes del *Tratado de Energías Renovables* ya citado; I. González Rios, *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, Aranzadi 2011; J.F. Alenza García, M. Sarasibar Iriarte, *Cambio climático y Energías Renovables*, Aranzadi 2007. Más recientemente, vid. los trabajos de L. Mellado (Estudio Introductorio, págs. 15 y ss) y de M. Ortiz Gacía (El marco jurídico de la generación distribuida de energía eléctrica: autoconsumo, redes inteligentes y “derecho al sol”, págs. 235 y ss.), en F. García Rubio y L. Mellado, *Eficiencia energética y Derecho*, Dyckinson, 2013.

²⁶ Vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2013, Sala contencioso Administrativo, que confirman dos Sentencias de la Audiencia Nacional, Sala contencioso administrativa de 30 de enero de 2013, que resultan determinantes para la comprensión de la intrincada cuestión del *déficit tarifario* de nuestro sistema eléctrico y del papel de los denominados *costes de transición*.

instrumentos de fomento enumerados por la Directiva RES en su artículo 2, apdo. k, que referimos en el primer epígrafe de este trabajo: la utilización insistente de las “primas” a través de tarifas reguladas, en detrimento de otros instrumentos -incentivos a la inversión en tributos personales y societarios, certificados de origen, régimen de balance neto en las modalidades de autoconsumo, entrada efectiva de Empresas de Servicios Energéticos en la distribución- que permanecen inéditos o infrutilizados.

Recientemente se abordó una reordenación del sector eléctrico a través de la adopción de un nuevo marco general, concretado en la Ley 24/2013 de 26 de septiembre, del Sector Eléctrico (LSE 2013 en adelante), que nació con la pretensión de aportar “la estabilidad regulatoria que la actividad eléctrica necesita”, según declara en su Exposición de Motivos. Por lo que aquí interesa, el reciente Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, reguló la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (RD-RES en adelante). Con carácter general, el nuevo marco configura un sistema de apoyo al sector de energías renovables que sigue pivotando en el reconocimiento de retribuciones de tarifa específicas y adicionales, incorporando ahora flexibilidad a través de los períodos regulatorios de seis y tres años tras los que se reconsiderarán las medidas de apoyo. Una novedad en este ámbito es la regulación del Autoconsumo, al que más abajo se hará referencia.

La LSE 2013 elimina la distinción entre los regímenes ordinario y especial, si bien permite un régimen de retribución adicional específico y (aparentemente) excepcional; el RD-RES se aplica a todas las instalaciones RES, debiendo no obstante cumplir requisitos adicionales aquéllas que quieran acceder al régimen de retribución específico (se relaciona en Anexo I la clasificación en categorías, grupos y subgrupos de las instalaciones de producción sujetas).

El otorgamiento del régimen retributivo específico se establecerá con arreglo a un procedimiento de concurrencia competitiva, estableciéndose períodos regulatorios de seis años (abarcando el primero hasta final 2019), al final de los cuales se podrán revisar algunos de los parámetros retributivos²⁷. El régimen de retribución adicional debe de permitir a las instalaciones RES cubrir los mayores costes de forma que puedan competir en pie de igualdad con otras tecnologías y puedan obtener una *rentabilidad razonable*²⁸. El cálculo de la retribución específica toma como base el *concepto de instalación tipo*, lo que se concretó y reguló en la Orden Ministerial

²⁷ valor de la tasa de actualización, previsión de ingresos por venta de energía a precios de mercado, previsión de costes de explotación, valores de ajuste por desviación en el precio de mercado, costes variables de generación en territorios no peninsulares; asimismo, se establecen unos subperíodos de tres años, al final de los cuales se podrán revisar: la previsión de ingresos por venta de energía en el mercado y los valores de ajuste por desviación en el precio de mercado. La retribución específica viene establecida por dos componentes: retribución a la inversión que cubra los costes de inversión que no puedan recuperarse vía mercado, y, si es necesario, una retribución a la operación, que cubra la diferencia entre los costes de explotación y el precio obtenido del mercado

²⁸ Concepto que queda referido a la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a diez años incrementado por un diferencial (inicialmente fijado en 300 puntos).

IET/1045/2014, de 16 de junio²⁹, determinado en función de la potencia, tipo de tecnología, la antigüedad y sistema eléctrico y otras características relevantes; la retribución específica se imputará a cada instalación tipo que opere en condiciones de *empresa eficiente y bien gestionada*.

