

XXXI. Transición energética en curso¹

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS
UMA
CARMEN MARÍA ÁVILA RODRÍGUEZ
UMA

SUMARIO: 1. *Del fomento de las energías renovables a su aceleración progresiva.*–2. *El nuevo impulso a la eficiencia energética del año 2023.*–3. *Buenos datos y novedades normativas sobre energías renovables en la Unión Europea y en España.*–4. *Avances en el régimen jurídico del cambio climático y la energía.* A. El Fondo social para el clima y el Fondo Nacional de Eficiencia energética. B. Avances en el régimen jurídico del transporte sostenible: combustible renovables e hipocarbónicos para la aviación y el transporte marítimo y la fijación de nuevos objetivos para la instalación de infraestructuras para carburantes sostenibles. C. Obligaciones de contenido y formato para los Planes de neutralidad climática. D. Novedades normativas autonómicas en materia de transición energética y clima.–5. *Conclusiones.*

RESUMEN

En este estudio hemos analizado los principales avances normativos producidos en el año 2023 en materia de transición energética a nivel comunitario e interno. Hemos centrado nuestra atención en el Reglamento (UE) 2024/223 y en la Directiva (UE) 2023/2413, que contienen medidas de aplicación simultánea para acelerar la implantación de proyectos de energías renovables; así como, en la nueva Directiva (UE) 2023/1791 relativa a la eficiencia energética, que aumenta los edificios públicos que deben reformarse para mejorar la eficiencia energética y contiene importantes medidas para la incorporación de energías renovables en el sector de la calefacción y refrigeración.

Otros aspectos como la penetración de combustibles sostenibles, especialmente en el sector marítimo y aéreo, la aprobación de fondos específicos para garantizar una transición justa, la fijación de los objetivos a nivel europeo para implantar las infraestructuras para los combustibles alternativos, las modificaciones de normas internas de concesión de ayudas para adaptarlas al marco europeo de ayudas de Estado y el régimen autonómico de la Comunidad Autónoma de Aragón para promover el consumo energético de cercanía, residencial o productivo, y el desarrollo legislativo del régimen de las líneas directas, el autoconsumo, las comunidades de energía, las redes cerradas de distribución y determinados aspectos de las plantas híbridadas de generación, son tratados también en este estudio.

¹ Esta publicación es parte del proyecto de investigación de Excelencia PID2021-124031NB-C42, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

ABSTRACT

In this study, we have analyzed the main regulatory advances that occurred in 2023 regarding energy transition at both the community and internal levels. Our focus has been on Regulation (EU) 2024/223 and Directive (EU) 2023/2413, which contain simultaneous implementation measures to accelerate the deployment of renewable energy projects. Additionally, we have examined the new Directive (EU) 2023/1791 on energy efficiency, which expands the scope of public buildings requiring renovation to improve energy efficiency and includes significant measures for the integration of renewable energy in the heating and cooling sector.

Other aspects addressed in this study include the penetration of sustainable fuels, particularly in the maritime and aviation sectors; the approval of specific funds to ensure a just transition; the setting of European-level objectives to deploy infrastructure for alternative fuels; internal modifications to grant aid rules to align them with the European framework for state aid; and the autonomous regime of the Autonomous Community of Aragon to promote local, residential, or productive energy consumption. Legislative developments regarding direct lines, self-consumption, energy communities, closed distribution networks, and certain aspects of hybrid generation plants are also discussed in this study.

PALABRAS CLAVE

Transición energética, aceleración de renovables, combustibles sostenibles y fondos para la transición justa.

KEYWORDS

Energy transition, acceleration of renewables, sustainable fuels, and funding for a just transition.

1. DEL FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES A SU ACELERACIÓN PROGRESIVA

En el año 2022 un hecho irrumpe en el escenario internacional con graves repercusiones para la política energética de la Unión Europea, la invasión rusa de Ucrania. Este acontecimiento obliga a adoptar medidas para garantizar el abastecimiento energético. Entre ellas se incluye acelerar el proceso de penetración de las energías renovables y de la eficiencia energética en la actividad económica, lo que conlleva un avance más rápido en la transición energética. Asistimos a un impulso a contrarreloj que viene a unirse a otros hitos previos más pausados y reflexivos. Nos referimos al año 2009 en que se aprueba la primera directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y la directiva sobre nor-

mas comunes para el mercado interior de la electricidad (que introduce medidas para el acceso al mercado eléctrico de dichas fuentes energéticas), a los años 2010 y 2012 en los que las directivas de eficiencia energética en los edificios y de eficiencia energética, respectivamente, amplían el ámbito de sectores en los que se debe hacer un uso más eficiente de la energía. Normas que imponían objetivos de introducción de renovables y de eficiencia energética con el horizonte 2020. Antes de alcanzar el mismo, en 2018 y 2019, la UE lanza un nuevo paquete energético en el que se aumentan aquellos objetivos, se establecen como obligatorios y se fija un nuevo plazo para lograrlos, el año 2030. En este contexto se aprueba la Legislación europea sobre el clima en el año 2021, un reglamento comunitario que fija el objetivo de neutralidad climática a largo plazo, para el año 2050. Esta norma viene a reafirmar la apuesta comunitaria por la transición energética, por el cambio de un modelo basado en las energías fósiles altamente contaminante a otro basado en las energías renovables y en el ahorro y eficiencia energética, para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Este panorama normativo teníamos cuando Rusia inicia una guerra a las puertas de Europa que afecta al abastecimiento europeo con gas ruso². Ello lleva a la aprobación del *Reglamento (UE) 2022/2577 para acelerar el despliegue de energías renovables*³. Aquella aceleración pasa por dos medidas esenciales: una, presumir de interés público superior la planificación, construcción y explotación de instalaciones que usen las energías renovables con objeto de darles prioridad; y otra, relajar los requisitos que se venían exigiendo para autorizar los proyectos de energías limpias, tanto ambientales como de instalación, durante un periodo de 18 meses. Se reducen los plazos del procedimiento autorizatorio en caso de proyectos de energía solar o repotenciación de instalaciones de producción a partir de energías renovables y se establece el silencio positivo en esos procedimientos cuando los equipos no superen una determinada potencia (50 kW en caso de equipos de energía solar o 15% en caso de repotenciación). Pero quizás lo más llamativo y criticado ha sido la exoneración en algunos supuestos de la evaluación de impacto ambiental de estos proyectos que tienden a implantar el uso de las energías renovables⁴, dando primacía

² Los principales hitos de la transición energética en los años 2021 y 2022 pueden consultarse en GALERO RODRÍGUEZ, S. «Transición energética en tiempos de polícrisis (2021-2022)», *Anuario. Observatorio de Políticas Ambientales*.2023, BOE, CIEMAT, CIEDA, Madrid, 2023, pp.403-444.

³ Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables.

⁴ Véase el Considerando 14 del Reglamento 2024/223. Sobre esta materia, entre otros, RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, A. «Evaluación de impacto ambiental: la aceleración

al interés energético sobre el ambiental. Se da preferencia a la necesidad de cubrir el abastecimiento energético, con la incidencia directa que tiene en la actividad económica, sobre los posibles daños ambientales (p. ej. a las especies).

Aunque el citado reglamento comunitario es de aplicación directa, para una correcta implementación de las medidas se aprueba a nivel interno el Real Decreto-Ley 20/2022⁵ con el que adoptan medidas para favorecer el autoconsumo eléctrico, se modifica el procedimiento de afección ambiental y se simplifican los procedimientos de autorización⁶. En materia de autoconsumo se acoge una reivindicación del sector de ampliar la distancia para considerar instalaciones de producción próximas las situadas a 2000 metros de los puntos de consumo; se exime de evaluación ambiental los proyectos de competencia estatal sujetos a un procedimiento de afección ambiental.

El citado Reglamento (UE) 2022/2577 fue objeto de revisión por la Comisión europea en su *Informe de 28 de noviembre de 2023*⁷ en el que este organismo constató que se daban las condiciones para prorrogar las medidas excepcionales para la aceleración de los proyectos de energías renovables aprobadas por dicho Reglamento. Ahora bien, el hecho de que en octubre de 2023 se hubiese aprobado la Directiva 2023/2413 de modificación de la Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (Directiva 2018/2001) que acogía algunas de las medidas introducidas por el citado Reglamento, lleva a la Comisión a aconsejar la prórroga de medidas no incluidas en dicha normativa y que tienen un potencial importante en aquella aceleración.

Con apoyo en el citado Informe y atendiendo al art.122. 1 del TFUE que permite al Consejo adoptar medidas en atención a la situación económica cuando se produzcan riesgos en el suministro de productos a la UE, tales como la energía, se procede a la modificación del Reglamento (UE) 2022/2577 por el *Reglamento (UE) 2024/223*⁸, cuya entrada en vigor será el 1 de julio de 2024. En este

de los proyectos de generación de energías renovables aminora la exigencia de evaluación», en *Anuario. Observatorio de Políticas Ambientales*, BOE, CIEMAT, CIEDA, Madrid, 2023, pp.364-380.

⁵ Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

⁶ Un análisis sobre el procedimiento de afección ambiental en LOZANO CUTANDA, B. «Legislación básica de medio ambiente: la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular y el impulso (a cualquier precio) de las energías renovables», *Anuario de derecho ambiental*, OPAM, 2023, BOE, CIMAT, CIEDA, Madrid, 2023, pp.213-219.

⁷ Informe de la Comisión al Consejo sobre la revisión del Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables.

