

Transición energética: un salto cualitativo en el progreso democrático

Susana Galera Rodrigo

URJC

ANTECEDENTES: DEL VOTO CAPACITARIO AL CONTENCIOSO CLIMÁTICO

Aunque el tema que desarrolla este número arrastra alarma e inquietud, y quizás precisamente por ello, querría plantearlo en perspectiva positiva. Los efectos derivados del cambio climático no encuentran ya demasiados escépticos, si alguno quedara; las conclusiones de los estudios y proyecciones, junto con la escasa ambición de las medidas para la “desaceleración de los impactos antropogénicos” resultan más que inquietantes; no faltan además voces científicas que consideran que ya es demasiado tarde para la reversión, lo que, afortunadamente, no es de general aceptación.

Es la hipótesis que permite albergar esperanza en eventuales políticas contundentes para contener y reconducir los impactos climáticos actuales, la que aquí se considera. Cualquiera que sea su contenido específico, la reacción de las políticas climáticas pasan por la descarbonización progresiva de la sociedad: tal objetivo está asociado en las Estrategias UE en un cambio radical de la configuración del sistema energético que, a su vez, arrastrará a un profundo cambio de nuestro entorno social. Como se verá, la de-

nominada “transición energética” es una estrategia política que hace de la necesidad virtud, y lejos de circunscribirse a un sector específico, de marcado carácter técnico, supone un impulso a la reactivación y renovación de la sociedad a nivel continental, una “puesta a punto” para encarar las próximas décadas del milenio. Desde esta perspectiva, la Hoja de Ruta para la Transición Energética 2050, publicada en 2011 tendrá en unas décadas la perspectiva de una de las referencias paradigmáticas para el progreso democrático y social en el que la comunidad humana está involucrada desde hace apenas trescientos años, y en el que aparecen hitos cronológicamente difusos que la hacen avanzar, consolidando el camino recorrido y estableciendo nuevos objetivos.

Este nuevo reto –cambio climático y transición energética– lo afrontamos con los logros cosechados en las décadas, y los siglos, anteriores: nunca hasta hoy la ciudadanía había alcanzado la relevancia y el respeto que se refleja en el ordenamiento contemporáneo, lo que ha sido el resultado de conquistas ciudadanas sucesivas y propiciadas por un instrumental tecnológico de rapidísima progresión que, también, juega en favor de un mayor equilibrio e interacción entre la ciudadanía y el ejercicio del poder público por ella habilitado.



La perspectiva que aquí se considera tiene como antecedente remoto la progresiva ampliación y generalización del derecho de voto hasta llegar al sufragio universal “propriadamente dicho”, lo que añade a los varones contribuyentes iniciales los varones no contribuyentes primero y las mujeres después: este proceso nos sitúa, en nuestro entorno, en la segunda década del pasado siglo pasado... esto es, no hace ni un siglo. Otro punto de inflexión importante se localiza en los movimientos civiles y sociales de la segunda mitad del siglo pasado, cuando, con distintas motivaciones, la sociedad hizo oír su demanda de una mayor consideración y participación en determinadas decisiones que le afectan directamente, lo que, mucho más tarde, se visibilizó en el ámbito académico y científico como la “crisis de las democracias representativas”–.

Además de soluciones puntuales, estas demandas sociales tuvieron satisfacción y reconocimiento jurídico, inicialmente y con carácter general, en un ámbito específico, el “moderno Derecho Ambiental” que nace con la Conferencia de Río 1992 como precipitado de una acción previa, la Conferencia de Estocolmo de 1972: en ambos casos, por lo que aquí interesa, se hace referencia a la ciudadanía y a sus instituciones más cercanas, que tienen carácter infraestatal. Tales referencias, tímidas y en forma de declaración política, tendrían un enorme potencial de expansión y se concretaría, inicialmente, en el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente –Convenio de Aarhus 1998–, un

El cambio radical de la configuración del sistema energético, arrastrará a un profundo cambio de nuestro entorno social. Foto: Roberto Anguita.

Cualquiera que sea su contenido específico, la reacción de las políticas climáticas pasa por la descarbonización progresiva de la sociedad: tal objetivo está asociado en las Estrategias UE en un cambio radical de la configuración del sistema energético que, a su vez, arrastrará a un profundo cambio de nuestro entorno social

instrumento de enorme potencial en el reforzamiento de la participación ciudadana en las cuestiones ambientales (Parola 2013). En paralelo, y como consecuencia de aquellas de declaraciones de 1992, las entidades locales desplegaron desde entonces una ingente actividad internacional –paradiplomacia o city diplomacy– en foros de discusión y búsqueda de soluciones a problemas comunes de carácter ambiental, primero, y climático, después.

Ya el Convenio de Aarhus, circunscrito a lo ambiental, nació con la pretensión de que sus determinaciones de acceso a la información, la justicia y la participación se extendieran a otros ámbitos, lo que ha dado lugar a la generalización de las leyes de transparencia allá donde no las había ya.

Es desde esta perspectiva que se quiere identificar un nuevo hito en la progresión democrática y social de las sociedades occidenta-

les: ya no es el reforzamiento de la posición jurídica del individuo, sino de un conjunto de individuos organizados en unidades sociales identificadas como ciudadanía. Además de razones de democracia y progreso social, el reforzamiento de la ciudadanía obedece también a cuestiones institucionales mucho más pragmáticas, articuladas en una nueva forma de “colaboración público-privada” –aunque más correcto sería hablar de colaboración pública institucional y ciudadana–. Y es que con carácter general, y particularmente en el sector ambiental, la Administración se enfrenta al reto de aplicar un ordenamiento jurídico de creciente complejidad, tanto por su imbricado sistema de fuentes, como por presentar un contenido de marcado componente técnico que está sujeto a una revisión permanente. De esta forma, el acceso reforzado a la información, y a la jurisdicción, del ciudadano constituye un instrumento adicional de vigilancia del cumplimiento del ordenamiento ambiental y que coadyuva a su debida aplicación.

De esta forma, las sucesivas regulaciones que se adopten en materia de Transición Energética y Políticas de Clima, estarán referidas a aspectos clásicos de regulación de mercados, de incentivación de energías limpias, de fiscalidad ambiental y sobre el carbono... y muchos otros aspectos; pero implicará también otro marco normativo en el que la posición jurídica reforzada del ciudadano va a dejar su impronta, aquí mucho más que en otros ámbitos, en las políticas y normativas que en su día se vayan adoptando. Y ya se está viendo: el contencioso climático, con Estados Unidos y Australia a la cabeza, se está generalizando de una forma muy rápida en todo el mundo, y ha entrado en Europa de la mano de los conocidos Asuntos *Urgenda* –2015 y 2018–, planteados contra las políticas climáticas del Gobierno de los Países Bajos.

El contencioso climático –*climate-change litigation*– no es sólo un fenómeno judicial, sino un instrumento de gobernanza climática: ya no se trata de contenciosos históricamente re-

Ya el Convenio de Aarhus, circunscrito a lo ambiental, nació con la pretensión de que sus determinaciones de acceso a la información, la justicia y la participación se extendieran a otros ámbitos.