Se insiste en la *prioridad de acceso y conexión* a la red de las energías RES, ya reconocida anteriormente, remitiéndose a futura regulación reglamentaria la concreción de las condiciones de “fiabilidad y seguridad del sistema” y “seguridad del suministro y desarrollo eficiente del sistema” que podrían excepcionar dicha prioridad (artículo 26, apdo. 2). De esta forma, se incorpora una de las dos opciones establecidas en la Directiva (acceso prioritario o acceso garantizado, artículo 16, apdo. 2);

El derecho de acceso es una de las contribuciones al interés general que persiguió la liberalización del sector, permitiendo a productores y consumidores el acceso a la red eléctrica. En consecuencia, están estrictamente relacionadas las causas que pueden motivar la denegación de acceso, que corresponde, como el acceso mismo, al titular de la red de distribución o transporte. Sin embargo, la regulación de las condiciones y régimen de acceso contenida en el artículo 33 de la LSE fue objeto de importantes propuestas de reforma en el Informe de la CNE, nº 19/2013, que no fueron atendidas en la versión final, siendo de particular interés las siguientes:

- en la redacción actual, el permiso de acceso está condicionado a la *capacidad de acceso*, lo que quedará determinado por la aplicación de los siguientes requisitos: criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad del suministro y de *sostenibilidad y eficiencia económica del sistema eléctrico* establecidos reglamentariamente por el Gobierno: este último criterio fue cuestionado en el mencionado Informe, al considerar que no corresponde al distribuidor o transportista aplicarlo, sino en todo caso al Ministerio en el proceso de inscripción de instalaciones de generación en los registros que otorgan el derecho a percibir una retribución regulada;
- aunque se solicitó explícita y motivadamente, invocando el régimen paralelo en el sector de las Telecomunicaciones y los Hidrocarburos, no se le atribuyen al Regulador las facultades para reaccionar en casos de denegaciones injustificadas de acceso a la red³⁰;

²⁹ BOE de 20 de junio de 2014, Orden 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. La Orden, que ocupa 1.761 páginas de Boletín, reconduce las instalaciones preexistentes (63.000 aproximadamente) a 1.517 instalaciones tipo. El nuevo régimen ha sido fuertemente contestado por el sector, particularmente en relación con los períodos y subperíodos regulatorios por la reconsideración de los parámetros retributivos, y por la consideración de la vida útil regulatoria como parámetro para la segmentación de las instalaciones y su aplicación a las instalaciones preexistentes.

³⁰ “Ante el incumplimiento de una resolución concediendo acceso a un interesado, la CNE sólo cuenta con la posibilidad de tramitar un procedimiento sancionador”, pero no de ejecutar forzosamente la resolución a través de la ejecución subsidiaria o las multas coercitivas (facultades que solicitaba en su Informe, apdo. 4.6.4).

- por último, tampoco el legislador se hace eco de las propuestas dirigidas a una mayor transparencia de acceso a la red, mediante informaciones que obligatoriamente habrían de aparecer en la web de los gestores de red.

Con carácter específico, hay que subrayar que la LSE 2013 incorpora por primera vez a la regulación marco del sector eléctrico la regulación del autoconsumo, remitiendo a futuros desarrollos reglamentarios cuya adopción no se está revelando sencilla. El artículo 9 de la Ley prevé cuatro supuestos de autoconsumo (apdo. 1):

- a) el autoconsumo procedente de instalaciones no registradas como instalaciones de producción, en el que sólo existe la figura del consumidor, que no podrá vender sus excedentes;
- b) producción por instalaciones de generación registradas, destinadas al consumo con posibilidad de verter/vender los excedentes a la red;
- c) producción con autoconsumo mediante línea directa, pudiendo no coincidir el consumidor y el productor (lo que supone un abandono de la restricción actual de identidad de los titulares³¹);
- d) otros supuestos.

Tras establecer las modalidades de autoconsumo, el artículo 9 establece otras regulaciones básicas de su régimen jurídico:

- en el supuesto de instalaciones de producción o consumo conectadas total o parcialmente al sistema eléctrico

.. los titulares de ambas deben cumplir el régimen general de la ley (apdo.2);

.. todos los consumidores de autoconsumo tienen la obligación de contribuir a los costes y servicios del sistema por la energía consumida, estando obligando a pagar los mismos peajes de acceso, y otros cargos y costes asociados que corresponden a los consumidores no sujetos a modalidades de autoconsumo (apdo.3)

- los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo deben inscribirse en el Registro Administrativo de autoconsumo de energía eléctrica creado en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (apdo. 4), tipificándose como infracción (grave o muy grave, artículo 64 y 65) la contravención de esta obligación.