⁸ Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 por el que se establece un marco para acelerar el desplie-

último se procede a prorrogar las medidas temporales previstas en el anterior hasta el 30 de junio de 2025, con algunos ajustes en su regulación para hacerlo compatible con la Directiva 2023/2413, que analizamos más adelante. Esta Directiva 2023/2413 -por la que se modifica la anterior Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables de 2018- contiene importantes previsiones sobre los plazos máximos para resolver los procedimientos autorizatorios, que serán aplicables a partir de fin de la validez de la regulación contenida en el Reglamento (UE) 2022/2577 de aceleración de renovables, o sea, a partir del 1 de julio de 2024; ello salvo para los proyectos ubicados en zonas de aceleración de renovables donde los plazos aplicables se posponen en tanto no sean determinadas las mismas. Mientras tanto, para no ralentizar y entorpecer los procesos de repotenciación en estas zonas, el Reglamento (UE) 2024/223 fija un plazo de 6 meses para resolver dichas autorizaciones, plazo que estará vigente hasta el 30 de junio de 2025⁹.

El nuevo Reglamento (UE) 2024/223 mantiene la prioridad de los proyectos de energías renovables que se consideren de interés público superior, dando así prevalencia a los beneficios que aportan a la seguridad del abastecimiento energético y al cambio climático frente al posible impacto ambiental. A su vez se clarifica en qué casos puede admitirse la ausencia de soluciones alternativas o satisfactorias si se detecta un daño ambiental, con una regulación muy laxa y favorable a la implantación del tipo de instalación que se pretenda¹⁰. Así, además de comparar el proyecto con otro prácticamente igual en cuanto a plazo de ejecución, tecnología, misma capacidad y costes, admite la ejecución simultánea del proyecto y

gue de energías renovables.

Un comentario sobre esta norma en GARCÍA GARCÍA, S. «Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo de 22 de diciembre de 2023 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (DOUE L de 10 de enero de 2024), *Actualidad Jurídica Ambiental* n.º142, 2024.

⁹ Con esta medida se permite que en los casos de repotenciación de instalaciones de energía renovable, los Estados miembros determinen qué zonas se consideran de aceleración de renovables en tanto se designan las mismas de conformidad con lo dispuesto en la Directiva (UE) 2023/2413 que fija de plazo hasta el 20 de febrero de 2026, lo que supone aplicar en las mismas un plazo reducido de 6 meses para autorizar la repotenciación. Medida aplicable hasta el 30 de junio de 2025. En el momento en que se concreten las zonas de aceleración de renovables se aplicarán los plazos autorizatorios que establece la Directiva 2023/2413, que mantiene los 6 meses para las instalaciones situadas en dichas zonas y lo amplía a un año para las externas.

¹⁰ Esta medida es aplicable desde la entrada en vigor de la norma (11 de enero de 2024). Esta previsión facilita y da cobertura normativa a las Administraciones públicas encargadas de autorizar dichos proyectos cuando aprecien la ausencia de soluciones alternativas a dichos proyectos, que no olvidemos que conlleva excepciones a la aplicación de la normativa ambiental. En la misma medida es un parámetro a tener en cuenta por los tribunales en el caso de que se impugne la autorización de dichos proyectos por daño ambiental.

de las medidas compensatorias, con la única excepción en favor de la protección ambiental, que los Estados miembros consideren que:

«existen pruebas evidentes de que el proyecto concreto afectaría de manera irreversible los procesos ecológicos esenciales para el mantenimiento de la estructura y las funciones del emplazamiento y pondría en peligro la coherencia de la Red Natura 2000 antes de que las medidas compensatorias se pongan en marcha» (art.3. bis).

Esta regulación evita al promotor -y a la propia Administración que debe autorizar el proyecto- estudiar y proponer proyectos más viables desde el punto de vista ambiental. Así, o se autoriza el proyecto prácticamente en las mismas condiciones que se presenta o, en caso de afectar irreversiblemente a procesos ecológicos, no se autoriza.

Se prorroga al mismo tiempo la posibilidad en manos de los Estados de excepcionar algunas obligaciones de evaluación ambiental para proyectos de energías renovables e infraestructuras conexas, medida que se compatibiliza con las previstas en la Directiva 2023/2413 sobre designación de zonas de aceleración de energías renovables; y se mantiene la posibilidad de los Estados de designar zonas específicas para la implantación de proyectos de energías renovables mientras se desarrolla todo el procedimiento para designar formalmente las zonas de aceleración de dichas fuentes de energía.

Una regulación comunitaria que hará francamente difícil a los tribunales suspender la ejecución de actuaciones amparadas en una autorización en atención a posibles daños ambientales¹¹. Línea que ya se observa en el Auto del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 2022 en que se deniega la suspensión del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 si lo que se alega es «el pretendido deterioro de determinados paisajes con las instalaciones de producción de energía...», lo que en su caso se pospone a la efectividad de los correspondiente proyectos. Sin embargo, los concretos proyectos de energías renovables, previsiblemente no van a verse paralizados o entorpecidos. Buena muestra de ello es una política energética comunitaria que impulsa la generación a partir de fuentes renovables con una doble regulación a partir del 1 de julio de 2024 que considera dichos proyectos de interés público superior, que reduce los plazos autorizatorios y que facilita apreciar que

¹¹ Contrasta esa regulación con decisiones judiciales como el Auto de 19 de junio de 2023, del Tribunal Superior de Justicia de A Coruña que suspende la ejecución de la autorización previa y de construcción de un parque eólico ante el recurso interpuesto por una Asociación Ecologista. Para ello en la ponderación de intereses manifiesta la primacía de la protección ambiental sobre los intereses empresariales de la promotora y los inherentes a la crisis energética y promoción de las energías renovables.

no hay alternativas ante un posible daño ambiental, a salvo de las medidas compensatorias.

Ahora bien, ¿las medidas excepcionales favorables a la aceleración de las energías renovables se interrumpen el 30 de junio de 2025? La respuesta debe ser negativa por cuanto gran parte de las mismas continúan vigentes sin solución de continuidad al haber sido incorporadas- con algunas adaptaciones- en la Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables¹². La Directiva (UE) 2023/2413, que entró en vigor el 20 de noviembre de 2023¹³, obliga a los Estados miembros a su transposición a más tardar el 21 de mayo de 2025, salvo en la designación de áreas de infraestructuras de red y de almacenamiento para integrar energía renovables en el sector eléctrico y en los procedimientos de concesión de autorizaciones fuera de zonas de aceleración renovables, para repotenciación, para instalación de equipos de energía solar y de bombas de calor, cuya fecha máxima se adelanta al 1 de julio de 2024 (fecha en la que habrá acabado la vigencia de gran parte de las medidas temporales y excepcionales de aceleración de renovables previstas en el Reglamento (UE) 2022/2577). Se espera, por tanto, que a partir como máximo de 1 de julio de 2024 se racionalice y se de estabilidad al cómputo de los plazos máximos para otorgar autorizaciones para proyectos de energías renovables. Y ello, manteniendo el espíritu de facilitar el desarrollo de la actividad económica en el sector energético, reduciendo los plazos de autorización.

Como aspectos más relevantes de las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2023/2413 para fomentar el uso de energías renovables se encuentra la actualización de los objetivos obligatorios de cuota de tales energías en el consumo final bruto, que pasa del 32% al 42,5% con horizonte 2030¹⁴. Un aspecto novedoso en dicho objetivo es que al menos un 5% de la nueva capacidad de energía renovable instalada hasta 2030 debe corresponderse con

¹² Tal es el caso de la presunción refutable de que ciertos proyectos de energías renovables son de interés público superior, que a partir de esa fecha seguirá subsistiendo gracias al art.16 *septies* de la Directiva (UE) 2018/2001, en su modificación por la Directiva (UE) 2023/2413.

¹³ Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023 por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

Un comentario sobre las modificaciones que introduce esta Directiva, puede consultarse en SERRAT PANADERO, G. ¿Iremos más lentos con la aceleración del uso de energías renovables?, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 141, 2024.

¹⁴ A ese objetivo se añade el mandato a los Estados miembros de alcanzar opcionalmente hasta el 45%.

una tecnología innovadora, con lo que pretende impulsarse la investigación e innovación pública y privada.

Para alcanzar el citado objetivo del 42,5% se prevén varios tipos de medidas. En primer lugar, las referidas a la creación de zonas de aceleración renovable. Para ello se aprobarán planes con el objetivo de concretar las áreas más adecuadas para la ubicación de instalaciones de energías renovables.

La aprobación de estas zonas exige ponerlas en conexión con la «Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables», con base en la cual se prioriza la evaluación ambiental de proyectos ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada según dicha zonificación¹⁵.

Los proyectos que se implanten en estas zonas se beneficiarán de procedimientos autorizatorios más ventajosos (tanto por la reducción de los plazos como, en ciertos casos, por serles aplicable el silencio positivo) y de la exención de evaluación ambiental, aunque deban adoptarse medidas para la protección de la biodiversidad y hábitats. A ello se suma la previsión de otras medidas que tienden a priorizar los proyectos de energías renovables presumiendo su interés público superior y facilitando los procedimientos autorizatorios.

En segundo lugar, el impulso a combustibles renovables de origen no biológico (como el hidrógeno renovable), con un objetivo de al menos un 42% en 2030 y un 60% en 2035 para su uso con fines no energéticos. En esta línea, la Directiva desincentiva el uso de biomasa para la producción de energía basándose en el *principio de uso en cascada* que da prioridad a su uso como material antes que a un uso energético. Así, tratándose de biomasa leñosa, en aplicación de aquel principio y del de jerarquía de los residuos, la misma debe aplicarse siguiendo un orden en el que prime la obtención de productos derivados de la madera, la prolongación de su vida útil, su reutilización o reciclaje sobre el uso energético, el cual solo precede a la eliminación.

