

La (in)suficiencia de la planificación de la transición energética.



Fuente Pexels

La planificación climática de la transición energética es un elemento fundamental para lograr la descarbonización de las economías y aplicar de forma efectiva el marco normativo común europeo de la *Unión de la Energía*. Entre los principales instrumentos de planificación se encuentran los Planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC), así como el resto de los planes o estrategias de alcance nacional, autonómico o local que de algún modo inciden o colaboran en los objetivos de la transición energética.

Dicha transición energética es una materia heterogénea y compleja en la que las diferentes Administraciones ostentan amplias facultades discretionales a la hora de adoptar cualquier decisión energética. Véase cómo Francia y España pese a ser dos países vecinos que comparten intereses en común adoptan posturas en ocasiones polarizadas. Por ejemplo, Francia, hace reposar la planificación de su descarbonización, en buena medida, en el relanzamiento de la energía nuclear, dado que su *Projet de mise à jour PNIEC de la France* incorpora entre los cuatro pilares de la descarbonización la energía nuclear, siendo una de las tres palancas propuestas para la *Programmation pluriannuelle de l'énergie 2024-2033* (pp.12,17). Mientras que España ha planificado una retirada ordenada y escalonada de parte del parque nuclear en favor de una mayor penetración de tecnologías renovables en el PNIEC 2023-2030 planificando un uso final de energía renovable del

48% y contemplando un escenario de cese de explotación entre los años 2027 y 2035 de las centrales nucleares, pp.29, 109.

Esto muestra que cada país tiene un margen de libertad muy amplio para establecer o modificar sus propias decisiones en materia de transición energética. Parte de dicha capacidad de elección se corresponde con la discrecionalidad política pero el resto del margen decisorio de una planificación energética se corresponde con la discrecionalidad administrativa. En esta, para que todas las posibles decisiones sean igualmente válidas es obligatorio que se adopten dentro de la legalidad vigente. Esto supone que la Administración pública española siempre debe respetar en primer lugar, los contenidos normativos mínimos internacionales incorporados al ordenamiento jurídico español (p.ej., Acuerdo de París de 2015); en segundo lugar, el marco europeo (p.ej., Reglamento (UE) 2021/1119 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática); y, en tercer lugar, las leyes estatales y/o autonómicas (p.ej., Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética).

Si bien, aunque el marco jurídico planteado que deben respetar los planes de transición energética no plantea ninguna novedad, su satisfacción en cuanto al grado de cumplimiento sí ha supuesto un gran filón para atacar la discrecionalidad administrativa.

Es decir, que la planificación en el PNIEC de respuestas efectivas contra el cambio climático o la transición energética no solo supone incorporar formalmente los objetivos legales asumidos por España en forma de porcentajes a alcanzar para 2030. Por ejemplo, el PNIEC 2023-2030 (versión actualizada del PNIEC español) prevé el 48% de renovables sobre el uso final de la energía en 2030 (pp.19-20) a pesar de que la Ley 7/2021 únicamente establece alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 % (artículo 3). Sino que realmente debe implementar entre sus medidas, escenarios o proyecciones una batería de respuestas y acciones prestacionales que materialmente faciliten la senda para conseguir los objetivos de 2030.

La Administración pública debe huir de planes estratégicos vacíos o carentes de respuestas prácticas específicas para sectores concretos. En términos generales un plan estratégico es aquel cuyos elementos estructurales básicos son lograr el atino necesario entre la realidad presente y la evolución, para alcanzar la suficiente congruencia entre los objetivos fijados y los medios jurídicos y materiales a emplear. En otras palabras, el

contenido del PNIEC porta como obligación el asegurar, de forma imprescindible, una convergencia global de las distintas acciones a implementar con relación a la transición energética para asegurar su eficacia.

Sin embargo, no es tarea fácil y no siempre parece lograrse. Véase, por ejemplo, cómo en la revisión efectuada del PNIEC en 2024 las medidas dispuestas para la descarbonización del sector industrial podrían ser tachadas de insuficientes y con graves ausencias. Del repaso de todas las medidas (un total de 110) confeccionadas para las cinco dimensiones (descarbonización, eficiencia energética, seguridad energética, mercado interior de la energía e investigación, innovación y competitividad) se puede comprobar que el grueso de las previsiones se ha articulado sobre la base de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE). No significa que dichos proyectos no sean importantes, pero no se puede considerar suficiente que toda la descarbonización del parque empresarial se pueda articular mediante ayudas económicas. Es más, ni siquiera dicha financiación está concebida para toda la industria general. Es cierto que incluye como beneficiarios a unos cuantos sectores, como los de fabricación de productos minerales no metálicos (p.ej., cerámica, cemento, vidrio, entre otros), la industria química, el refino de petróleo, la metalurgia, la fabricación de papel y pasta de papel, o las grandes instalaciones de combustión en otros sectores, con especial relevancia en la industria de alimentación y bebidas. Pero dichos sectores no son todos y faltan especificaciones concretas para subsectores tan importantes como el siderúrgico.

Las carencias mencionadas tienen como única finalidad mostrar mediante una pequeña pincelada cómo la discrecionalidad administrativa a la hora de configurar la planificación de la transición energética puede llegar a incurrir en considerarse una actuación insuficiente por parte del ente público.

No basta con que la autoridad que ejerce la potestad planificadora incorpore en el plan los objetivos legales y un compendio de medidas, su actuación tiene que ser aceptable bajo los parámetros de suficiencia climática. En este sentido nos evoca la impugnación del PNIEC en el denominado *Juicio por el clima* español (litigio climático español en paralelismo con otros litigios europeos nacionales como el *Affaire du Siècle* francés o el *ASBL Klimaatzaak* en Bélgica).

La exigencia de suficiencia implica penalizar las situaciones de insuficiencia de actuación por parte del Gobierno en caso de que un concreto plan (en este caso el PNIEC) carezca

de medidas adecuadas frente a la ambición que requiere la descarbonización de la economía.

La concreta valoración que un tribunal puede hacer de la suficiencia y efectividad de las concretas medidas asumidas en cuestiones climáticas, el margen de oportunidad del que sigue disfrutando la Administración o el fallo del Tribunal Supremo en el citado litigio, son “melones” que mejor los dejamos para otro día.

Pero lo que sí se puede considerar en este momento es que, ante el rechazo del Tribunal Supremo de las pretensiones defendidas en el litigio climático español, la admisión del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional deja expedita una puerta. No se puede predecir el alcance de las reflexiones del máximo intérprete constitucional, pero a nadie le pasa por alto la línea abierta por el fallo de 9 de abril de 2024 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos conocido como el caso de las *Señoras Mayores por el Clima* de Suiza.

En ese litigio se perfiló, en el contexto del cambio climático, el margen de apreciación de los Estados y su obligación positiva hacia la afectación irreversible de los derechos humanos por el cambio climático. Argumentaciones nada desdeñables y que, ante el litigio pendiente en España, generan una gran expectativa ante la disyuntiva de contemplar si se mantiene la cautela de la jurisprudencia española o se flexibilizan los términos jurídicos para implementar resoluciones favorables a la afección de los derechos fundamentales por cuestiones ambientales.