Este artículo 9 de la Ley 24/2013 merece algunos comentarios, el primero, y con carácter previo, que este precepto, entre otros, ha sido cuestionado desde un punto de

³¹ El marco actual impone la limitación de que las líneas directas sólo puedan ser utilizadas “por sus titulares o por filiales en las que cuenten con una participación significativa” que queda concretada en el 25 por 100 del capital social (Real Decreto 1955/2000, artículo 69, apdo. 1, vid. consulta CNE de 7 de marzo 2013). En tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario para el autoconsumo, y en particular el Registro Administrativo de Autoconsumo, no podrá aplicarse este precepto liberalizador.

vista competencial por varias Comunidades Autónomas, que consideran de su titularidad la creación y organización de dicho Registro³².

El Registro Administrativo de autoconsumo ya fue creado por el Real Decreto Ley 9/2013, que remitía a futuros desarrollos reglamentarios su organización. Este desarrollo reglamentario se incluía en la *Propuesta de Real Decreto regulador del Autoconsumo* (condiciones administrativas, técnicas y económicas), que inició su tramitación en julio de 2013³³; de acuerdo con esta propuesta:

- los consumidores en régimen de autoconsumo ya no sólo tendría que asumir todos los costes y peajes que asumen los demás consumidores (artículo 9, apdo. 3) sino que establece un peaje específico, *peaje de respaldo*: aun cuando dicho peaje pudiera tener respaldo en otros preceptos de la ley³⁴ -ciertamente generosos con las habilitaciones reglamentarias-, lo cierto es que en la regulación marco del autoconsumo del artículo 9 de la Ley no hay alusión a tal peaje;
- para el supuesto de producción con autoconsumo (segundo supuesto previsto en el artículo 9) se impone la coincidencia de titularidad de la instalación de consumo y producción, manteniendo de esta forma una restricción que ya está prevista para las instalaciones de pequeña potencia y que ha sido cuestionada por su impacto potencial en las actividades de las Empresas de Servicios Energéticos³⁵;
- se ha cuestionado también de forma generalizada la imposición de contadores dobles, dos equipos de medida de toda la energía producida y de toda la consumida, en vez de admitir un único contador bidireccional, lo que añadiría costes adicionales (de los contadores y servicios asociados) innecesarios y que afectaría además a un considerable número de instalaciones preexistentes³⁶
- por último, quiere subrayarse la remisión que, con carácter general, se realiza a la “reglamentación vigente en materia de medida y seguridad y calidad industrial”, un ámbito de regulación que, como quedó expuesto, presenta una enorme complejidad y que merecería un Anexo específico que clarificara al menos las referencias de dicha “reglamentación” y su correspondencia con eventuales normas europeas y nacionales de obligado reconocimiento.

³² En este sentido vid., Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña 7/2014, de 27 de febrero, en base al cual se planteó por esta Comunidad Recurso de Inconstitucionalidad nº 1820/2014, BOE 13 de mayo.; por parte de otras Comunidades se han iniciado procedimientos previos al planteamiento de tal Recurso y que afectan a este artículo: acuerdos de 25 de marzo de 2014 de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía y de 25 de abril en relación con la Comunidad de Galicia.

³³ La propuesta fue remitida a la Comisión Nacional de la Energía con fecha 18 de julio de 2013 dando lugar al Informe 19/2013, de 4 de septiembre que contuvo varias objeciones de calado al texto propuesto.

³⁴ En particular en los artículos 13 (Sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico) y 16 (Peajes de acceso a redes y cargos asociados a los costes del sistema eléctrico),

³⁵ Informe CNE 19/2013 citado, pág. 26

³⁶ Además de suponer una restricción adicional al régimen vigente que sí lo permite y que habría que derogar (en este sentido, vid. Informe 19/2013 citado en relación con Real Decreto 1699/2011, artículo 18, apdo. 3, segundo párrafo).

La fuerte y generalizada contestación que siguió al conocimiento de la propuesta, - especialmente por crear el peaje de respaldo que se añadiría a una reducción generalizada de las primas-, explica que más de un año después de iniciar su tramitación el Real Decreto no haya sido aun publicado. Al margen de la cuestión –no marginal, sino central- de cómo se resuelvan los eventuales discrepancias competenciales, es claro que urge una regulación del autoconsumo que propicie la generación propia de energía y la venta de los excedentes, sin imponer trabas administrativas, técnicas o económicas innecesarias. En esta regulación, el legislador debería hacer un esfuerzo adicional de claridad y pedagogía, puesto que en lo sucesivo esta regulación no sólo va a implicar activamente a un reducido número de empresas especializadas sino, es previsible y deseable, a un amplísimo colectivo de consumidores/productores que se convierten en agentes activos, y no sólo pasivos, en el nuevo modelo.