De forma coherente con la apreciación de los riesgos que conlleva el uso de biomasa -como fuente de energía limpia- en la transición energética, la UE apuesta por los combustibles renovables de origen no biológico tanto en el transporte aéreo como marítimo,

¹⁵ Véase la Disposición Final Decimosexta del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, por la que se modifica la Disposición Adicional decimonovena de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La citada zonificación puede consultarse en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.html

como materia prima en procesos industriales o como sistema de almacenamiento de energía.

En tercer lugar, la penetración de las energías renovables en la edificación se fomenta mediante el establecimiento de una cuota indicativa de las mismas que debe alcanzarse a más tardar en 2030. También la integración de diferentes fuentes de energía renovables en los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración y el aumento en la formación de instaladores y diseñadores de estos sistemas son aspectos que los Estados miembros deben mejorar. De forma más específica se establece la obligación de aumentar el porcentaje de energías renovables en el ámbito de la calefacción y refrigeración, con un aumento medio vinculante anual mínimo de 0,8 puntos porcentuales entre 2021 y 2026 y de 1,1 puntos porcentuales entre 2026 y 2030 aplicable a todos los Estados miembros, debiendo aplicarse incrementos indicativos hasta alcanzar el 1,8 puntos porcentuales a nivel de UE.

En cuarto lugar, la industria, como sector altamente consumidor de energía, recibe una atención especial en esta Directiva para que transforme el uso de energías fósiles -especialmente para calefacción y refrigeración- por el empleo de energías renovables como combustible, y al mismo tiempo incorpore el uso de materias primas de origen no biológico en la fabricación de productos tales como el acero o sustancias químicas.

A nivel nacional, la celeridad que la normativa comunitaria dictada en 2022 y 2023 imprime a las instalaciones de energías renovables se ha visto acompañada de la necesidad de aumentar la capacidad de la red de transporte y distribución para facilitar el acceso y conexión de dichas infraestructuras, aspecto en el que ha incidido el Real Decreto-Ley 8/2023¹⁶.

2. EL NUEVO IMPULSO A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DEL AÑO 2023

La eficiencia energética, junto con el fomento de las energías renovables, tiene como objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que produce el uso de energías fósiles (carbón, petróleo o gas). Su regulación se inicia con la aprobación de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, al margen de la específica regulación de la eficiencia energética en el sector

¹⁶ Real Decreto 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

de la edificación¹⁷, seguida de su modificación en el año 2018 con la Directiva (UE) 2018/2002, hasta la aprobación de la versión refundida por la *Directiva /UE) 2023/1791*. Esta nueva versión refundida de la Directiva sobre eficiencia energética es fruto del cumplimiento de las exigencias impuestas por el denominado *Paquete Fit For 55*¹⁸ que propugna la modificación de la normativa energética de la UE para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 55% hasta 2030 y por el llamado *Plan REPowerEU*¹⁹ que propone una transición energética más rápida para eludir la dependencia del gas ruso.

Como principales modificaciones orientadas a profundizar en el principio «primero, la eficiencia energética», podemos destacar, en primer lugar, el objetivo de reducción del consumo final de energía en la UE en un 11,7% para 2030 respecto del consumo total de 2020. Para ello cada Estado miembro debe fijar su contribución indicativa a dicha reducción. El citado principio es obligatorio para los Estados miembros que deben aplicarlo en la planificación, políticas tanto energéticas como no energéticas y proyectos de infraestructuras de transporte. En segundo lugar, un avance importante para aumentar la eficiencia energética y dar cumplimiento al objetivo de reducción de consumo energético es la obligación que se impone a los Estados miembros para que renueven anualmente al menos el 3% de los edificios públicos con calefacción y/o refrigeración que tengan una superficie útil de más de 250 metros cuadrados. La novedad respecto a esta medida es que esta obligación se hace extensiva a los edificios de cualquier Administración pública, dado que la norma se refiere a edificios «que sean propiedad de sus organismos públicos»²⁰, superando la anterior limitación referida solo a los edificios de la Administración central. El sector público también debe tener en cuenta la eficiencia energética en la contratación pública de bienes, servicios, obras y nuevos edificios.

En tercer lugar, se presta una atención especial a la eficiencia energética en los sistemas de calefacción y refrigeración urbanos,

¹⁷ Directiva 2010/31/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones EMPT Y «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática, Bruselas, 14.7.2021.

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Plan REPowerEU, Bruselas, 18.5.2022.

²⁰ Art.6.1 de la Directiva (UE) 2023/1791.

imponiendo que se transformen para que utilicen energías renovables o calor residual antes de 2050.

Por otro lado, para lograr los objetivos de eficiencia energética una de las medidas adoptadas por la UE desde la aprobación de la Directiva de Eficiencia Energética en 2012 es el sistema de obligaciones de eficiencia energética que los Estados deben imponer a empresas energéticas (comercializadoras de gas y electricidad, operadores al por mayor de productos petrolíferos y de gas licuado del petróleo) para garantizar un ahorro acumulado de uso final de la energía, el cual puede sustituirse o compatibilizarse con medidas alternativas. Entre esas medidas alternativas se han regulado a nivel interno un sistema de Certificados de Ahorro de Energía que permite a quienes apliquen medidas de eficiencia energética recuperar parte de la inversión si vende dichos certificados a las empresas a las que afectan aquellas obligaciones. Con este sistema de certificados los sujetos cumplen con su obligación legal de ahorro de energía, pero en lugar de con una aportación dineraria al Fondo Nacional de Eficiencia Energética a través de la compra de estos certificados a quienes hayan ejecutado proyectos de ahorro energético. Este sistema alternativo se ha regulado en la Ley 18/2014, en su reforma de 2020 y en el Real Decreto 36/2023²¹.

3 BUENOS DATOS Y NOVEDADES NORMATIVAS SOBRE ENERGÍAS RENOVABLES EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA

El año 2023 ha sido un buen año para las energías renovables a nivel mundial. Esta es la afirmación de la Agencia Internacional de la Energía (IEA) que podemos extraer del informe que ha elaborado sobre la situación de las energías renovables en el año 2023. Constata que la capacidad instalada de energía renovable ha crecido un 55%. Una tendencia que lleva 22 años al alza, desde que hay datos disponibles a escala global. En concreto, se añadieron a la

²¹ Ley 18/2014, de 15 de octubre, modificada por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio; Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético; y Orden TED/815/2023, de 18 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético. En el anexo I de la Orden se establece la metodología empleada para asignar a cada uno de los sujetos obligados su cuota de ahorro y su equivalencia económica para el año 2023 y en el anexo II se establece, para cada uno de los sujetos obligados, sus respectivas cuotas de ahorro y equivalencia económica para el año 2023, resultantes de aplicar los criterios establecidos en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

red en un año unos 510 gigavatios. El estudio destaca que China protagonizó el mayor crecimiento de la capacidad instalada al poner en marcha tanta energía solar fotovoltaica en 2023 como todo el mundo en 2022. Asimismo, el aumento de la capacidad renovable en Europa, Estados Unidos y Brasil también alcanzó máximos históricos²².

Si nos centramos en el territorio de la UE tenemos que decir que se ha logrado también un importante avance que va a favorecer el despliegue de las energías renovables porque tras varios intentos de pactar una reforma europea del mercado eléctrico por parte de los ministros de Energía de la Unión Europea, el último en el mes de junio de 2023, en el que el principal obstáculo se basó en la energía nuclear en los contratos a largo plazo, que enfrentó a Francia, que depende fuertemente de la energía atómica, con Alemania, que no quería que se produjeran «distorsiones del mercado»²³, finalmente en diciembre de 2023 el Consejo y el Parlamento Europeo han logrado el acuerdo con el que, de forma general, los precios de la electricidad no van a estar sometidos a las constantes fluctuaciones por los volátiles precios de los combustibles fósiles, adoptándose medidas para proteger a los consumidores de las subidas de precios de la electricidad y para fomentar la energía renovable²⁴.

Si nos centramos en el interior de nuestras fronteras, según los datos de la empresa DNV, publicados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en los últimos cinco años, el peso de la energía solar fotovoltaica en el mercado eléctrico español se ha multiplicado por más de cinco²⁵. En el mismo

²² Noticia La Vanguardia, en línea: www.lavanguardia.com/economia/20240111/9494965/renovables-crecen-55-tasa-mas-alta-historia.html 11/01/2024

²³ Datos de El País, en línea: <https://elpais.com/economia/2023-06-19/los-veintiseite-fracasas-en-su-intento-de-pactar-la-primera-reforma-del-mercado-electrico-en-dos-decadas.html>. 19/06/2023

²⁴ Noticia del periódico cinco días. Se puede consultar en <https://cincodias.elpais.com/economia/2023-12-14/la-ue-logra-un-acuerdo-de-reforma-del-mercado-electrico-para-proteger-a-los-consumidores-del-alza-de-precios.html> (14/12/2023)

²⁵ Es interesante señalar que la Unión Española Fotovoltaica (UNEF), ha diseñado una hoja de ruta de 7 puntos, que ha puesto a disposición de los distintos partidos políticos, para poder culminar con éxito los objetivos contemplados dentro del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. A modo referencial, dichos 7 objetivos consisten en: una mayor racionalidad administrativa en las tramitaciones de los proyectos fotovoltaicos; adecuar el modelo de mercado marginalista a la mayor representatividad de la energía solar en España; rediseñar las subastas para que cuenten con un calendario periódico previsto con antelación; revisión del PNIEC, incrementando el objetivo fijado de 35GW para 2030 a un entorno entre 55 y 65GW en un contexto de avance de la electrificación y el desarrollo del hidrógeno verde; erradicar las trabas administrativas todavía existentes que dilatan los plazos de puesta en marcha de las instalaciones de autoconsumo, además de acelerar la tramitación de las ayudas *Next Generation*; estrategia conjunta con las administraciones públicas que permita adaptar los currículums académicos universitarios y de formación profesional a las necesidades de empleo que demanda el sector de la energía solar en España; establecimiento de una regulación que elimine las barreras que ralentizan un desplie-

periodo, el peso de la energía eólica ha pasado a ser más del doble, del 12% al 25%; el carbón se ha reducido desde el 20% de 2018 hasta un 2%. Con ello, se evidencia como las energías renovables han ganado peso en el mix energético²⁶. Sin embargo, según los datos de Red Eléctrica de España (REE) existen notables diferencias entre Comunidades Autónomas. Así, mientras en zonas como Castilla y León el 89% de los megavatios son de fuentes limpias, en regiones como las Islas Baleares difícilmente alcanzan el 7%²⁷.