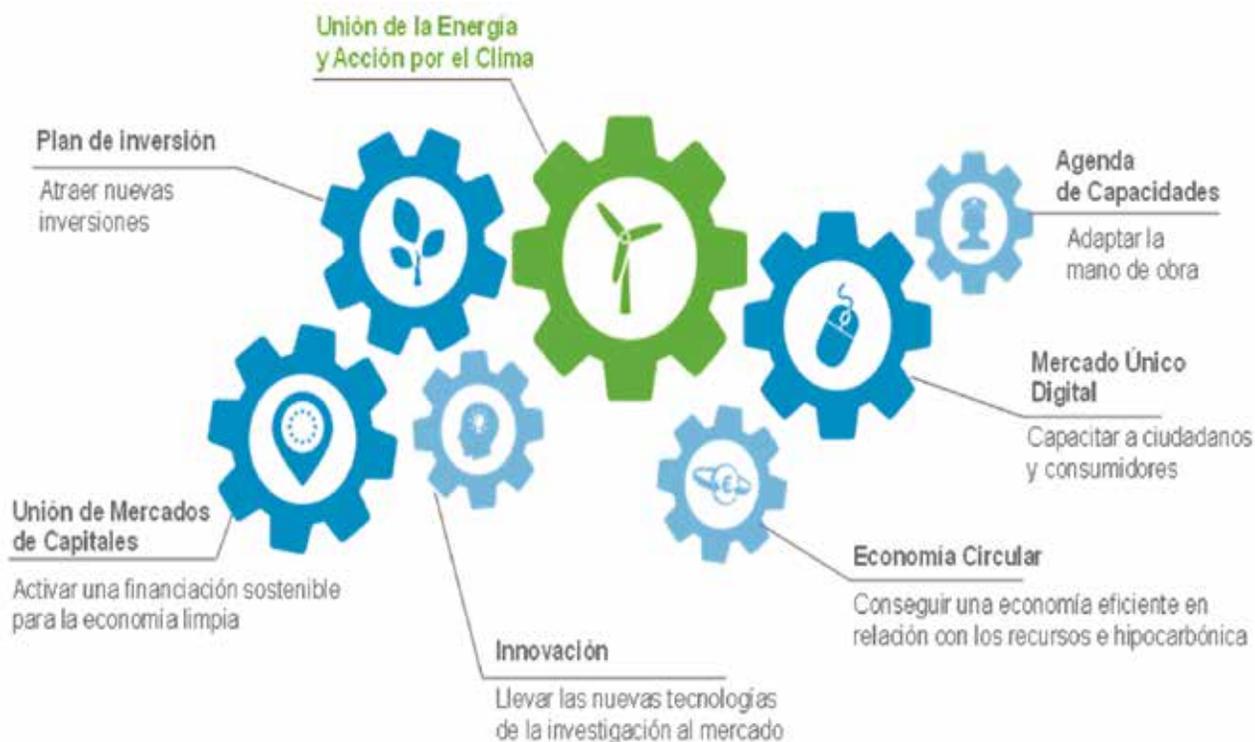
**Convenio
Aarhus**

lacionados con proyectos de energías fósiles, petróleo o minería, proyectos de infraestructuras para la producción de energía hidráulica o evaluaciones de impacto. Ahora se llevan ante la jurisdicción las medidas –o no medidas– de prevención de efectos provocados por el cambio climático a la luz de los perjuicios producidos o fatalmente previsibles en ausencia de una acción pública adecuada. Este debate judicial clarifica los problemas a afrontar, la idoneidad de los instrumentos regulatorios y el nivel de regulación: como se ha dicho, ya no se trata sólo de resolución de conflictos, sino de gobernanza (Peel y Osofsky 2015) con la intensa actividad –participación– de una ciudadanía que tiene un acceso reforzado a informes y evidencias científicas –información– y a foros –jurisdicción– no gubernamentales en los que plantear el debate. La Universidad de Columbia puso en marcha un programa –*climatecasechart.com*– para el registro y análisis de estos litigios, tanto en EEUU –desde 2007, con 952 casos– como fuera de EEUU –desde 2011, con 269–.

LA “CUESTIÓN” DE LA ENERGÍA: LA OBSOLESCENCIA DE LAS REDES Y LA ESTRATEGIA BARROSO

La UE ha mostrado siempre una sensibilidad particular respecto de su dependencia energética externa, y ya desde los años '70 del siglo pasado puso en marcha medidas de ahorro y eficiencia energética dirigidas a reducir la demanda de energía, tanto por cuestiones de seguridad del abastecimiento, como de ahorro económico. Desde entonces, no ha perdido de vista este objetivo, mejorando y ampliando su normativa de eficiencia energética.

Pero a esta cuestión consustancial al sistema energético europeo se le añade después otra de no menor calado: la renovación de las redes e infraestructuras energéticas –*aging infrastructures*– que entrarían a partir del 2020 en un nuevo ciclo inversor requerido de una ingente financiación en todo el continente. Como se dijo, haciendo de la necesidad virtud, la entonces Comisión Barroso decide, no



sólo participar con el sector privado en ese fabuloso reto, sino utilizarlo para la reactivación económica de la UE, para la renovación de la formación de recursos y de sectores profesionales requeridos en las siguientes décadas y para descarbonizar el sistema de producción y consumo en línea con las necesidades de reducir el impacto de las actividades humanas en el cada vez más evidente nuevo ciclo climático. Ya no es sólo una acción keynessiana de gasto público (Heffron 2015) sino una oportunidad para la creación de nuevos sectores económicos, profesionales y laborales de calidad, y para el cambio a un modelo de generación energética mucho más limpia, eficiente y de proximidad.

La Estrategia de la *Transición Energética*, se formaliza en el año 2011 mediante la publicación de la Hoja de Ruta de la Energía 2050 - COM 2011/885, y persigue un doble objetivo:

- por una parte, la reducción progresiva de las fuentes de energía convencionales, que se contemplan transitoriamente como fuentes de reserva hasta conseguir el abastecimiento completo y seguro de la red a partir de fuentes de energía renovables (RES) y otras fuentes no convencionales, lo que ha de ocurrir en paralelo a un menor consumo de energía –eficiencia energética–, y
- por otra parte, se apunta a un cambio estructural del sistema de gestión, que abandona ahora la secuencia vertical de producción –transporte, distribución y consumo–, gestionado por los operadores del sistema, para implantar un sistema de abastecimiento energético descentralizado y basado en una gigantesca red inteligente e interconectada, alimentada por millones de actores –productores/consumidores– que interactúan con la red (Smart Grids), que presupone el autoconsumo y el balance neto hasta donde sea posible.

Desde la definición de esa estrategia, se han ido adoptando otras intermedias (2020, 2030) al tiempo que se revisaban, y modificaban en

función de los resultados, las normas europeas que vehiculaban aquellas estrategias. Recientemente (Winter Package, Noviembre 2016), se adopta la estrategia *Energía Limpia para los Europeos-COM 2016/860-*, que coherente con las anteriores, pretende “acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia una energía limpia, lo que permitirá generar empleo y crecimiento en nuevos sectores económicos y nuevos modelos empresariales”. Al tiempo, se publican las propuestas de modificación de las principales Directivas energéticas y la adopción de un Reglamento de electricidad.

La estrategia prioriza la Eficiencia Energética (“la fuente de energía más barata y más limpia es la energía que no necesita ser producida o utilizada”), lo que le lleva, entre otras medidas, a elevar los objetivos de ahorro y a desarrollar más detalladamente, en una estrategia específica, medidas relacionadas con la calefacción y la refrigeración –COM 2016/51– en las políticas energéticas.