A estos comentarios generales sobre la necesidad de adaptar el marco jurídico español para incorporar las estrategias europeas, se les va a añadir dos comentarios, ya necesariamente breves, sobre dos aspectos específicos del máximo interés, que a mi entender requieren un nuevo planteamiento regulatorio: normas técnicas y planificación.

2.2 Consideraciones sobre la Planificación.

La Planificación como instrumento de las distintas políticas públicas tiene un muy distinto entendimiento en el plano europeo y en el plano español: si en aquél Estrategias, Políticas, Planes, Programas y Medidas muestran su articulación y su hilo conductor, en el plano nacional no es posible reconocer ese hilo conductor en prácticamente ningún ámbito de intervención pública. Más bien parece que la técnica planificadora que viene imponiéndose desde la Unión Europea en los más diversos ámbitos sectoriales (Planes Nacionales de energía, de energías Renovables, de Eficiencia Energética, de Residuos, de Gestión costera integrada, etc. etc.) lleva en España a la adopción de Planes Nacionales que, con carácter indicativo, son incapaces de conducir coherentemente a los objetivos contenidos en dichos documentos, por lo que su utilidad quizás pudiera reconducirse al interés de los datos e informaciones acopiados en las Memorias y al cumplimiento formal de la obligación de trasponer las Directivas europeas que imponen dichos Planes. El desencuentro permanente entre las Administraciones Central y Autonómicas desde luego es una de las causas explicativas.

Un ejemplo más que elocuente lo tenemos en la Plan Nacional de Energías Renovables 2005-2010, que estableció 450 MW de potencia instalada de energía fotovoltaica para todo el período considerado en la planificación: por efecto del Real Decreto de 2007 que estableció las tarifas primadas para esta categoría de energía se acabó dicho año con una potencia instalada de 526 MW, llevando esta progresión a 2,707 MW a finales del año 2008³⁷. Esto no es planificación.

³⁷ Vid. Ruiz Olmo, I., Título: “Las renovables ante los recientes cambios normativos: el episodio jurisprudencial del RD 1565/2010, que modifica la tarifa retributiva de la energía fotovoltaica”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de marzo 2014, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?s=ruiz+olmo>

El marco regulatorio general del sector energético hace previsión, antes y ahora, de Planes Energéticos bien de carácter indicativo, bien de carácter vinculante, limitándose estos últimos al desarrollo de la red de transporte, lo que incluye las líneas de transporte y subestaciones previstas. El Plan Actualmente vigente (2008-2016)³⁸, se adoptó en base a las previsiones de la anterior LSE 1997, regulándose en el Real Decreto 1955/2000 el órgano competente para su adopción (Consejo de Ministros, a propuesta del entonces Ministro de Economía), y algunas determinaciones para su tramitación (participación de las Comunidades Autónomas y sometimiento al Congreso). La participación autonómica se haría efectiva con la aprobación de sucesivas Órdenes Ministeriales que anunciaban el inicio de procedimientos para efectuar propuestas de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica (y de la red básica de gas natural y de las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de productos petrolíferos).

Este Plan 2008-2016 insistió en la necesidad de coordinar la planificación energética, tanto indicativa como vinculante, con el resto de instrumentos de planificación, especialmente urbanísticos y de ordenación del territorio: aspectos tales como la localización de plantas generadoras de electricidad, el trazado de redes de transporte, la ubicación de refinerías y gaseoductos, presentan una incidencia directa en la ordenación del territorio, “incidencia que ha de ser contemplada por los correspondientes instrumentos de planeamiento”; parece pues que más que *coordinar*, el Plan alude a la *prevalencia* que deben darse a estas estrategias energéticas con proyección espacial sobre la planificación territorial y urbanísticas.

Dos años después se adopta el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables 2011-2020 (PANER, de 30 de junio 2010), que da cumplimiento a la obligación impuesta por la Directiva 2009/28 de adoptar Planes de Acción Nacionales, ajustados al modelo adoptado por la Comisión. No tiene pues esta Ley cobertura en la LSE 1997, sino que traspone directa y específicamente la Directiva: es más, el PANER declara que, en paralelo, se estaba produciendo la tramitación del Plan de Energías Renovables 2011-2020 (PER) en aplicación de las previsiones del Real Decreto 661/2007 que en aquella fecha regulaba la producción de energía en régimen especial³⁹.