Además, resulta muy interesante destacar que en 2023 se ha investigado y se han puesto en marcha nuevos proyectos innovadores de energías renovables. En este sentido, el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE) ha resuelto de manera favorable las primeras ayudas a proyectos innovadores de exploración para el aprovechamiento de la geotérmica profunda, financiados con el Fondo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea. En total ha repartido 120 millones, en su mayoría para proyectos radicados en Canarias. Concretamente, uno de ellos («Estudio de Viabilidad del Proyecto de Energía Geotérmica en Madrid») se desarrollará en Madrid por parte de la empresa Repsol. Está dotado de cinco millones y antes de julio de 2026 se deberá determinar si el subsuelo madrileño es adecuado para obtener este tipo de energía renovable que procede del calor de la tierra. Junto a ello, otros proyectos se localizan en el Campo Geotérmico de Níjar-Almería, dotado con 6,9 millones, y otro más en Melilla, que se financiará con seis millones²⁸.

También ha sido un buen año para los proyectos de hidrógeno²⁹. Ello lo ha puesto de manifiesto la Asociación Española del Hidrógeno (AeH2) que ha publicado el mapa interactivo del Censo de Proyectos de Hidrógeno, que en una primera fase recopila Proyectos de Demostración –TRL 7 o superior– que están en desarro-

gue, eficiente y económico del almacenamiento y el hidrógeno verde. Se puede consultar en: www.unef.es/es/comunicacion/comunicacion-post/el-sector-fotovoltaico-nacional-traslada-una-bateria-de-7-propuestas-a-los-partidos-politicos-para-asegurar-la-consecucion-de-la-transicion-energetica-en-espana. 21.06.2023.

²⁶ Noticia de newtral. Se puede consultar en <https://www.newtral.es/renovables-mix-energetico/20231215/> (15/12/2023)

²⁷ Noticia de la publicación El Economista. Se puede consultar en la dirección web: <https://www.eleconomista.es/energia/noticias/12390254/07/23/el-dispar-mapa-de-las-renovables-del-7-en-baleares-al-89-en-castilla-y-leon.html>. 30/07/2023.

²⁸ Noticias de la publicación 20 minutos. Se puede consultar en: <https://www.20minutos.es/noticia/5193066/0/gobierno-madrid-explorar-primera-vez-generacion-electricidad-geotermia/>. 24/11/2023

²⁹ Sobre el régimen jurídico del hidrógeno vid. los recientes estudios de Del Guayo Castiella, I. y Mellado Ruiz, L. (dirs.). *Retos regulatorios de los gases renovables en la economía circular*. Madrid: Marcial Pons, 2023 y MELLADO RUIZ, L. «Marco jurídico actual y futuro de la industria del hidrógeno en la Unión Europea: transición energética e hidrógeno verde». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 125, 2023, pp. 17-62.

llo o activos en España. Hasta la fecha, el censo incluye un total de 123 proyectos que abarcan toda la cadena de valor del hidrógeno y provienen de 46 entidades asociadas. El mapa nace con el objetivo de dar visibilidad a los proyectos de hidrógeno que se están realizando –o que están planificados– en el país, y como herramienta de análisis tanto para expertos como para las Administraciones Públicas³⁰. A mayor abundamiento, el proyecto H2PORTS (Implementation Fuel Cells and Hydrogen Technologies in Ports), financiado por Clean Hydrogen Joint Undertaking y coordinado por la Fundación Valenciaport, que analiza nuevas tecnologías de pilas de combustible orientadas a aumentar la eficiencia energética, la descarbonización y la seguridad de las terminales portuarias, ha sido premiado por Green Gas Mobility Summit 2023 como mejor proyecto de innovación sobre gases renovables. La iniciativa cuenta con la participación de la Autoridad Portuaria de València, CNH2-Centro Nacional del Hidrógeno, y las empresas privadas MSC Terminal Valencia S. A. U, Grimaldi Group, Hyster-Yale Group, Atena scarl-Distretto Alta tecnología Energía Ambiente, Carburros Metálicos, Ballard Power Systems y Enagás. El proyecto H2Ports tiene por objetivo demostrar y validar en el Puerto de Valencia, en operaciones portuarias reales, dos soluciones innovadoras basadas en tecnologías de FC y una estación móvil de suministro de hidrógeno específicamente diseñada para el proyecto. Un Reach Stacker que se probará en MSC Terminal Valencia, así como un Yard Tractor que se probará en Valencia Terminal Europa (parte del grupo Grimaldi), han sido seleccionados como los especialmente equipados para el uso de Pilas de Combustible en instalaciones portuarias. El proyecto pondrá en funcionamiento los equipos diariamente durante dos años de actividades operativas reales y analizará las formas de mejorar la eficiencia energética, el rendimiento y la seguridad de las operaciones con equipos portuarios de Pilas de Combustible. El proyecto también tendrá en cuenta

³⁰ Noticia consultada en www.aeh2.org/centenar-iniciativas-registradas-censo-proyectos-aeh2/. 06.06.2023. Junto con el censo se ha publicado el informe «Análisis del Censo de Proyectos», en el cual, por lo que respecta a la producción de hidrógeno, se pronostica un gran aumento de la misma a la luz de los proyectos e instalaciones censadas, lo que va a implicar elevar la capacidad de generación a 2030 en más del triple de lo previsto en la Hoja de Ruta del Hidrógeno, alcanzando los 11 GW. En el terreno de la movilidad, el 56 % de los proyectos censados están dirigidos al transporte por carretera y existe una desviación significativa entre el número de estaciones de repostaje de hidrógeno proyectadas –21 de acceso público– con los objetivos establecidos por la Hoja de Ruta del Hidrógeno –entre 100 y 150 de acceso público para 2030–. En cuanto al uso del hidrógeno en la industria, el informe señala que, de los 17 proyectos enfocados en este ámbito, el 67 % se centra en su uso en el refinado del petróleo y la industria petroquímica, mientras que el 15 % se destina a la producción de amoníaco. El resto de los proyectos se enfocan en la industria alimentaria, del vidrio y de la cerámica. Destaca el nuevo uso del hidrógeno en la producción de combustibles sintéticos en el sector de los hidrocarburos.

cuestiones transversales como el factor humano, la reglamentación, el futuro despliegue de la tecnología sobre una base plenamente comercial y la sensibilización sobre el potencial de la adopción del hidrógeno como combustible alternativo en los equipos portuarios³¹.

El año pasado ha sido un año de avances en el régimen jurídico de las energías renovables porque la normativa a nivel europeo se ha modificado y consecuentemente exigirá que nuestro Derecho interno se reforme para adaptarse a las mismas³². En este epígrafe vamos a señalar cuáles han sido las principales normas aprobadas por orden cronológico ya que en un epígrafe posterior las analizaremos por materias.

A nivel de la Unión Europea se han aprobado: El Reglamento (UE) 2023/955 por el que se crea un fondo social para el clima³³; El Reglamento (UE) 2023/1804, relativo a la implantación de las infraestructuras para los combustibles alternativos³⁴; El Reglamento (UE) 2023/1805, relativo al uso de combustibles renovables e hipocarbónicos en el transporte marítimo³⁵; La Directiva (UE) 2023/1791, relativa a la eficiencia energética³⁶; La Directiva (UE) 2023/2413, sobre la promoción de la energía procedente de fuentes renovables³⁷; El Reglamento (UE) 2023/2405, que regula la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un trans-

³¹ <https://gasnam.es/nota-de-prensa-h2ports-premiado-por-green-gas-mobility-summit-2023-como-mejor-proyecto-de-innovacion-sobre-gases-renovables/>. 15.06.2023.

³² Son interesantes los recientes estudios de FERNÁNDEZ PÉREZ, A., *Derecho de la energía europeo y cambio climático*. Navarra: Aranzadi, 2023; GONZÁLEZ RÍOS, I. Y Faya Barrios, A. L. (coords.). *Desafíos jurídicos administrativos del cambio climático, la transición energética y la digitalización*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023; MORENO MOLINA, A. N. *El Derecho del Cambio Climático: Retos, instrumentos y litigios*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023 y TENAS ALÓS, M. A. y COLÁS LAGUARDIA, M. E. (coords.). *Sobre políticas públicas para la implementación de las energías renovables*. A Coruña: Colex, 2023.