En la nueva estrategia intermedia de 2016 resultan claramente identificables los elementos de la descarbonización, a la que se le da un respaldo firme, ampliando la ambición respecto de las iniciativas anteriores; sin embargo el segundo contenido de la Transición Energética, que suponía la transformación radial y estructural del modelo, no se aprecia con similar nitidez. Me estoy refiriendo a los presupuestos esenciales de la transformación del sistema que se tuvieron en cuenta en la estrategia original de 2011: autoconsumo, balance neto, gestión inteligente (Galera 2016). De hecho, en 2015 ya se anunció por la Comisión Juncker –COM 1015/89– que la Estrategia de Gestión Inteligente de Redes se separaría de la Estrategia Energética para desarrollarse junto con las Estrategias relacionadas con la Agenda Digital. De esta forma, los Planes Nacionales de Redes Inteligentes o la reconsideración del régimen jurídico del Operador del Sistema en un contexto de gestión inteligente –COM 2012/663– o la petición del Supervisor Europeo de Datos de una regulación de los datos proporcionados



por los Contadores Inteligente –precisamente, para hacer posible la modificación de la estructura del sistema– no se encuentran ya presentes como contenidos de la Estrategia Energética.

ENERGÍA – CLIMA – MEDIO AMBIENTE

Grosso modo, y dejando ahora de lado los muchos matices y desarrollos que la acompañan, la acción por el clima en la UE viene concretada tal como indica su información institucional en tres tipos de estrategias:

- instrumentos de control y reducción de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera, como el régimen de comercio de derechos de emisión y la Decisión de reparto del esfuerzo o DRE, los sistemas de captura
- y almacenamiento de CO₂ o una regulación específica para el transporte;
- la promoción de fuentes de energía renovables,
- la reducción del consumo energético, mejorando la eficiencia energética de edificios y de determinados productos y sectores, y elaborando estrategias específicas para las ciudades,

A estas medidas de *mitigación* debe de añadirse la acción de *adaptación* que tiene por objeto prevenir y anticipar los impactos del cambio climático y que da origen a estrategias y acciones en los ámbitos local, nacional y de la UE. Estas medidas de adaptación inciden en ámbitos sectoriales que ya son objeto clásicamente de ordenación

La UE sigue apostando decididamente por la descarbonización.
Foto: Roberto Anguita.

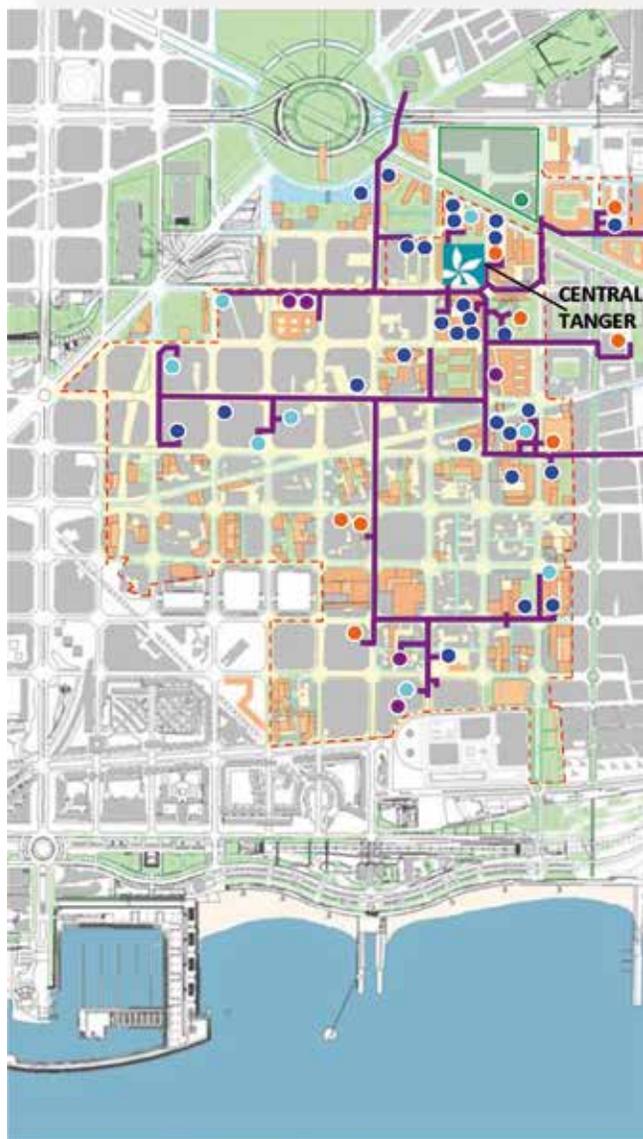
jurídica, pero que ahora deben de intensificar el componente del riesgo climático: gestión de ecosistemas y de los recursos hídricos, la reducción del riesgo de catástrofes, la gestión de las zonas costeras, la agricultura y el desarrollo rural, los servicios de sanidad, la planificación urbanística y desarrollo regional, entre otros.

Además de medidas específicas que adoptó la UE desde los años '70 del siglo, desde el inicio del milenio se adoptaron medidas específicamente dirigidas a la lucha contra el cambio climático bien de carácter general –Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE –COM 2013/216– o más específicas: promoción de electricidad a partir de fuentes renovables (Directiva 2003/30), la implantación progresiva de cuotas para energías renovables en los transportes (Directiva 2009/28), el elemento central de la regulación climática –régimen de comercio de derechos de emisión (Directiva 2003/87) –, o el régimen de eficiencia en el uso de la energía (Directiva 2006/32).

En este tiempo se afirmaba la complementariedad y la sinergia de las políticas de clima y energía, en tanto los objetivos de una y otra se retroalimentan: conseguidos los unos, se refuerzan los otros: más allá de esa complementariedad, se afirma una Política integrada de clima y energía, con base en las tres Comunicaciones de la Comisión que desembocaron en el llamado “paquete energético verde” (Alenza y Sanz). Una sinergia y complementariedad que se observa a su vez entre las políticas de clima y energía, por una parte, y las demás, como las que tienen como objetivo específico la mejora de la calidad del aire, la creación de empleos verdes o el liderazgo europeo en materia de innovación.

Sin embargo, no fue hasta 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa adoptado dos años antes, que la UE incorporó entre sus objetivos la lucha contra el cambio climático (como parte de la Política Ambiental, Título XX) además de introducir una Política específica en materia de Energía (Título XXI, artículo 194). Es importante subrayar que ambas Políticas presentan en el TFUE una intensa imbricación:

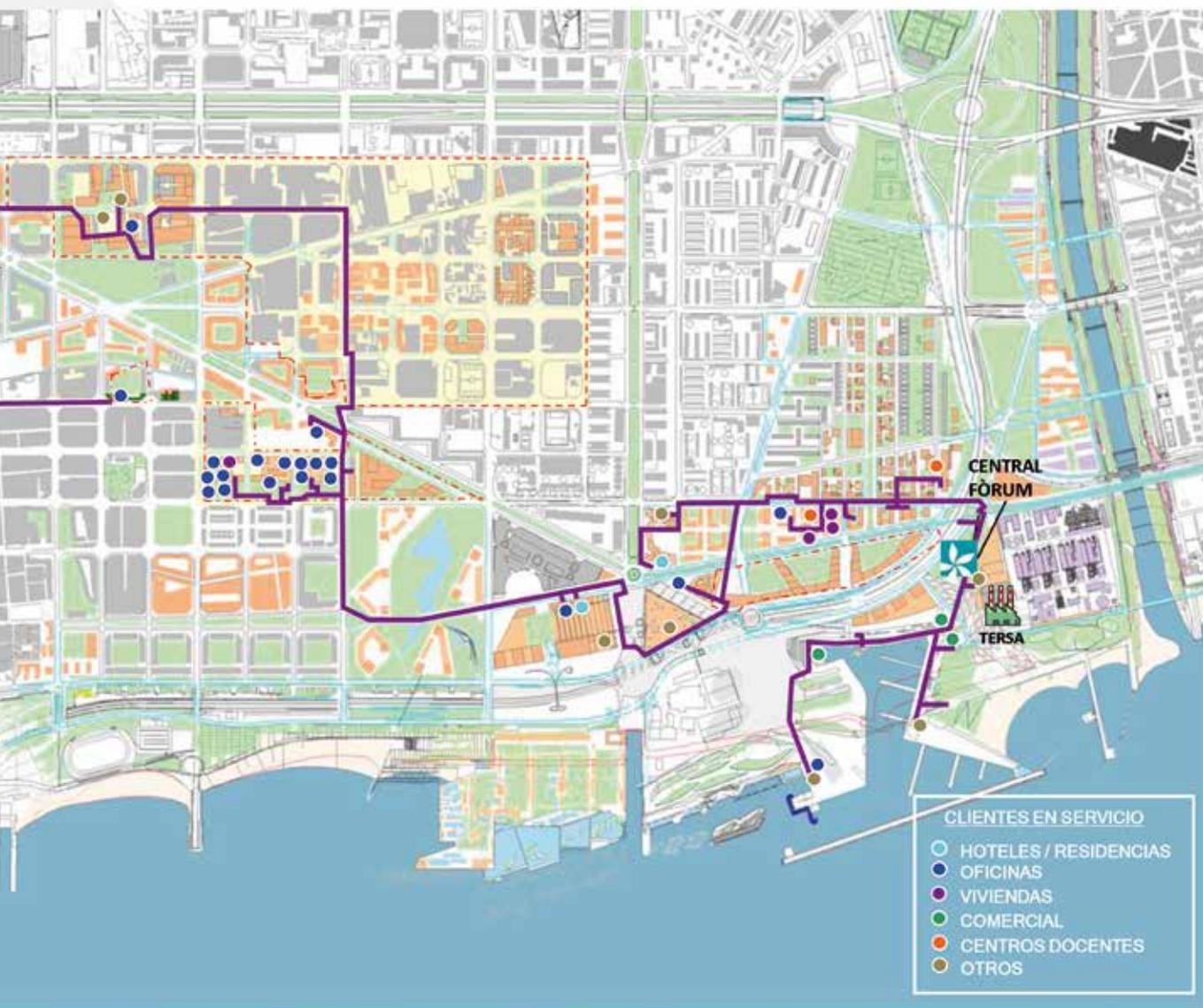
La red urbana de calor En continuo crecimiento



Districlima fue constituida en el año 2002 en Barcelona, para llevar a cabo, por primera vez en España, una red urbana de distribución de calor y frío para su utilización en calefacción, climatización y agua caliente sanitaria.

- por una parte, la “lucha contra el cambio climático” aparece dentro de los objetivos de la Política Ambiental (artículo 191.1, 4º apdo.),

Calor y frío del Fórum y 22@



- por otra parte, el “desarrollo de energías nuevas y renovables” y la “eficiencia energética” –instrumentos esenciales en la lucha contra el cambio climático– quedan

reflejados como objetivos principales de la Política de Energía (artículo 194.1.c/) que se añaden a la “seguridad del suministro”;

Que las Entidades Locales son actores fundamentales para la eficacia de las políticas climáticas es una proposición que no se discute, pues en las ciudades se ubican las actividades responsables de emisiones. Es por ello que se está generalizando muy rápidamente un nuevo perfil de políticas urbanas que incorporan consideraciones climáticas

Esta impronta ambiental de las políticas de energía y clima es claramente identificable en las medidas posteriores que se han adoptado. Así, el ya mencionado Winter Package 2016, además de revisar y actualizar la normativa anterior, incorporó medidas nuevas de gran alcance y que mantienen la impronta ambiental de las anteriores: es el caso del nuevo Reglamento de Gobernanza Energética –COM(2016) 759–, que reposa sobre la doble base jurídica ambiental y de la energía –artículos 191, 192 y 194 TFUE– o la ampliación de sectores a los que se les aplica una disciplina de control de emisiones, al incorporar el uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS, o bien LULUCF, por sus siglas en inglés), que es también una medida ambiental –artículo 192– y no agrícola –COM 2016/479–.

Este anclaje ambiental, antes y ahora, de las medidas de lucha contra el cambio climático plantea no pocas dificultades a la correcta incorporación de estas medidas al ordenamiento español, como enseguida se referirá. Pero conlleva una consecuencia adicional, que es la aplicación de un régimen jurídico reforzado de participación que sólo es aplicable a las materias ambientales. Me estoy refiriendo, claro, al régimen que estableció el Convenio de Aarhus, de acceso a la información, a la participación

y a la justicia en materia ambiental y que desarrolló, en el ámbito de la UE, el Reglamento n.º 1367/2006 y en el ámbito nacional la Ley 27/2006.

Este régimen ambiental reforzado aplicable a las medidas climáticas se ha aplicado recientemente de forma explícita con la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2017 –Asunto C-60/15 P, Saint-Gobain– que se pronuncia sobre el régimen de acceso a la información pública –general o reforzado– aplicable a una petición relacionada con la lista de instalaciones sujetas al régimen de comercio de emisiones, anulando la denegación de acceso al no habersele aplicado el régimen reforzado aplicable en materia ambiental –y que admite menores restricciones de acceso a la información–.

La proyección nacional de esta normativa seguirá, en lo esencial, los cauces y criterios del proceso de transposición al Derecho de la Unión Europea que reposan en el conocido Principio de Autonomía institucional que, conviene advertir, en modo alguno implica que el proceso de calificación y encaje competencial en el marco constitucional pueda prescindir completamente del entendimiento europeo de las normas que han de trasponerse.

La incorporación al ordenamiento español de este régimen europeo reconduce, en un primer momento, al marco de distribución de competencias que se establece en los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución, en el que, como es natural, no hay una referencia explícita al «Clima» como ámbito de actuación, por lo que las eventuales acciones climáticas han de reconducirse a los títulos competenciales más afines de entre los relacionados en ambos preceptos.

Pero en el segundo momento, en el que junto a estos preceptos aplicamos también los Estatutos de Autonomía –que forman parte del bloque de constitucionalidad– sí nos podemos encontrar con referencias al “clima” y a otros conceptos renovados relacionados con la energía, al haberse reformado los textos estatutarios unas décadas después de aprobarse la Consti-

tución. Es el caso, por ejemplo, del Estatuto de Autonomía de Cataluña después de su reforma por Ley Orgánica 6/2006, que recoge entre sus competencias las relativas a artículo 133.d/ (eficiencia energética y renovables, en el marco de las competencias de Energía –artículo 133.d/–) y el régimen de emisiones, –artículo 144.i, en el marco de las competencias ambientales.