Con referencia a la obligación de la Directiva de coordinar y simplificar los procedimientos de autorización de instalaciones de producción de renovables, el PANER revisa la normativa aplicable en los tres ámbitos más directamente implicados en las instalaciones de energía –industria, medioambiente y urbanismo –, que salvo la limitada competencia estatal corresponde a las Comunidades Autónomas que han adoptado legislación en estos tres ámbitos. Aunque es de agradecer que en sus Anexos incluya fichas informativas de la legislación autonómica vigente que resulta de aplicación a las instalaciones, así como a los instrumentos de planificación adoptados, no parece suficiente para cumplir el mandato (artículo 13.1 Directiva RES) que impone como contenido de la coordinación,

³⁸ Relativo a los sectores de electricidad y gas y desarrollo de las redes de transporte

³⁹ Y que a día de hoy, salvo error por mi parte, no se ha adoptado (al menos el Ministerio no lo incluye entre los demás Planes adoptados en su Departamento).

la planificación espacial, con calendarios transparentes para la determinación de las solicitudes de planificación y construcción.

Un año después de la adopción del PANER sale publicada la Ley 2/2011 de 4 de marzo de *Economía sostenible*, que dedica un Capítulo completo, comprensivo de diez artículos, a regular el *Modelo Energético Sostenible*. Por lo que aquí se trata, interesa destacar las siguientes determinaciones:

- contempla un *documento de planificación* (artículo 79) que establecerá un modelo de generación y distribución de energía, documento que se orientará: a) a optimizar la participación de las energías renovables en la cesta de generación energética; b) a reducir la participación de aquéllas con mayor potencial de emisiones de CO₂; c) a determinar los niveles de participación de la energía nuclear, entre otros aspectos.
- crea la *Conferencia Sectorial de Energía* (artículo 81) como órgano de coordinación entre el Estado y las comunidades Autónomas en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía. Esta Conferencia debe de informar preceptivamente no sólo el Plan *omnicomprensivo*, e indicativo, mencionado en el artículo 79, sino también el Plan vinculante que, limitado a la red de transporte, se regula en la legislación del sector eléctrico.

De esta forma, la Ley 2/2011 otorga un protagonismo mayor a las Comunidades Autónomas, no sólo porque el Estado en el ejercicio de sus competencias energéticas impacta en las competencias autonómicas propias –esencialmente ambientales y territoriales- sino porque, racionalmente, la adopción de un Plan Nacional requiere la consideración previa de las estrategias –ambientales, territoriales, energéticas o de otra índole- que corresponden a las autoridades regionales. No obstante, este órgano de cooperación ha tenido escasa actividad, convocándose desde su creación dos veces en 2011, ninguna en 2012 (esto es, cuando ya se estaba elaborando el anteproyecto de la nueva Ley del Sector eléctrico), una en 2013, y otra en 2014.

La regulación de la Planificación energética en la nueva LSE 2013 abandona el enfoque planificador adoptado por la Ley de Economía Sostenible, no sólo en relación al contenido de los planes, sino también en cuanto a su tramitación. Más bien confirma la técnica y el modelo de la LSE 1997, incorporando las determinaciones competencias que se han ido concretando en los años previos por la jurisprudencia. La LSE 2013 distingue tres tipos de planes:

- Los planes eléctricos, orientados a los clásicos objetivos de seguridad y calidad del suministro, de carácter indicativo y que deben reflejar distintos escenarios de evolución de la demanda, la capacidad mínima instalada para satisfacerla y las infraestructuras necesarias (artículo 4, apdo. 3);
- Los planes de desarrollo de la red de transporte, que forman parte de la anterior, de carácter vinculante⁴⁰;
- Los planes de energía renovable y de eficiencia energética que, con carácter indicativo, se puedan aprobar para favorecer el cumplimiento de obligaciones europeas (artículo 4, apdo. 5).

⁴⁰ Exposición de Motivos, II, párrafo 12º

Abandono pues de la planificación energética integral dirigida a incrementar la participación de las renovables y la reducción de energías con mayor potencial de producción de CO₂ en la cesta energética, en línea con el nuevo modelo establecido en la HR2050. Y abandono también del reforzamiento de la presencia autonómica, cuya “participación” en la planificación eléctrica queda recogida (LSE 2013, artículo 4, apdo. 2) sin precisiones adicionales (¿conferencia sectorial, información pública, informes preceptivos?). Ni rastro hay de la participación, vía Conferencia Sectorial de la Energía, en la planificación, indicativa y vinculante, que estableció la Ley de Economía Sostenible y que no hay sido *expresamente* derogada.