³³ El Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060 (DOUE L130/1, de 16 de mayo de 2023).

³⁴ El Reglamento (UE) 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE L234/1, de 22 de septiembre de 2023).

³⁵ El Reglamento (UE) 2023/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (Texto pertinente a efectos del EEE). (DOUE L234/48, de 22 de septiembre de 2023).

³⁶ La Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (versión refundida) (Texto pertinente a efectos del EEE). (DOUE L131/1, de 20 de septiembre de 2023).

³⁷ La Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo y se publica en el DOUE L núm. 2413, de 31 de octubre de 2023.

porte aéreo sostenible³⁸; El Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2441 que establece el contenido y el formato de los planes de neutralidad climática³⁹.

A nivel interno estatal se aprueban: El Real Decreto 36/2023, que establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético⁴⁰; La Orden TED/296/2023, que concreta las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2023⁴¹; El Real Decreto 821/2023, que adapta al marco europeo de ayudas de Estado al programa de incentivos (MOVES III)⁴²; El Real Decreto-ley 8/2023, de medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo⁴³; El Real Decreto 1178/2023, que adaptan al marco europeo de ayudas de Estado determinados programas de ayudas de rehabilitación energética y energías renovables⁴⁴.

A nivel autonómico se han aprobado: La Ley 1/2023, que modifica la naturaleza jurídica de la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha⁴⁵ y El Decreto-ley 1/2023, medi-

³⁸ El Reglamento (UE) 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation) y se publica en el DOUE L núm. 2405, de 31 de octubre de 2023.

³⁹ El Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2441 de la Comisión, de 31 de octubre de 2023, por el que se establecen normas para la aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al contenido y el formato de los planes de neutralidad climática necesarios para que se concedan asignaciones gratuitas de derechos de emisión que ha sido publicado en el DOUE L núm. 2441, de 3 de noviembre de 2023.

⁴⁰ El Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético. (BOE núm. 21, de 25 de enero de 2023).

⁴¹ La Orden TED/296/2023, de 27 de marzo, por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2023. (BOE, núm. 76, de 30 de marzo de 2023).

⁴² El Real Decreto 821/2023, de 14 de noviembre, por el que se adapta al marco europeo de ayudas de estado el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo, y se amplía su vigencia. Esta norma reglamentaria fue publicada en el BOE núm. 273, de 15 de noviembre de 2023.

⁴³ El Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. Esta norma con rango de Ley se publica en el BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2023.

⁴⁴ El Real Decreto 1178/2023, de 27 de diciembre, por el que se modifica la normativa reguladora y se adaptan al marco europeo de ayudas de Estado determinados programas de ayudas de rehabilitación energética y energías renovables del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2023).

⁴⁵ La Ley 1/2023, de 27 de enero, de medidas administrativas, financieras y tributarias de Castilla-La Mancha.

das urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón⁴⁶.

4. AVANCES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA ENERGÍA

A. *El Fondo social para el clima y el Fondo Nacional de Eficiencia energética.*

En el contexto del quinto paquete energético de la UE se aprueba el Objetivo 55, el 14 de julio de 2021 (Fit for 55, en su versión en inglés) que consiste en un conjunto de propuestas interconectadas, todas ellas orientadas hacia el mismo objetivo de garantizar una transición justa, competitiva y ecológica de aquí a 2030 y más allá. Una de estas medidas es la creación del Fondo social para el clima destinado a apoyar a los hogares, pequeños negocios y pasajeros más afectados por la pobreza energética. A petición del Parlamento, el Fondo Social para el Clima comenzará a funcionar en 2026, un año antes de la entrada en vigor del nuevo Régimen de Comercio de Emisiones (RCDE) que se extenderá para incluir los edificios y el transporte por carretera (conocido como «RCDE II»). Para el efectivo despliegue de este instrumento se ha aprobado el Reglamento (UE) 2023/955 que establece el Fondo Social para el Clima para el período 2026-2032. El Fondo prestará ayuda financiera a los Estados miembros para las medidas e inversiones incluidas en sus planes sociales para el clima beneficiando a los hogares, las microempresas y los usuarios del transporte que sean vulnerables y se vean especialmente afectados por la inclusión de las emisiones de gases de efecto invernadero de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE, en particular los hogares en situación de pobreza energética o los hogares en situación de pobreza de transporte. El Reglamento distingue entre el objetivo general del Fondo que consiste en contribuir a una transición socialmente justa hacia la neutralidad climática abordando la repercusión social de la inclusión de las emisiones de gases de efecto invernadero de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE, y los objetivos específicos que concreta en apoyar a los hogares vulnerables, las microempresas vulnerables y los

⁴⁶ El Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón. (DOA, núm. 55 de 21 de marzo de 2023).

usuarios del transporte vulnerables, mediante ayudas temporales y directas a la renta y medidas e inversiones destinadas a aumentar la eficiencia energética de los edificios, la descarbonización de la calefacción y la refrigeración de los edificios, así como mediante la integración en los edificios de la generación y almacenamiento de energía renovable, y garantizar un mejor acceso a la movilidad y el transporte de emisión cero y de baja emisión.

También se ha avanzado en el Fondo Nacional de Eficiencia Energética que se constituyó por la Ley 18/2014, de 15 de octubre. El Fondo, adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Secretaría de Estado de Energía, es gestionado por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), tal y como establece el artículo 73 de la Ley 18/2014, modificado posteriormente por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio y los recursos se dedican a la financiación de mecanismos de apoyo económico, financiero, asistencia técnica, formación, información, u otras medidas con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores, de forma que contribuyan en su conjunto a alcanzar el objetivo de ahorro de energía nacional previsto en el artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE hoy derogada por la Directiva (UE) 2023/1791.

B. Avances en el régimen jurídico del transporte sostenible: combustible renovables e hipocarbónicos para la aviación y el transporte marítimo y la fijación de nuevos objetivos para la instalación de infraestructuras para carburantes sostenibles.

También en el contexto del quinto paquete energético de la UE en el que se aprueba el Objetivo 55, el 14 de julio de 2021 en el que se contemplan un conjunto de propuestas interconectadas, todas ellas orientadas hacia el mismo objetivo de garantizar una transición justa, competitiva y ecológica de aquí a 2030, se fija un objetivo muy ambicioso para el sector de los transportes: reducir en un 90 % las emisiones de gases de efecto invernadero (que actualmente representan más de la cuarta parte de las emisiones de la UE). Para ello las tres propuestas legislativas que se marcan en este paquete se refieren a la iniciativa *FuelEU Maritime* para aumentar el uso de los combustibles renovables y los combustibles hipocarbónicos y disminuir la huella de carbono del sector marítimo, la iniciativa *RefuelEU Aviation* para reducir las emisiones de carbono en Europa promoviendo el uso de los combustibles de aviación sostenible (CAS) y la aprobación de un nuevo régimen jurídico

relativo a las infraestructura para los combustibles alternativos⁴⁷. Tres medidas se han aprobado en 2023 que inciden en estas tres iniciativas.

En primer lugar, se aprueba el Reglamento (UE) 2023/1805 relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (Texto pertinente a efectos del EEE). El Reglamento establece normas uniformes que imponen: por un lado, un límite a la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de la energía utilizada a bordo por los buques que llegan a puertos bajo la jurisdicción de un Estado miembro, permanecen en dichos puertos o salen de ellos, y, por otro lado, una obligación de utilizar el suministro de electricidad desde tierra o una tecnología de emisión cero en puertos bajo la jurisdicción de un Estado miembro. La finalidad del establecimiento de estas normas es aumentar el uso coherente de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos y de fuentes de energía sustitutorias en el transporte marítimo en toda la Unión, en consonancia con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en toda la Unión a más tardar en 2050, al tiempo que se garantiza el buen funcionamiento del transporte marítimo, se crea una seguridad normativa para la adopción de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos y de tecnologías sostenibles y se evitan distorsiones en el mercado interior. El Reglamento se aplica a todos los buques de arqueo bruto superior a 5 000 toneladas destinados al transporte de pasajeros o mercancías con fines comerciales, independientemente de su pabellón, en lo que respecta a: la energía utilizada durante su estancia en un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro; la totalidad de la energía utilizada en los viajes desde un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro hasta un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro; la mitad de la energía utilizada en viajes con destino u origen en un puerto de escala situado en una región ultraperiférica bajo la jurisdicción de un Estado miembro, y la mitad de la energía utilizada en viajes con destino u origen en un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro, cuando el anterior o el siguiente puerto de escala esté bajo la jurisdicción de un tercer país.

Respecto al transporte aéreo dos cuestiones es necesario señalar, por un lado, se ha aprobado la Decisión (UE) 2023/2440 de la Comisión, de 27 de octubre de 2023, relativa a la cantidad total de derechos de emisión para toda la Unión que se asignará a los ope-

⁴⁷ Vid. GONZÁLEZ RÍOS, I., ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M., (dirs.). *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.

radores de aeronaves en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE para 2024. La Decisión fija la cantidad total de derechos de emisión que se asignará a los operadores de aeronaves para 2024 a que se refiere el artículo 3 quater, apartado 5, de la Directiva 2003/87/CE.