Encontramos de esta forma una primera dificultad para la transposición del régimen de clima y energía europeo, y es la falta de coincidencia en el texto constitucional y en los Estatutos de las “materias” a las que va referida la titularidad de la competencia, lo que no sería un obstáculo que no pudiera remontarse con una adecuada interpretación por el Tribunal Constitucional.

Una segunda dificultad deriva del entendimiento que se le da concepto de energía a efectos de determinar la titularidad de la competencia, un entendimiento que nos aleja de la perspectiva ambientalizada que adquiere la energía y el clima en las estrategias –y textos– europeos. Y es que, en nuestro país, la doctrina constitucional recaída en la transposición de las últimas normas europeas de energía y clima aplica repetitivamente su doctrina anterior, donde el medio ambiente no tiene ninguna presencia, resultando que las normas españolas pivotan sobre dos títulos competenciales que muy poco tienen que ver con el medio ambiente: la aplicación del título –estatal– en materia de energía se ha basado en una insistente apelación del papel central del sector eléctrico en el conjunto de la economía, de forma que las intervenciones estatales en este ámbito se encuentra respaldadas no sólo por la competencia para establecer las bases del *régimen minero y energético* (artículo 149.1.25 CE) sino para las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE). A esta doble base jurídica de las intervenciones estatales en el sector energético, hay que añadir un tercer título, el que le habilita para la autorización de determinadas instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una Comunidad o el transporte de energía salga del ámbito territorial –artículo 149.1.22 CE–

Quiere subrayarse que esta doctrina sobre las competencias en la ordenación del sector eléctrico es un precipitado de criterios que empezaron a elaborarse cuando el sector eléctrico comprendía poco más que energías fósiles y nuclear, por lo que cabe preguntarse si es adecuada su aplicación automática en una época en la que las estrategias apuntan a la sustitución progresiva de estas fuentes con fuentes de naturaleza renovable. Es obvio que, en este planteamiento, la competencia ambiental ex artículo 149.1.23, que reserva al Estado la bases del medio ambiente y posibilita, por tanto, que las Comunidades Autónomas asuman el resto de funciones, normativas y ejecutivas, actúa de forma subordinada y anecdótica, aun cuando, lo que ahora se discute en sede constitucional está mucho más relacionado con nuevas fuentes y tecnologías energéticas –instalaciones eólicas, solares, fotovoltaicas, aprovechamiento de geotermia o infraestructuras urbanas de calefacción y refrigeración– que con un planteamiento de energías fósiles y nucleares, y un modelo de generación y distribución que, precisamente, las estrategias europeas quieren renovar progresivamente hasta su total sustitución. Y es que debe de considerarse que esta doctrina constitucional sobre el sector eléctrico se inicia en 1996 con el enjuiciamiento de la Ley 34/1992 de ordenación del sector petrolero –STC 197/1996–, doctrina que se aplica en 2011 en el enjuiciamiento de la Ley 54/1997 del Sector eléctrico –STC 181/2013– y, finalmente vuelve a aplicarse recientemente –2016– sin matices significativos en el análisis de la Ley 24/2013 –STC 32/2016–, que constituye ahora el marco de cabecera español.

NUEVOS ACTORES PRINCIPALES –EELL–

Que las Entidades Locales son actores fundamentales para la eficacia de las políticas climáticas es una proposición que no se discute, pues en las ciudades se ubican las actividades responsables de emisiones. Es por ello que se está generalizando muy rápidamente un nue-



Fuente: UNEP/ICLEI. <https://www.youtube.com/watch?v=7BznKyEb0bc&feature=youtu.be>.

vo perfil de políticas urbanas que incorporan consideraciones climáticas bien con un planteamiento general –como los Planes Locales de Energía y clima– bien dirigidas a un ámbito o sector específico –como es el caso de las nuevas políticas de movilidad que actúan tanto sobre el transporte público como sobre la movilidad privada.

Pero las políticas locales tienen aún un muy largo recorrido como instrumentos de la Transición Energética y de las acciones climáticas, lo que presenta un impacto potencial muy importante en áreas paradigmáticas de la acción local como el urbanismo –planificación, gestión y disciplina– y la prestación de servicios públicos.

Tal potencial tiene reflejo en estrategias europeas, ya desarrolladas normativamente, y que clásica y progresivamente vienen considerando las actividades de edificación, en el doble plano de los nuevos edificios y de los programas sistemáticos de rehabilitación. Más recientemente, se aborda uno de los principales focos urbanos de emisiones, la energía destinada a calefacción y refrigeración que representa el 50% de la demanda de energía final. A este respecto, y por distintas vías, la UE promueve los *sistemas ur-*

banos eficientes de calor y refrigeración definidos como aquellos que utilizan “al menos un 50% de calor residual, un 75% de calor cogenerado o un 50% de una combinación de estos tipos de energía y calor”.

Las distintas vías para llegar a este objetivo reposan sobre un instrumento bien conocido en la acción local, como es la planificación espacial. Entre ellas, reviste particular interés la consideración de los Sistemas Urbanos que realiza la Directiva de Eficiencia Energética –2012/27– tanto por su conexión con la nueva planificación energética integrada de aplicación a partir del 1 de enero de 2019, como por el instrumental y metodología que introduce para la identificación, evaluación y organización de Distritos Urbanos Energéticos, y en particular, de Redes Eficientes de Calefacción y Refrigeración.

En enfoque que se adopta presupone la consideración unitaria de los sistemas urbanos a los que se les señala un doble objetivo: por una parte, aprovechar la energía que actualmente se pierde en los propios procesos de distribución y consumo y que podría ser reintroducida en el circuito reduciéndose así la demanda de energía primaria; y por otra parte, actuar so-

bre la demanda de calefacción y refrigeración que podría en gran parte satisfacerse por esa energía ahora desaprovechada y por la puesta en valor de recursos energéticos locales, fundamentalmente renovables. Esto es, la reducción de energía primaria consumida en los sistemas urbanos vendría del efecto conjunto de reutilizar la energía residual de los procesos de producción y consumo susceptibles de aprovechamiento, y de incorporar al sistema el potencial renovable local.

Para conseguir este objetivo impone dos obligaciones formales sucesivas –evaluación del potencial energético y análisis coste-beneficio–, formuladas con tal nivel de detalle y especificación que en sí misma constituyen una metodología armonizada cuyos resultados cabe racionalmente asociar en lo sucesivo a los instrumentos de la planificación espacial tan asentados en el ámbito local.

Debe de precisarse que esta obligación de “evaluación del potencial energético urbano” está dirigida al Estado y debe de cubrir la totalidad de su territorio; sin embargo, del contenido necesario de la evaluación y de los extremos a considerar cabe racionalmente presuponer la participación de las Entidades Locales, o la toma de consideración de la información que proporcionen, de forma que tal evaluación resulte de un enfoque ascendente que parte del nivel –de planificación espacial– local y cruce hacia arriba todos los niveles territoriales. Así cabe deducirlo de la obligación de que tal evaluación considere, entre otros muchos extremos, “una descripción de la demanda de calefacción y refrigeración, y una previsión de cómo cambiará esta demanda en los siguientes 10 años, teniendo en cuenta en particular la evolución de la demanda en los edificios y los diferentes sectores de la industria”, así como la demanda que podría satisfacerse mediante “microgeneración residencial”.