Resulta asimismo equívoca la invocación de “coordinación con planes urbanísticos”, que recoge el artículo 5, y que concreta en el *mandato* de que la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía “deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones... y las reservas de suelo necesarias para (*su*) ubicación”. A continuación reseña los preceptos que permiten con carácter general la imposición de obras e instalaciones de interés general de la legislación vigente (ley del suelo y ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas). Con tal contenido, quizás el término “coordinación” mejor hubiera estado sustituido por el de “relación” o, directamente, “prevalencia”.

Pero es que, además, no sólo abandona la planificación energética integral, que resulta imprescindible para la incorporación del modelo HR2050, sino perpetua un modelo de planificación y gestión ahora opuesto al sistema de Gobernanza Energética que avanza dicho modelo. Recordamos que la HOR2050 pretendía sustituir el actual enfoque descendente (objetivos de reducción GEI y subsiguientes medidas) por un enfoque ascendente, *bottom-up*, en el que el potencial energético local y las tecnologías económicamente eficientes determinan los objetivos de reducción GEI y de alimentación de la red.

Desde esta perspectiva, no faltan ya ejemplos de buenas prácticas planificadoras, que integran en las planificaciones energéticas su proyección territorial. En este sentido, las *zonas de desarrollo eólico terrestre*, incorporadas por la Ley francesa de modernización y desarrollo del servicio público de la electricidad⁴¹, propuestas por los municipios, delimitadas a nivel regional e integradas en la planificación nacional.

Entre nosotros, es interesante el enfoque del Plan Energético de Cataluña 2012-2020⁴²: se alude allí a la planificación territorial del desarrollo eólico (*Zonas de Aprovechamiento Prioritario*) que es previa a la adopción de medidas dirigidas a cumplir los objetivos de desarrollo eólico establecidos en el Plan (apdo. 2.4.3), la vinculación de promoción de biomasa forestal con las determinaciones del Plan Territorial Forestal de Cataluña o, con carácter general, la coordinación y vertebración

⁴¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000, artículo 10-1, posteriormente derogado, de forma que suprimidas estas zonas se reconduce a los instrumentos territoriales, en particular a los Esquemas Eólicos Regionales.

⁴² Aprobado por Acuerdo 97/2012 del Consejo de Gobierno (DOGC 11 de octubre 2012).

de las estrategias de la planificación energética con las planificaciones forestales, de residuos, hidráulica, territorial y del paisaje de la Generalitat de Cataluña.

La estrategia de la HR2050 es también reconocible en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco¹⁵ incorporan también este modelo de generación distribuida y redes inteligentes al referirse a los *Nodos de Innovación* (uno de los Espacios singulares con potencial innovador), para los que establece criterios territoriales de identificación y desarrollo entre ellos los relativos a las energías renovables y la infraestructura digital (Directriz 4, apdo. 5.d.5). Sin embargo, al establecer las Normas de Aplicación, estos criterios no aparecen entre los que tienen carácter vinculante para los instrumentos de planeamiento territorial, sino como meros criterios y orientaciones.

En términos generales creo que hay que lamentar el abandono del planteamiento de la planificación energética integral que recogía la Ley de Economía Sostenible 2/2011 y que se adecuaba mucho mejor a los retos que nuestro país ha de afrontar al socaire de la nueva estrategia energética europea. El concepto tradicional de planificación energética que retoma la LSE 2013 da escrupuloso traslado de la doctrina constitucional recaída en cuestiones competenciales, agotando las posibilidades que proporciona la competencia estatal, Planes vinculantes de infraestructuras y transporte; por lo demás, sobre la planificación energética indicativa, que ni es el resultado de consenso de las distintas planificaciones –energéticas, ambientales, territoriales- implicadas, ni pueden, claro está, imponerse por razones competenciales, tenemos reciente muestra de su carácter inoperante. Decenas de planes que en conjunto no constituyen un sistema coordinado sino una serie de estrategias unilaterales....Lo que se impone es otro planteamiento, hace ya tiempo esperado por la ciudadanía, en el que autoridades estatales, autonómicas y locales tienen la obligación de entendimiento y coordinación, porque ahora las cosas han de hacerse de otra manera: los objetivos energéticos –desde la reducción de gases de efecto invernadero a la cuota creciente de producción de renovables- no se va ya delimitar a nivel nacional y a *proyectarse* de forma descendente sino que, al contrario, han de establecerse a nivel nacional en base a las previsiones y estrategias energéticas, ambientales y territoriales que se concretan en niveles subnacionales. Al menos a eso apuntan las nuevas estrategias de Gobernanza que nos vienen de Europa.