Por otro lado, se aprueba también el Reglamento (UE) 2023/2405 relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation). Como hemos dicho, la iniciativa «ReFuelEU Aviation» tiene por objeto aumentar tanto la demanda como la oferta de combustibles de aviación sostenibles, que generan unas emisiones de CO₂ inferiores al queroseno, garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas en el mercado del transporte aéreo de toda la Unión, lo que disminuirá la huella de carbono del sector de la aviación y creará unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible en la UE. Las principales medidas novedosas que este Reglamento establece son seis. En primer lugar, se obliga a los proveedores de combustible de aviación a velar por que todo el combustible que se ponga a disposición de los operadores de aeronaves en los aeropuertos de la Unión contenga un porcentaje mínimo de combustibles de aviación sostenibles, incluido un porcentaje mínimo de combustibles sintéticos de conformidad con los valores y las fechas de aplicación establecidos en el anexo I del Reglamento, en el que se prevé que ambos porcentajes registren un aumento progresivo hasta 2050. En segundo lugar, los operadores de aeronaves quedan obligados a garantizar que la cantidad anual de combustible de aviación de que se abastezcan en un determinado aeropuerto de la Unión representa, como mínimo, el 90% del combustible de aviación requerido anualmente, si bien dicha cantidad podrá situarse por debajo de ese umbral cuando sea necesario por razones de cumplimiento de las normas aplicables en materia de seguridad del combustible, lo que deberá ser justificado debidamente por el operador a la autoridad o autoridades competentes. En tercer lugar, las entidades gestoras de los aeropuertos de la Unión deben adoptar todas las medidas necesarias para facilitar el acceso de los operadores de aeronaves a combustibles de aviación sostenibles. En cuarto lugar, el Reglamento establece que los Estados miembros deben designar a la autoridad o autoridades competentes responsables de garantizar el cumplimiento del Reglamento y de imponer multas por su infracción a los operadores de aeronaves, las entidades gestoras de aeropuertos de la Unión y los proveedores de combustible de aviación, asegurando que tales autoridades actuarán con imparcialidad y

transparencia, y de manera independiente respecto de tales sujetos. En quinto lugar, se regula la recopilación de datos y las obligaciones de notificación de los proveedores de combustible y de los operadores de aeronaves con el fin de que puedan hacer un seguimiento de las repercusiones del Reglamento en la competitividad de los operadores y plataformas de la Unión. Y finalmente en sexto lugar, se crea un sistema de etiquetado de la Unión sobre el rendimiento medioambiental destinado a los operadores de aeronaves que utilicen combustibles de aviación sostenibles, el cual permitirá a los consumidores elegir disponiendo de la debida información, promoviendo así vuelos más ecológicos.

En aras de la facilitar la consecución de los objetivos de neutralidad climática se aprueba el Reglamento (UE) 2023/1804 relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE (Texto pertinente a efectos del EEE). El Reglamento establece objetivos nacionales obligatorios que den lugar a la implantación en la Unión de suficiente infraestructura para los combustibles alternativos destinada a vehículos de carretera, trenes, buques y aeronaves estacionadas. Incluye especificaciones técnicas comunes y requisitos sobre información al usuario, suministro de datos y métodos de pago relativos a la infraestructura para los combustibles alternativos. El Reglamento establece normas relativas a los marcos de acción nacionales que deben ser adoptados por los Estados miembros, incluidas normas relativas a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos en áreas en las que no se establecen objetivos obligatorios a escala de la Unión y a la presentación de informes relativos a la implantación de dicha infraestructura. Igualmente, regula un mecanismo de información para incentivar la cooperación y garantizar un estrecho seguimiento de los avances. El mecanismo de información está previsto que adopte la forma de un proceso estructurado, transparente e interactivo entre la Comisión y los Estados miembros al objeto de finalizar los marcos de acción nacionales, habida cuenta de las estrategias locales y regionales existentes de implantación de la infraestructura para los combustibles alternativos, y su posterior ejecución y la correspondiente acción de la Comisión con miras a respaldar una implantación coherente y más rápida de la infraestructura para los combustibles alternativos en los Estados miembros. Puede entenderse, por tanto, que el Real Decreto 639/2016, de 9 de diciembre, por el que se establece un marco de medidas para la implantación de una

infraestructura para los combustibles alternativos ha de interpretarse a la luz del nuevo Reglamento europeo ⁴⁸.

A nivel interno y relacionado con el transporte sostenible se ha aprobado el Real Decreto 821/2023, de 14 de noviembre, por el que se adapta al marco europeo de ayudas de Estado el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo, y se amplía su vigencia. Este Real Decreto recoge expresamente los importes de ayuda a conceder por parte de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, para los destinatarios últimos que sean empresas, personas jurídicas que realicen alguna actividad económica y/o mercantil, que estarán sometidas a los requisitos y límites establecidos en el Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado que ha sido modificado por el Reglamento (UE) 2023/1315 de la Comisión, de 23 de junio de 2023. Esta modificación recoge diversos cambios en la

⁴⁸ Es interesante señalar que a nivel interno del Estado español, la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), ha presentado 20 medidas a la Subcomisión para el estudio del despliegue e instalación de las infraestructuras de recarga eléctrica y de hidrógeno, con el objetivo de eliminar las barreras que está encontrando el sector en la implantación de los puntos de recarga, siendo dos especialmente destacadas: las gestiones con las compañías distribuidoras de electricidad y, por otra, la obtención de licencias, permisos y autorizaciones, que dependen de la Dirección General de Carreteras y de las Comunidades Autónomas. En cuanto a las gestiones con las distribuidoras de energía eléctrica, la asociación ha solicitado que se apliquen los plazos de procedimiento abreviado para obtener permisos de acceso y conexión a la red eléctrica, de forma que la distribuidora tenga un mes para la respuesta inicial y la final. En este sentido, AOP propone que se fijen plazos máximos de resolución, y no de respuesta. Respecto las barreras que tienen que ver con las Administraciones Públicas, la prioridad es agilizar los trámites administrativos (licencias, permisos y autorizaciones) en la instalación de infraestructura de recarga. Para ello, AOP ha propuesto diversas medidas con las que se podría conseguir esta agilidad, como puede ser una autorización provisional de la instalación mientras se resuelve la autorización definitiva, la definición de «instalación fácilmente desmontable», o sustituir la autorización por una declaración responsable cuando sea posible. De esta forma, se podría simplificar al máximo el proceso. En esta misma línea, se ha expuesto la necesidad de que el trámite de legalización propio de cada Comunidad Autónoma pase a ser telemático en todo el territorio. Esta noticia se puede consultar en: www.aop.es/comunicaciones/2023/02/14/aop-propone-20-medidas-para-agilizar-la-tramitacion-de-puntos-de-recarga-y-de-hidrogenos/. 14.02.2023. Sobre ehículos eléctricos e infraestructuras Vid. los estudios recientes de MELLADO RUIZ, L., «Electromovilidad y régimen de infraestructuras de recarga» *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes* / González Ríos, I., Ávila Rodríguez, C. M. (dirs.). *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023 págs. 377-419 y ESPAÑA PÉREZ, J. A. «El necesario impulso al vehículo eléctrico y su infraestructura de recarga en aras de la descarbonización». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 60, 2023, pp. 90-123.

regulación de las ayudas estatales a la adquisición de vehículos cero emisiones o vehículos limpios y a los puntos de recarga eléctrica, que en algunos casos suponen una intensidad de ayuda máxima inferior a la que se establecía en la anterior redacción del reglamento, vigente hasta esta modificación, y que es el que ha resultado aplicable durante las primeras fases de funcionamiento del citado Real Decreto 266/2021, de 13 de abril⁴⁹.

C. Obligaciones de contenido y formato para los Planes de neutralidad climática.

La Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo exige que determinados titulares de instalaciones (las enumeradas en las categorías de su anexo I) establezcan planes de neutralidad climática para que los titulares de esas instalaciones cuyos niveles de emisión de gases de efecto invernadero que sean superiores al percentil 80.º de los niveles de emisión para los parámetros de referencia de producto pertinentes puedan recibir la asignación gratuita condicional. También deben elaborar planes de neutralidad climática los titulares de calefacción urbana que soliciten una asignación gratuita adicional para las instalaciones de calefacción urbana en ciertos Estados miembros. De conformidad con el artículo 10 bis, apartado 1, párrafo quinto, de la Directiva 2003/87/CE, los planes de neutralidad climática deben elaborarse a nivel de instalación. De conformidad también con la Directiva citada, la Comisión debe adoptar actos de ejecución para especificar el contenido mínimo y el formato de los planes de neutralidad climática tratando de buscar sinergias con planes similares con arreglo a lo dispuesto en el Derecho de la Unión. Como concreción de esta competencia se ha aprobado el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2441 de la Comisión, de 31 de octubre de 2023, por el que se establecen normas para la aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al contenido y el formato de los planes de neutralidad climática necesarios para que se concedan asignaciones gratuitas de derechos de

⁴⁹ Según datos de la asociación europea de fabricantes de coches, ACEA, las ventas de vehículos eléctricos puros nuevos superaron a las de los automóviles con motor diésel, con 158.252 unidades frente a 139.595, respectivamente. La cuota de mercado de los eléctricos puros fue del 15,1%, aumentando en más de cuatro puntos en el mismo mes del año pasado. Para ACEA esto corresponde al fuerte incremento de las matriculaciones de coches eléctricos en la Unión Europea, que subieron a un 66,2% en el mes de junio, mientras que los diésel descendieron a un 9,4%. Esta noticia se puede consultar en la publicación Cinco días en: <https://cincodias.elpais.com/companias/2023-07-19/las-ventas-de-coches-electricos-ya-superan-a-las-de-vehiculos-diesel-en-europa.html>. 19/07/2023.

emisión que ha sido publicado en el DOUE L núm. 2441, de 3 de noviembre de 2023. Este Reglamento de Ejecución fija el contenido (ver anexo I del Reglamento) y el formato (que ha de ser formato electrónico) de los planes de neutralidad climática a que se refiere el artículo 10 bis, apartado 1, párrafo quinto, y el artículo 10 ter, apartado 4, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. Texto Consolidado.