Realizada la evaluación, debe de satisfacerse una segunda obligación, la realización de Análisis coste-beneficio que determinará, si las ventajas resultan superiores a su coste, una tercera

obligación para los Estados, la de “desarrollar una infraestructura de calefacción y refrigeración urbana”. El contenido, metodología e instrumental de cálculo está establecido con un abrumador nivel de detalle, de forma que “debe de entenderse como una *planificación integral del sistema energético* que abarca todas las opciones técnicas y económicas pertinentes” –SWD (2013)449–.

De esta forma, y de acometerse de forma rigurosa el cumplimiento de estas obligaciones –lo que queda pendiente para futuras revisiones del primer documento español de evaluación presentado en 2016– el planeamiento territorial y urbanístico queda comprometido por algunos de los contenidos del documento de evaluación: según se ha visto, la ubicación de nuevas zonas residenciales e industriales no es ya una decisión discrecional del planificador, sino que su emplazamiento habrá de ser el que optimice el potencial energético local y facilite la eventual conexión entre zonas de suministro y zonas de consumo.

El despliegue de redes energéticas urbanas se enmarcará en la actividad local de aplicación del régimen de servicios públicos y de contratación pública: recientemente se han sistematizado las posibilidades de intervención local en la titularidad y gestión de estas redes, dependiendo del marco regulatorio y del riesgo que la entidad local quiera o pueda asumir y el control que quiera mantener, aislándose un modelo –el más común–, de titularidad pública, un intermedio de titularidad mixta y un tercero de titularidad privada. Sobre el particular resulta muy ilustrativo el estudio publicado por el Comité de las Regiones en 2016 –*Local and Regional State of Play and Policy Recommendations Concerning Sustainable Heating and Cooling: focusing on EU level*–, que a su vez sigue el informe, más detallado, de la UNEP publicado en 2015 –*District Energy in Cities. Unlocking the potential of Energy Efficiency and Renewable Energy*, asociado a su programa de 2014 *Global District Energy in Cities Initiative* –, ambos de fácil acceso a través de sus respectivas webs.

La ubicación de nuevas zonas residenciales e industriales no es ya una decisión discrecional del planificador, sino que su emplazamiento habrá de ser el que optimice el potencial energético local y facilite la eventual conexión entre zonas de suministro y zonas de consumo

NUEVOS PARÁMETROS: SOFT LAW CLIMÁTICO

Como ya se avanzó, la Cumbre de Río '92, que aprobó el Programa 21 Local, supuso un impulso a la creciente actividad internacional que desde entonces han venido desarrollando las Entidades Locales, pues expresamente se declaró que “la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa”.

Desde las primeras manifestaciones, estas acciones contaron con el respaldo decidido de la UE a través de la Comisión: así ocurrió con la Carta y Compromisos de Aalborg –1992 y 2012, respectivamente– que resultaron decisivos para que las Agendas Locales tuvieran una amplia implantación en toda la UE.

En 2008 se crea el *Pacto de los Alcaldes por la Energía*, que involucraba a los Entes Locales en los objetivos de reducción del 20% de emisiones establecidos en la Estrategia Europea 2020, un club de adhesión voluntaria que imponía que las entidades adheridas adoptaran un Plan Local de Energía (PAEs) cuyo contenido y metodología se establece por la Secretaría del Pacto. En 2015, el acuerdo se reelabora, extendiendo e incrementando los objetivos de reducción a 2030, ahora un 40%, e incorporando acciones de mitigación, lo que

cristalizó en el *Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía*¹.

Este Pacto, de adhesión voluntaria pero muy exitosa, implica la adopción en los dos años siguientes de un Plan Local de Clima y Energía –PACE– que concreta cómo el Ente Local ha de conseguir los compromisos derivados del Pacto, en particular la reducción de emisiones GEI a un 40% en 2030, el incremento de la resiliencia a los impactos del cambio climático, y reforzar el acceso a una energía sostenible en 2030. El PACE es verificado por el organismo de Investigación de la Comisión –JRC, Joint Research Center– que puede imponer modificaciones y verificará también el informe bianual de seguimiento que debe de presentarse.

Resumidamente, el PACE debe de incluir: –un inventario base de emisiones (en relación con Edificios, Equipamientos e Instalaciones municipales, residenciales, alumbrado, industria, transporte, agricultura, residuos); –programa de ahorro energético en edificios y servicios públicos; –planes de movilidad, dirigidos a reducir la dependencia del vehículo privado; –standards de rendimiento energético y requisitos para incorporar el equipamiento de energías renovables en las nuevas construcciones;– acciones de concienciación al público;– promoción de la producción local de renovables y uso de fuentes renovables, como las plantas de ciclo combinado.

En paralelo a este proceso, y en el escenario extracomunitario, discurre un movimiento similar: en el marco de Naciones Unidas en 2014 se adopta la iniciativa *Compact of Mayors*, impulsado por redes preexistentes de ciudades que venían trabajando en materia de clima y de sostenibilidad –ICLEI, C40 y UCLG– y con el apoyo de UN-Habitat, la agencia de Naciones Unidas en asuntos urbanos.

¹ Ya se apuntó que el Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía reúne a 6.926 autoridades firmantes, que representan 213 millones de habitantes en el territorio de la Unión Europea. Pero fuera de este ámbito, la Comisión Europea ha impulsado y apoyado redes similares en países del Este de Europa, África, el Cáucaso, África, Latinoamérica, Caribe, y Asia.

En enero de 2017 se anuncia la fusión de estas dos plataformas en una única red, el *Pacto Global de los Alcaldes por el Clima y la Energía* (GCoM por sus siglas inglesas), que reunificará en una estructura y metodología únicas las acciones, y las informaciones, adoptadas a nivel local en materia de clima y energía, alineándolas con los instrumentos establecidos en el Acuerdo de París 2015, en particular las “Propuestas de Contribuciones Nacionales”. De esta forma, se refuerza el enfoque *bottom-up* para la gobernanza climática convenido internacionalmente y a nivel de la UE.

Recientemente, en septiembre de 2018, el GCoM, ha adoptado las anunciadas Recomendaciones para ayudar a las entidades adheridas a la consecución de los tres objetivos, ahora alineados con otros programas de Naciones Unidas: reducir y limitar emisiones GEI; prepararse para los impactos del cambio climático y, en línea con la Agenda 2030, reforzar el acceso a la energía sostenible.

Estas Recomendaciones –de aplicación el 1 de enero 2019– establecen un estándar armonizado para verificaciones climáticas, así como nuevos instrumentos de obtención de datos. Respecto del primero –*global framework for reporting*– toma como punto de partida el instrumental que se venía utilizando en el marco de los PACE, con algunas variaciones: entre éstas, es de reseñar que incorpora la obligación de incorporar en su contenido Planes de Acceso a la Energía, que están referidos al “acceso a la energía segura, sostenible y asequible” alineándose de esta forma con el Objetivo nº 7 de Desarrollo Sostenible y con la Iniciativa Sustainable Energy For All (SE4All), que persigue asegurar el acceso universal a los modernos servicios energéticos.