2.3 Consideraciones sobre Normas Técnicas

La remisión de la normativa europea de calidad industrial a “autoridad competente”, lleva en España a una compleja regulación marco que requiere distinguir, con carácter previo, por una parte, la autoridad para acreditar (primero) de la competente para autorizar (después) y, por otra, la autoridad competente en el ámbito estatal o en el ámbito autonómico.

Tradicionalmente en España, se establecía un esquema de verificación previo a la comercialización del producto que distinguía tres figuras distintas: la homologación de producto, la homologación de tipo y el registro de tipo. Este sistema se sustituyó, con algunas excepciones, por el sistema de certificación de conformidad con los requisitos reglamentarios emitidas por los Organismos de control, que introdujo, siguiendo la Estrategia europea del Nuevo Enfoque, el Real Decreto 2200/1995, que aprobó el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial. Este

Reglamento sería luego modificado por el Real Decreto 239/2013, que adecuó el sistema español a las modificaciones introducidas en el sistema europeo.

El sistema reposa sobre dos entidades: el *Organismo de Normalización*, relacionado con la elaboración de normas Técnicas y la *Entidad de Acreditación*, presupuesto para la existencia de las entidades que aplican y verifican las normas y Reglamentos Técnicos:

- *Organismos de Normalización* (artículo 8 RD 2200/1995), entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocido por la Administración competente, con la finalidad de desarrollar las actividades relacionadas con la elaboración de normas (técnicas): en particular desarrolla el Plan Anual de Normalización Española, remite a la Administración los proyectos de normas en fase de aprobación así como las aprobadas y anuladas, en ambos casos para su publicación en el BOE (identificadas por su título y código numérico); asimismo le corresponde las funciones de edición, impresión y venta de las normas, cuyos precios se fijan en el convenio que suscribe con la Administración. En España hasta la fecha la única entidad con este reconocimiento es la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

- Entidad de Acreditación, a la que corresponde realizar el reconocimiento formal de la competencia técnica de entidades para certificar, inspeccionar o auditar la calidad, o un laboratorio de ensayo o de calibración y de verificar el cumplimiento y requisitos técnicos para el funcionamiento de los Organismos de control y de los verificadores ambientales. En España, la única entidad de este tipo es la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), regulado por el Real Decreto 1715/2010 que da cumplimiento sobre este aspecto al Reglamento (CE) 765/2008 por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos.

La ENAC acreditará a las entidades y organismos que verifican la concurrencia de requisitos establecidos en las normas. Entre estas entidades pueden distinguirse dos grupos:

- los que *verifican requisitos voluntarios* establecidos en las normas de calidad industrial, en los que a su vez se distinguen: las Entidades de certificación, Laboratorios de Ensayo, Entidades Auditoras y de Inspección, Laboratorios de calibración industrial

- los que *verifican* requisitos obligatorios establecidos en los *Reglamentos de Seguridad Industrial*, mediante actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría: son los Organismos de control (artículos 41 y ss. RD 2200/1995), en cuya acreditación se especifican los ámbitos reglamentarios en los que se le ha acreditado y, dentro de éstos, los campos de actuación específicos.

Por lo que aquí interesa –la implantación progresiva de modelos energéticos de microgeneración y generación distribuida- en el actual marco vigente se encuentran las regulaciones que a continuación se relacionan respecto a las condiciones técnicas de conexión a la red. En este marco se echa de menos una mayor visibilidad de su

encaje y conexión con el marco europeo e internacional de seguridad y calidad industrial:

- El Real Decreto 413/2014 (nuevo régimen de renovables) modifica el Real Decreto 1699/2011 por el que se establecen las condiciones de conexión a red de instalaciones de producción de energía de pequeña potencia⁴³
- El Real Decreto 1699/2011 (reglamento de autoconsumo) declara trasponer la obligación de la Directiva RES⁴⁴ de establecer procedimientos simplificados de autorización para proyectos de menor envergadura y para los equipos descentralizados de producción de renovables; en su artículo 14 establece que el sistema de protección de las instalaciones deberá cumplir “con las exigencias previstas en la Reglamentación correspondiente” y en particular con el Reglamento electromagnético de Baja Tensión.
- El Real Decreto 842/2002, que aprueba el Reglamento Electromagnético de Baja Tensión y las correspondientes (cincuenta y una) Instrucciones Técnicas Complementarias, declara en su Exposición de Motivos acoger el valioso “conjunto normativo de AENOR”, remitiendo luego insistentemente a las normas UNE-EN (esto es, a normas europeas –EN- que se incorporan en la norma española –UNE- que se certifican por los organismos españoles). Es cierto que su artículo 25 está dedicado a la “Equivalencia de normativa del Espacio Económico Europeo”, donde se recogen los clásicos criterios jurisprudenciales que sientan el principio de reconocimiento mutuo europeo; y que en su artículo 26 se prevé que “las Instrucciones Técnicas Complementarias podrán establecer la aplicación de normas UNE u otras reconocidas internacionalmente”, incluyendo de esta forma la “dimensión europea” de esta regulación.

En otros ámbitos de cuasi-regulación se echa también de menos esta proyección transnacional: así, en el Pliego de Condiciones Técnicas de Instalaciones Aisladas de Red⁴⁵, adoptadas por el IDAE y aplicables a Instalaciones de Energía Solar Fotovoltaica que se benefician de los sistemas de apoyo, los requisitos técnicos de generadores fotovoltaicos (apdo. 5.2.1) están referidos a especificaciones UNE-EN, que deberán acreditarse mediante certificado oficial “emitido por algún laboratorio acreditado”. Es obvio que si la referencia está hecha a norma española no es difícil reconducir el certificado a un laboratorio español, aun cuando una eventual certificación de cumplimiento de esa norma europea –EN- en otro Estado miembro –por ejemplo, NL-EN con la misma referencia numérica en el caso de Holanda- debe, con carácter general y por obligación europea, ser admitida en las mismas condiciones.

Procede recordar que la Directiva RES impone a los Estados miembros varios mandatos a este respecto: en primer lugar, “definir claramente cualquier especificación técnica que deban respetar los equipos y sistemas de energías renovables para poder beneficiarse de los sistemas de apoyo”; en segundo lugar, “cuando existan normas europeas ...las especificaciones técnicas se expresarán en los términos de dichas

⁴³ En su DF 5ª modifica los artículos 14.1.d/ y 14.1.e/ del Real Decreto 1699/2011

⁴⁴ Artículos 13.1.f/ y 16 de la Directiva 2009/28

⁴⁵ PCT-A-REV-febrero 2009

normas”; en tercer lugar, “las especificaciones técnicas no impondrán el lugar de certificación de los equipos y sistemas y no deben constituir un obstáculo al funcionamiento del mercado interior”.

El PANER que incorpora la Directiva RES hace un esfuerzo codificador refiriendo las normas técnicas que son aplicables tanto a los equipos como a las instalaciones de renovables (apdo 4.2.2). Sin embargo, las referencias vienen estrictamente referidas a normas españolas (normas UNE) que incorporan normas europeas (UNE-EN). Queda fuera de este esfuerzo clarificador la indicación de la eventual correspondencia con otras normas nacionales que incorporan normas europeas, así como de la admisibilidad de certificaciones y verificaciones emitidas por organismos acreditados de otros Estados miembros (que, a mi entender, deberían relacionarse y especificarse). Ello encajaría mejor con el esfuerzo clarificador que pide la Directiva RES y, con carácter general, con los códigos de buenas prácticas regulatorias establecidas por organismos como la OCDE, que propugna la coherencia en la regulación mediante “mecanismos de coordinación entre los niveles supranacionales, nacionales y subnacionales”, y tomar en consideración, “los estándares internacionales y los marcos de cooperación”⁴⁶. Desde sectores profesionales, y desde otra perspectiva, se ha llegado a conclusiones similares, lamentándose que el actual marco regulatorio no sea el resultado de un acuerdo de Estado o de partido, pues “sólo los pactos, acuerdos o decisiones suficientemente discutidas y adoptadas con transparencia, pueden dar las garantías necesarias para que el riesgo empresarial e inversor quede reducido a los riesgos de mercado y hacer asumibles los costes de inversión”⁴⁷.

⁴⁶ Recomendación del Consejo de la OCDE en Política Regulatoria y de Gobierno, de 22 de marzo 2012, apartados 10 y 12, respectivamente.

⁴⁷ “Regulación y Política Energética en España. Desarrollos legislativos recientes”. *Análisis y propuestas. Biblioteca de la Energía*. Club Español de la Energía. 2013, pág. 19.