Respecto al contenido de los planes de neutralidad climática que han de estar debidamente motivados y justificados el anexo I del Reglamento de ejecución citado, establece siete puntos: el primero relativo a la información general sobre la instalación⁵⁰; el segundo y tercero sobre las emisiones históricas⁵¹; el cuarto, sobre

⁵⁰ Los datos que deben incorporarse en este punto son: a) Nombre y dirección de la instalación. b) Identificador de la instalación utilizado en el registro de la Unión. c) Identificador del permiso y fecha de expedición del primer permiso de emisión de gases de efecto invernadero que se haya expedido a la instalación con arreglo al artículo 6 de la Directiva 2003/87/CE. d) Identificador del permiso y fecha del permiso de emisión de gases de efecto invernadero más reciente que se haya expedido a la instalación con arreglo al artículo 6 de la Directiva 2003/87/CE. e) Nombre y apellidos y dirección del titular, información de contacto de un representante autorizado y de una persona de contacto principal, en caso de que sean diferentes. f) Cuando la empresa de calefacción urbana presente el plan de neutralidad climática a escala de la empresa, la información a que se refieren las letras a) a e) por cada instalación vinculada a dicha empresa, operada por ella y cubierta por el plan de neutralidad climática, incluida una descripción del vínculo con la empresa de calefacción urbana.

⁵¹ Los datos que deben incorporarse en este punto son: a) Emisiones históricas específicas por cada año del período de referencia pertinente, tal como se define en el artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado (UE) 2019/331, en particular los datos siguientes: i) emisiones históricas específicas de los niveles de actividad de cada año de cada subinstalación con referencia de producto o de subinstalaciones alternativas, en relación con otros niveles de producción, expresadas en toneladas equivalentes de CO₂ por unidad de producción pertinente de cada subinstalación o cualquier otra unidad de producción, cuando sea más apropiado; ii) en su caso, emisiones históricas específicas de los valores de los parámetros de referencia establecidos en el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/447 por cada subinstalación pertinente que se apliquen durante el período de referencia pertinente. b) Facultativamente, emisiones históricas absolutas, expresadas en toneladas equivalentes de CO₂, por cada año del período de referencia pertinente, tal como se define en el artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado (UE) 2019/331. Por otro lado, también ha de contener lo relativo a las emisiones históricas a que se refiere el punto 2 y los niveles de emisiones relacionados con las metas mencionadas en el punto 4, letra b), cumplirán las condiciones siguientes: a) Los límites del sistema y los tipos de gases de efecto invernadero cubiertos por esas emisiones históricas y niveles de emisión serán coherentes con el permiso de emisión de gases de efecto invernadero de la instalación de que se trate y las obligaciones establecidas en el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 y en el Reglamento Delegado (UE) 2019/331. b) En el conjunto de emisiones comprendidas no se incluirá ninguna absorción de carbono ni reducción de emisiones fuera de los límites del sistema de la instalación de que se trate y adquirida usando créditos de compensación de carbono. c) Las emisiones se expresarán en relación con los niveles de actividad de cada año de todas las subinstalaciones o, si no es posible, con respecto a los demás niveles de producción de la instalación de que se trate.

los hitos y metas incluidos los intermedios⁵²; el quinto sobre las condiciones que deben cumplir los hitos y metas intermedios⁵³; el sexto se refiere a las medidas e inversiones⁵⁴ y el séptimo al impacto estimado de las medidas e inversiones⁵⁵. Respecto al formato de los planes estos han de tener un formato electrónico y para ello la Comisión publicará una plantilla electrónica o un formato específico de archivo para proporcionar la información especificada en el anexo. Los titulares emplearán la plantilla electrónica o el formato específico de archivo a que se refiere el apartado 1 para elaborar y remitir el plan de neutralidad climática. Como excepción a lo dispuesto, los Estados miembros podrán exigir a los titulares que

⁵² Los datos que deben incorporarse en este punto son: a) Descripción pormenorizada de los hitos para 2025 y para cada período quinquenal posterior, proporcional a las metas a que se refieren las letras b) y c). b) Metas de emisiones específicas para 2025 y para cada período quinquenal posterior, en particular los datos siguientes: i) metas específicas de los niveles de actividad de cada año de cada subinstalación con referencia de producto o de subinstalaciones alternativas, en relación con otros niveles de producción de la subinstalación, expresadas en toneladas equivalentes de CO₂ por unidad de producción pertinente de cada subinstalación o cualquier otra unidad de producción, cuando sea más apropiado, y en porcentaje de reducción; ii) en su caso, metas relativas a los valores de los parámetros de referencia establecidos en el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/447 por cada subinstalación pertinente que se apliquen durante el período de referencia pertinente, tal como se define en el artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado (UE) 2019/331, expresadas en porcentaje de reducción. c) Facultativamente, metas de emisiones absolutas para 2025 y para cada período quinquenal posterior, garantizando la coherencia con las emisiones históricas a que se refiere el punto 2 y los hitos a que se refiere la letra a) del presente punto.

⁵³ Las condiciones son: a) Serán coherentes con el objetivo de neutralidad climática establecido en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1119. b) Se expresarán y definirán de conformidad con las reglas y los límites del sistema establecidos en el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 y en el Reglamento Delegado (UE) 2019/331.

⁵⁴ Los datos que han de incorporarse en este punto son: a) Descripción pormenorizada de todas las medidas previstas durante cada período quinquenal con el fin de conseguir los hitos y metas descritos en el punto 4 y de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. b) Descripción pormenorizada y cuantificación de las inversiones relacionadas con las medidas, expresadas en euros invertidos en cada año, así como euros anuales anualizados por cada período quinquenal. c) Descripción pormenorizada de las condiciones propiciadoras y las necesidades de infraestructura de las medidas e inversiones descritas en las letras a) y b). d) Facultativamente, una lista de medidas e inversiones ya ejecutadas antes de la presentación del plan de neutralidad climática.

⁵⁵ Los datos que deben incorporarse en este punto son: a) Evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto estimado en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de cada medida e inversión a que se refiere el punto 6 por cada uno de los períodos quinquenales a que se refiere el artículo 10 ter, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva 2003/87/CE, incluido, en la medida de lo posible, un desglose del impacto global en las siguientes categorías: i) cambio a tecnologías de emisión cero o de bajas emisiones; ii) eficiencia y ahorro energéticos; iii) cambio de combustibles fósiles a: 1) el hidrógeno; 2) la electricidad; 3) la biomasa que cumpla los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a que se refiere el artículo 38, apartado 5, del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066; 4) los combustibles alternativos procedentes de los flujos de residuos; 5) otras fuentes de energía renovable; iv) eficiencia en el uso de los recursos, especialmente la reducción del consumo de materiales y el reciclado; v) captura, almacenamiento y utilización de carbono. b) Descripción de las razones por las que se eligieron las medidas descritas en el punto 6 en lugar de otras posibles medidas de descarbonización, en lo que respecta a su impacto estimado en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

empleen las plantillas electrónicas o los formatos específicos de archivo desarrollados por dichos Estados miembros para elaborar y remitir los planes de neutralidad climática de conformidad con los actos delegados adoptados en virtud del artículo 10 bis, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87/CE.

D. Novedades normativas autonómicas en materia de transición energética y clima.

A la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña, a la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, a la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears, a la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra, a la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana y a la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias debemos sumarle la reciente Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco en cuyo análisis no vamos a entrar por exceder del año objeto de este estudio.

Durante el año 2023 debemos señalar dos normas autonómicas de dos Comunidades Autónomas que aún no tienen su ley de transición energética aprobadas: Castilla-La Mancha y Aragón. La Ley 1/2023, de 27 de enero, de medidas administrativas, financieras y tributarias de Castilla-La Mancha⁵⁶ en su artículo 9 modifica la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación por la que se creó la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha, como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, con el objetivo principal de fomentar las políticas sectoriales en el ámbito de la transición energética. Queda, por tanto, modificada la naturaleza jurídica de la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha, que pasa de entidad de derecho público a organismo autónomo, al objeto de mejorar su capacidad de actuación, evitando duplicidades de competencias con respecto a la Dirección General competente en la materia; nutriéndose de personal empleado público de la Administración regional; recibiendo ingresos directamente de los presupuestos regionales; ejerciendo eficazmente las competencias,

⁵⁶ Publicada en el DOCM núm. 21, de 31 de enero de 2023

incluso con funciones de autoridad y actividades de fomento de la Administración como la gestión de subvenciones y ayudas.