De esta forma, las entidades locales se sitúan en el centro de la estrategia energética europea, y su actividad se considera ahora en la Evaluación de las Estrategias Energéticas, como refleja por primera vez el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía –COM 2017/688–. Entre los documentos que se acompañan se

Las entidades locales se sitúan en el centro de la estrategia energética europea, y su actividad se considera ahora en la Evaluación de las Estrategias Energéticas, como refleja por primera vez el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la energía, donde se incluye el Informe de Evaluación del Pacto de los Alcaldes que, a septiembre de 2016, había recibido 6201 adhesiones que cubrían a 6926 autoridades locales, cubriendo un territorio de 213 millones de habitantes, el 36% de la población UE-28

incluye el Informe de Evaluación del Pacto de los Alcaldes que, a septiembre de 2016, había recibido 6201 adhesiones que cubrían a 6926 autoridades locales, cubriendo un territorio de 213 millones de habitantes –36% de la población UE-28. De esta forma, la conexión global-local en la implementación del Acuerdo de París, sin perjuicio de otras medidas “internas”, se articula a través de la relación directa de las entidades locales con una Secretaría transnacional –global– que establece las metodologías de medición y de cálculo y el contenido de un instrumento de planificación –plan local de energía y clima– con vocación de implantación uniforme a nivel mundial.

En España, las Entidades adheridas han presentado 1519 Planes, de los que ya han sido verificados y aceptados 1217 Planes, aunque son aun muy pocos (5) los que han introducido ya la versión reforzada del PACE, con objetivos incrementados de mitigación a 2030 y acciones de adaptación. De esta forma, el *Plan de Acción*



de *Clima y Energía* constituye un standard de acción climática local, incorporando metodologías establecidas a nivel universal en el ingente *Soft-Law* Climático generado alrededor de la Convención Marco.

Finalmente, y por el importante papel desarrollado en la conformación de este *Soft Law* Ambiental y climático, querría terminar este apartado haciendo referencia a una asociación paradigmática con presencia en cuantos foros han tratado de la sostenibilidad, y más recientemente el clima, en el ámbito local. Se trata del ICLEI, *Local Government for Sustainability*. Es una asociación internacional de gobiernos locales y metropolitanos dedicados al desarrollo sostenible, que ha ido adquiriendo una función institucional creciente en los últimos años, particularmente en las conferencias climáticas.

REFLEXIÓN FINAL

Desde 2011 la UE tiene una Estrategia de Transición Energética que plantea un doble objetivo muy ambicioso: por una parte, la total descarbonización de la sociedad europea en el horizonte 2050, fecha en que las fuentes de energía serían 100% renovables, quedando entre tanto las que menos emisiones provocan –gas y nuclear– como energías de transición.

El segundo objetivo tiene que ver con el cómo se iba a conseguir el primero: no se trataba de que las empresas del sector acometieran una reconversión para sustituir unas fuentes por otras, sino que toda sociedad participara de tal reconversión, dando paso allá donde había unos pocos proveedores de suministro y servicios a una pluralidad de puntos de oferta, al fomento del autoconsumo y del balance neto, y a la gestión inteligente de una gigantesca red inter-

conectada, para la que el despliegue de “contadores inteligentes” constituía el primer paso. La gestión de la red, Smart Grid, se convertía así en un elemento estructura de la Transición energética en su conjunto, lo que requería desarrollos ulteriores, de carácter tecnológico –véanse las líneas que sobre esta prioridad están abiertas en el programa de investigación europeo Horizonte 2020– pero también jurídicos: como advirtió el Supervisor Europeo de Datos, una vez desplegados los contadores inteligentes urgía regular el acceso a los datos que éstos proporcionaban –en principio, a empresas de servicios energéticos para pergeñar ofertas y nuevas líneas de negocio, a las Administraciones para considerarlos en su planificación, a los consumidores– de forma que tal acceso, que se propiciaba, fuera compatible con el régimen europeo de protección de datos: en otro caso, la información derivada de la medición inteligente reforzaría la posición de monopolio de su poseedor.

Siete años después, la UE sigue apostando decididamente por la descarbonización, lo que enlaza con el cumplimiento de los compromisos adquiridos en las últimas cumbres de Clima, notablemente el Acuerdo de París de 2015. Sin embargo, cuesta apreciar un respaldo equivalente al segundo objetivo de su Transición Energética 2011: no se perciben los desarrollos que a estas alturas de la estrategia deberían haber emergido respecto de un elemento central hacia el nuevo modelo de generación y distribución de energía –gestión inteligente de redes y nueva gobernanza energética en la que asome ya el “nuevo” papel del operador del sistema. Por el contrario, sorprende la ingente inversión que se ha dedicado a los corredores energéticos de gas, declarados a efectos inversores “Proyectos de Interés Común Europeo”, combustible que, inicialmente, se concebía como energía de transición. Quizás el desarrollo de este segundo elemento de la Transición Energética siga otro ritmo, y las venideras estrategias nos sorprendan con resultados que lo equilibren con los resultados el primero –descarbonización–.

Por otra parte, resulta un buen síntoma el respaldo, reforzamiento y revisión del instrumen-



Infografía
cedida por
Wisegrid
Crevillent.
Grupo
Enercoop.

tal necesario para aplicar las políticas de clima y energía a nivel local, desde el documento de planificación –PACE– hasta los protocolos de medición y verificación, un nivel donde se localiza el mayor porcentaje de emisores. Una estrategia que, además, acaba de ser exportada, a través de Naciones Unidas, al resto del planeta.

La incorporación en nuestro país de estas estrategias requiere un esfuerzo importante, dado el carácter novedoso, y plural, de los instrumentos que han de incorporarse. Pero además, la transposición de este ordenamiento requiere una depuración previa de las barreras que, a día de hoy, han obstaculizado la plena recepción de un ordenamiento energético, y hasta cierto punto ambiental, renovado y en línea con lo preconizado por las estrategias europeas.

Una de las principales barreras es la *cultura jurídica de la unilateralidad*, que tiende a que, una vez afirmada –en vía contenciosa si es preciso– la titularidad de la competencia, se produce una

especie de patrimonialización de la misma, de forma que su ejercicio es unilateral no obstante las entidades que, sin ser formalmente “titulares de la competencia”, se vean afectadas por su ejercicio. Una tendencia que va en sentido contrario a la técnica normativa y administrativa que se impone en materia ambiental y de clima, de las que pueden ser referencia idónea las *lois grenelles* de nuestros vecinos franceses: debates políticos sucesivos entre los representantes de los actores de la materia –desarrollo sostenible, clima– que se va a regular: las distintas entidades territoriales, las ONG, representantes de trabajadores y de sectores profesionales. De esta forma, se llega a un texto con un alto grado de consenso antes de iniciarse su tramitación propiamente dicha. En el caso de la *loi de la transition energetique pour la croissance verte de 2015*, la fase de consultas previas a la aprobación por el Consejo de Ministros del proyecto de ley duró casi dos años: en ella se consensaron, entre otros, aspectos de gobernanza, de aplicación territorial y de eventuales reformas organizativas requeridas.

La ausencia de coordinación, por compleja que esta pueda resultar, trae unos resultados nefandos, entre otros la menor eficacia de la acción europea tal como se diseñó –o lo que es lo mismo, el efecto útil de las normas europeas–. Recientemente se están produciendo entre nosotros algunos de estos resultados indeseables, lo que aún no ha terminado.