Por otro lado, se aprueba el Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón⁵⁷. El objeto del Decreto-ley es impulsar el proceso de transición energética en Aragón promoviendo el consumo energético de cercanía, residencial o productivo, mediante la vinculación de la planificación de inversiones productivas y de generación de energía a partir de fuentes renovables y el desarrollo legislativo, en el marco de la normativa europea y básica estatal, del régimen de las líneas directas, el autoconsumo, las comunidades de energía, las redes cerradas de distribución y determinados aspectos de las plantas híbridadas de generación en Aragón. Entre sus fines fundamentales cabe destacar los de favorecer el consumo energético de cercanía, en todas sus modalidades posibles, tanto para usos residenciales como productivos o de cualquier otra naturaleza, incrementar el nivel de autoabastecimiento y diversificación energéticos regionales aprovechando la gran capacidad de generación de electricidad a partir de fuentes renovables del territorio aragonés, promover la expansión de las energías renovables y la participación del sector económico empresarial en Aragón, a través del fomento de instalaciones energéticas a que utilicen fuentes renovables, para aprovechar las economías de escala, el potencial de producción y demanda del tejido empresarial, así como la mejora de la competitividad de nuestro tejido productivo, impulsar el autoconsumo energético en Aragón en cualquiera de las modalidades que regule o pueda regular en el futuro la normativa básica estatal y facilitar la constitución de comunidades de energía de cualquier naturaleza con objeto de empoderar a los consumidores de energía y hacerlos partícipes del mercado eléctrico para lograr que este sea más competitivo y la energía más asequible.

El consumo eléctrico de cercanía se configura como todo aquel que, mediante líneas directas, a través de cualquier modalidad de autoconsumo de las reguladas en la normativa básica estatal, mediante contratos de compra de energía u otras fórmulas que permitan articular el suministro de electricidad vinculen, mejorando sus condiciones de financiación, plantas de producción de energía a partir de fuentes renovables con consumidores finales de electricidad, reduciendo sus costes energéticos, todos ellos dentro del territorio de Aragón. Es un concepto, por tanto, que estructura en Aragón, atendiendo a sus peculiaridades, diversos instrumentos procedentes de la normativa de la Unión Europea, pendiente de

⁵⁷ Publicada en el DOA, núm. 55 de 21 de marzo de 2023.

transposición, y la normativa básica estatal, en tensión con normas europeas no transpuestas en plazo y que producen efecto directo. El capítulo tercero regula las líneas directas íntegramente ubicadas en el territorio de Aragón. El capítulo cuarto incluye diversas disposiciones para impulsar el autoconsumo de electricidad en Aragón en el marco de la regulación de esta cuestión en la normativa básica estatal. En el capítulo quinto de este Decreto-ley se regula el régimen de las comunidades de energía, en sus dos modalidades de comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía, así como el de las mancomunidades de energía, que pueden jugar un papel agregador muy relevante en una Comunidad como Aragón, con elevada dispersión y baja densidad de población. A las redes de distribución cerradas íntegramente ubicadas en el territorio de Aragón se dedica el capítulo sexto. El capítulo séptimo se dedica a la garantía de eficiencia ambiental y económica de las plantas de producción de energía que cuenten con una capacidad instalada superior a su capacidad de evacuación conforme a sus correspondientes permisos de acceso y conexión, muy especial, pero no exclusivamente, las plantas híbridadas. El capítulo octavo incluye la regulación de los proyectos e inversiones prioritarios con generación renovable asociada, configurados como una modalidad especial de planes y proyectos de interés general de Aragón declarados inversión de interés autonómico. Se excluyen las actividades energéticas de las susceptibles de ser declaradas y tramitadas como plan o proyecto de interés general de Aragón al amparo de dicha normativa. Y ello porque, en adelante, tan sólo las actividades energéticas que estén directamente vinculadas al consumo de cercanía, contempladas en el capítulo VIII de este Decreto-ley, y conforme al régimen en él establecido, podrán considerarse de interés general. Sólo cuando una actividad energética se vincule directamente a un proyecto con generación renovable asociada que sea declarado prioritario conforme a este Decreto-ley podrá considerarse de interés general. De este modo se potencia el consumo de cercanía, que provee energía generada localmente, evitando que actividades energéticas diferentes puedan autorizarse, autónomamente incluso, como plan o proyecto de interés general de Aragón. Así, el resto de las actividades energéticas, como pudieran ser la tramitación de instalaciones de generación conectadas a las redes de distribución y transporte mediando los correspondientes permisos y que no se vinculan a proyecto prioritario alguno, se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa del sector eléctrico y urbanística, sin que resulte posible en adelante que se declaren y tramiten como planes o proyectos de interés general de

Aragón. Con esta finalidad, la disposición final tercera modifica la letra c) del apartado primero del artículo 33 de la vigente Ley de Ordenación del Territorio de Aragón eliminando las actividades energéticas de las que pueden ser autorizadas conforme al régimen general de los planes y proyectos de interés general de Aragón.

En el capítulo noveno se regula el informe autonómico preceptivo y no vinculante en los concursos de acceso y de transición justa que se convoquen en relación con nudos ubicados en el territorio de Aragón. Se trata, con ello, de incorporar al ordenamiento aragonés de un instrumento que se ha demostrado eficaz para ejercer las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco de procedimientos tramitados por la Administración General del Estado, protegiendo sus intereses. Dado que en dichos concursos tienen un peso notable criterios territoriales, económicos, sociales o ambientales, resulta evidente que la Comunidad ha de ser cuando menos oída en los procedimientos que se tramiten al efecto.

El capítulo décimo, integrado por un solo artículo, incorpora al ordenamiento aragonés la gestión y agregación de demanda como un instrumento para lograr un funcionamiento más eficiente del mercado en beneficio de los consumidores de energía, en línea con los objetivos del derecho de la Unión Europea en la materia.

El capítulo undécimo crea el Fondo Aragonés de Solidaridad Energética, cuyo objetivo fundamental es canalizar la reinversión en los territorios afectados por instalaciones de generación de una parte sustancial de los ingresos obtenidos por los tributos ambientales autonómicos que gravan tales afecciones. Para ello se establecen los criterios de dotación del fondo, su destino, los municipios destinatarios de este y el procedimiento y criterios de reparto.

Por último, el Decreto-ley contiene seis disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y siete finales.

5. CONCLUSIONES

Podemos concluir que 2023 ha sido un buen año en la producción y consumo de energías renovables y, por tanto, se avanza de forma satisfactoria para la consecución de los objetivos más inmediatos de 2030 y más lejanos de 2050. Así lo afirman los datos de los informes publicados por la AIE y el Ministerio para la transición energética y el reto demográfico. Los conflictos bélicos en Ucrania y Oriente Medio han tenido un efecto inmediato en el sector de las energías renovables y la eficiencia energética, su impulso

más rápido. Dicho impulso o aceleración se ha realizado en el ámbito de la generación eléctrica en detrimento de la protección ambiental. Asistimos, cuando menos, al paso de una protección «proyecto a proyecto», o sea, vinculada a la concreta instalación, a un control a través de una planificación general de zonas aptas para el desarrollo de energías renovables. Así lo pone de manifiesto la actual zonificación ambiental para las instalaciones de energías renovables y la futura aprobación de los planes para zonas de aceleración de renovable. Lo que debiera haber sido un elemento previo al despliegue las energías renovables, su adecuada planificación e integración en la ordenación territorial, se convierte en un instrumento *ex post*, aplicable tras una regulación que ha facilitado la proliferación de dichas infraestructuras. La crisis energética, con el riesgo de subida de precios afectando a todos los sectores económicos, ha llevado a la UE a primar el rápido despliegue de infraestructuras para las energías renovables sobre la protección del paisaje, del suelo y de las especies.

La UE ha centrado la protección ambiental en la expansión territorial de las energías renovables en evitar la destrucción de biodiversidad con los cultivos energéticos. En este ámbito se viene limitando el uso de combustibles procedentes de biomasa, que pueden poner en riesgo masas forestales, sustituyéndolos por combustibles avanzados y sintéticos.

El régimen jurídico a nivel de la UE para intensificar la promoción de las energías renovables, para aumentar la eficiencia energética, para implantar las infraestructuras para los combustibles alternativos, para el uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo, para la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation), para establecer el Fondo Social para el Clima y las normas sobre contenido y formato de los planes de neutralidad climática necesarios para que se concedan asignaciones gratuitas de derechos de emisión, ha sido aprobado para hacer frente a las sucesivas crisis económicas y energéticas derivadas del contexto internacional. A la vista de los distintos instrumentos normativos, unos adoptan la forma de Reglamentos y otros de Directivas, el Derecho interno deberá ser actualizado e interpretado.

A nivel interno, la aprobación de normas en el ámbito estatal ha estado protagonizada por normas que concretan la actividad de fomento de la Administración. Se han establecido las obligaciones de aportaciones al Fondo Nacional de Eficiencia Energética; se han aprobado modificaciones en el régimen jurídico de la concesión directa de ayudas a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades

de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica.

A nivel autonómico no se ha aprobado en 2023 ninguna Ley reguladora de la transición energética y el clima. Castilla-La Mancha, a través de una Ley de medidas administrativas, financieras y tributarias, ha modificado la naturaleza jurídica de su Agencia de la Energía y del Cambio Climático, que pasa de Entidad de Derecho Público a Organismo Autónomo, al objeto de mejorar su capacidad de actuación, evitando duplicidades de competencias con respecto a la Dirección General competente en la materia; de nutrirse de personal empleado público de la Administración regional; de poder recibir ingresos directamente de los presupuestos regionales y para poder ejercer eficazmente las competencias, incluidas las funciones de autoridad y actividades de fomento de la Administración como la gestión de subvenciones y ayudas. Por su parte Aragón, a través de un Decreto-ley establece un régimen jurídico específico para impulsar el proceso de transición energética en Aragón promoviendo el consumo energético de cercanía, residencial o productivo, mediante la vinculación de la planificación de inversiones productivas y de generación de energía a partir de fuentes renovables y el desarrollo legislativo, en el marco de la normativa europea y básica estatal, del régimen de las líneas directas, el autoconsumo, las comunidades de energía, las redes cerradas de distribución y determinados aspectos de las plantas híbridadas de generación en Aragón.