Me estoy refiriendo, claro, al cambio de régimen de las tarifas primadas a la producción de energía fotovoltaica: el Plan Nacional de Energías Renovables 2005-2010 estableció en 450 MW la potencia instalada de energía fotovoltaica para todo el período considerado. Por efecto del Real Decreto de 2007 que estableció un más que generoso marco cuantitativo y temporal de tarifas primadas, se acabó dicho año con una potencia instalada de 526 MW, llegando esta progresión a 2.707 MW a finales del año 2008: unilateralidad en la planificación y, subsiguientemente unilateralidad en la gestión –autonómica por debajo de los 50 MW/instalación–.

Otra segunda gran barrera, perfectamente prescindible a la que parece que nos hemos acostumbrado, es la *barrera de la inseguridad jurídica*, con la que quiere hacer referencia, no ya a cambios de regímenes regulatorios, sino a la pésima técnica normativa con la que se incorporan algunas determinaciones muy importantes de las Directivas, así como a un entendimiento que parece más que excesivo del principio de interpretación conforme por parte del Tribunal Constitucional. Respecto de la técnica normativa, véase cómo se introdujo en España la modificación del régimen de autorización de instalaciones eléctricas cuando están sujetas a la evaluación y análisis que puede determinar la obligación de afrontar una instalación de cogeneración: tal precepto europeo, incorporado claro en la normativa de eficiencia energética, se incorpora en España en la Disposición Final del Real Decreto 56/2016, que regula entre otros extremos la acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos, Disposición Final que a su vez modifica el régimen autorizador establecido en el Real Decreto 1955/2000 incorporando un nuevo artículo

121 bis, “trámites previos” al procedimiento de autorización.

Respecto del segundo frente que crea inseguridad jurídica, véanse la profusión de sentencias interpretativas de rechazo que han resuelto contenciosos por normativa energética llevados ante el Tribunal Constitucional, en algunos casos aplicando criterios contenidos en previas sentencias interpretativas de rechazo. El mantenimiento del ordenamiento jurídico en base al principio de interpretación conforme resulta en ocasiones forzado y desconcertante –vid. STC 171/2016–: sin entrar en mayores detalles, hay algo que no encaja cuando “se salva” la constitucionalidad de la “nueva” ley del sector eléctrico aplicando los criterios deducidos de la anterior ley del sector eléctrico en interpretación de los presupuestos, competenciales, sobre los que ambas reposan.

Por último, y conectada con la anterior, se puede detectar una tercera barrera, la *barrera del anacronismo normativo*, que de no remontarse, se corre el riesgo de desconectar del entendimiento europeo de términos y conceptos a los que dotamos de un diferente significado.

El primer anacronismo normativo lo encontramos ya en la propia Constitución, tal y como viene siendo aplicada por su intérprete auténtico, el Tribunal Constitucional; esta circunstancia se transmite luego, a nivel legal y reglamentario, en el ordenamiento que desarrolla y concreta aquellas previsiones constitucionales. El anacronismo interpretativo de los conceptos constitucionales es remontable pero requiere una renovación profunda de su entendimiento en la doctrina constitucional; por el contrario, en el plano infraconstitucional, es urgente una revisión y adaptación de sus preceptos.

Aunque es una obviedad, parece que resulta necesario recordar que el entendimiento en la segunda década del siglo XXI de lo que ha de entenderse por «energía» no puede ser idéntico al que en 1978 subyacía en el mismo término cuando el legislador constitucional lo plasma

en el artículo 149.1.25: puede ser cuestionable asociar sin más todas las modalidades de energías renovables con los hidrocarburos; es ya inconcebible que el título “energía” mantenga su insistente asociación con la “coordinación de la economía” mientras permanece ajeno al proceso de ambientalización que se ha operado en el ámbito europeo; y resulta una fuente de conflictos mantener la literalidad, y sobre todo la interpretación, de estos preceptos en la Constitución mientras los Estatutos de Autonomía reflejan la siguiente “generación”, por así decirlo, a los que han dado lugar.

En el plano infraconstitucional, ya se han referido algunas de las carencias de nuestro marco normativo, en relación con la planificación energética, la planificación territorial, la gestión urbanística o la potencia mínima de energía contratada que impone el Reglamento de Baja Tensión. A ello habría que añadir otras con enorme protagonismo en el proceso de transición energética en el que teóricamente nos encontramos: en este sentido, cabe referir la necesidad que se ha planteado de reformar la venerable Ley de Minas (Regueiro 2018) para incentivar el aprovechamiento de la energía geotérmica somera y sacarla del tratamiento legal que se aplica a las grandes prospecciones. Y probablemente muchas otras: en este sentido, es también una referencia la *loi de la transition energetique* de 2015 en cuanto incorporó una relación de alrededor de trescientas modificaciones normativas que se consideraron necesarias para que su texto se aplicara al margen de anacronismos que arriesgaran su eficacia; modificaciones que afectaban a todos los ámbitos –organizativo, funcional, territorial, ambiental, local, consumidores, etc–, y para las que se estableció un calendario.

En definitiva, la recepción en España de las estrategias de lucha contra el clima, y de la nueva configuración de las concentraciones urbanas que llevan los adjetivos de “sostenible, inteligentes e inclusivas”, requiere una nueva forma de adopción de decisiones mucho más participativas y muchos menos unilaterales que las que propicia el actual marco español. Las

próximas décadas abrirán extraordinarias posibilidades de renovación de las ciudades, una perspectiva en la que, formalmente, nuestro país se encuentra comprometido. El coste de ejecución del Acuerdo de París 2015 –100 billones anuales– y el coste estimado de la transición energética, constituyen una gran oportunidad para la sociedad en su conjunto, y en particular para las ciudades y los núcleos de población, pero requiere un esfuerzo de planificación y coordinación para la movilización de estos recursos, públicos y privados, nacionales e internacionales. No hay mucho margen para procrastinar, por lo que resulta urgente incorporar las estrategias europeas no sólo formalmente aprobando nuevas disposiciones, sino removiendo antes los obstáculos que comprometen su eficacia, de entre los que destacan la ausencia de concertación y coordinación que se imponen como elementos consustanciales de gobernanza de la sociedad compleja y plural del siglo XXI. ❁

BIBLIOGRAFÍA

- Alenza García, J.F. y Sanz Rubiales, I., “Las energías renovables y la eficiencia energética como instrumentos claves en la lucha contra el cambio climático”, en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020* / Roberto Rafael Galán Vioque (dir.), Isabel González Ríos (dir.), Fernando López Ramón (pr.), Thomson-Reuters Aranzadi, 2017,
- Arzo Santisteban, X., “La distribución de competencias en materia energética: bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional”, en *Revista Vasca de Administración Pública*. Nº 99-100, 2014, (Ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo),
- Caranta, R. y Gerbrandy, A. y Müller, B. (coords.), *The making of a new European legal culture: the Aarhus Convention at the crossroad of comparative law and EU law*, Amsterdam, Europa Law Publishing, 2018
- Galera Rodrigo, S., “Changing the Energy Model: Step Back on the Europe 2050 Strategy” (2016) 25 *European Energy and Environmental Law Review*, Kluwers Law International.
- Parola, G., *Environmental Democracy at the Global Level: Rights and Duties for a New Citizenship*, London Versita 2013.
- Peel, J., Osofsky, H.M., *Climate Change Litigation. Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge University Press 2015, pág. 6.
- Regueiro y González-Barrios, M., “La geotermia somera: la solución renovable desconocida en España”, en *Políticas Locales de Clima y Energía. Teoría y Práctica*, S. Galera y M. Gómez (coord.), INAP 2018, pág. 173 y ss.