

**ENERGÍAS RENOVABLES,  
AHORRO Y EFICIENCIA  
ENERGÉTICA EN ANDALUCÍA.  
RÉGIMEN JURÍDICO**

**COMENTARIOS AL DECRETO 169/2011, DE 31 DE  
MAYO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO  
DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES,  
EL AHORRO Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN  
ANDALUCÍA**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ANGEL COLLADO YURRITA

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ  
*Director de Publicaciones*

# **ENERGÍAS RENOVABLES, AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA EN ANDALUCÍA. RÉGIMEN JURÍDICO**

**Lorenzo Mellado Ruíz (coord.)**

**Enrique Domingo López**

Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Almería

**Isabel González Ríos**

Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

**Iñigo del Guayo Castiella**

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Almería

**Lorenzo Mellado Ruiz**

Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Almería

**Pilar Navarro Rodríguez**

Doctora en Derecho Administrativo

**Colección: Atelier Administrativo**

**Directores:**

**Joan Manuel Trayter**

**(Catedrático de Derecho administrativo)**

**Belén Noguera de la Muela**

**(Profesora titular de Derecho administrativo)**

Estudio realizado en el marco del Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-200, *Derecho Público y Privado de la Agroalimentación y de la Innovación Tecnológica*, adscrito al Campus de Excelencia Internacional Agroalimentario (ceiA3) del que forma parte la Universidad de Almería, y del Proyecto de Investigación I + D del Ministerio de Ciencia e Innovación (ahora, Ministerio de Economía y Competitividad), DER 2009-13320, JURI

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2012 Enrique Domingo López, Isabel González Ríos, Iñigo del Guayo Castiella, Lorenzo Mellado Ruiz y Pilar Navarro Rodríguez

© 2012 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)

[www.atelierlibros.es](http://www.atelierlibros.es)

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-92788-90-3

Depósito legal: B-19126-2012

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

[www.addenda.es](http://www.addenda.es)

Impresión: Winihard Gràfics

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	13
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EDIFICIOS</b> .....	15
<i>Enrique Domingo López</i>	
I. Marco normativo del ahorro y la eficiencia energética en la edificación de Andalucía .....	15
1. Normativa básica del Estado .....	15
2. Marco normativo autonómico .....	18
2.1. Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ahorro y eficiencia energética en la edificación .....	18
2.2. La Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía .....	20
II. El reglamento de fomento de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética de Andalucía .....	22
1. Cuestiones generales .....	22
2. Ámbito de aplicación: ¿Qué edificios quedan sometidos al Reglamento? .....	23
2.1. Edificios nuevos .....	23
2.2. Edificios existentes .....	24
3. Exigencias básicas de aprovechamiento de energías renovables, ahorro y eficiencia energética .....	27
4. Calificación de eficiencia energética de edificios en Andalucía .....	33
5. Planes de gestión de la energía de los edificios de Andalucía .....	37
5.1. Planes de gestión de la energía en edificios con potencia térmica superior a 70 kW e inferior a 600 kW .....	37
5.2. Planes de gestión de la energía en edificios con potencia térmica igual o superior a 600 kW .....	39
6. El Certificado Energético andaluz de edificios .....	40
6.1. Objeto y contenido del Certificado Energético andaluz de edificios .....	41

6.2. Eficacia y validez del Certificado Energético andaluz de edificios . . . . .	42
6.3. Procedimiento de certificación energética de edificios . . . . .	46
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>INDUSTRIAS E INSTALACIONES . . . . .</b>	<b>49</b>
<i>Iñigo del Guayo Castiella</i>	
I. Introducción . . . . .	49
II. Análisis del Título II del Decreto núm. 169/2011 . . . . .	49
1. Contenido del Título II, sobre industrias e instalaciones: . . . . .	49
2. Definiciones . . . . .	50
3. Instalaciones industriales incluidas en el ámbito de aplicación . . . . .	50
3.1. Nuevas instalaciones . . . . .	50
3.2. Instalaciones industriales, en general . . . . .	52
3.3. Instalaciones de industrias mineras . . . . .	53
3.4. Instalaciones de industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras . . . . .	53
3.5. Instalaciones de industrias de armas y explosivos . . . . .	54
3.6. Instalaciones de industrias farmacéuticas y demás productos médicos . . . . .	54
3.7. Instalaciones de generación eléctrica . . . . .	54
3.8. Instalaciones de refino de productos petrolíferos y las de producción, licuefacción, regasificación y envasado de combustibles gaseosos. . . . .	55
3.9. Producción de biocarburantes. . . . .	61
3.10. Las instalaciones de bombeo, tratamiento y depuración de aguas . . . . .	62
3.11. Las instalaciones de alumbrado público y señalización semafórica . . . . .	62
3.12. Ampliaciones . . . . .	62
4. Instalaciones ya existentes antes de la entrada en vigor del Decreto núm. 169/2011 . . . . .	62
5. Sujetos responsables del cumplimiento de las obligaciones impuestas sobre industrias e instalaciones. . . . .	63
6. Obligación de someter las instalaciones a una evaluación energética: . . . . .	64
6.1. Evaluación energética del Proyecto de instalación . . . . .	64
6.1.1. Evaluación mínima . . . . .	64
6.1.2. Evaluación de instalaciones con consumo anual de energía primaria superior a 3.000 toneladas equivalentes de petróleo. . . . .	65
6.1.3. Resultados de la evaluación. Mejoras y medidas correctoras. . . . .	65
6.2. En particular, el Índice de eficiencia energética tecnológica y el nivel de referencia tecnológica de una instalación. Obligatoriedad del Índice de eficiencia energética mínimo . . . . .	66
7. Obligación de cumplimiento de las exigencias básicas de aprovechamiento de energías renovables, ahorro y eficiencia energética . . . . .	67
7.1. Obligación de generación de energía con fuentes renovables . . . . .	68
7.2. Obligaciones de ahorro y eficiencia energética . . . . .	68
8. Planes de Gestión de la Energía . . . . .	69
8.1. Definición . . . . .	69
8.2. Exigibilidad . . . . .	69

8.3. Elaboración y contenido . . . . .	69
8.4. El Plan de Gestión de la Energía para instalaciones con consumo anual de energía primaria inferior a 1.500 tep. . . . .	70
8.5. El Plan de Gestión de la Energía para instalaciones con consumo anual de energía primaria igual o superior a 1.500 tep. . . . .	70
8.6. El gestor energético y la gestión de los Planes. . . . .	71
9. El Certificado Energético Andaluz. . . . .	72
9.1. El Certificado Energético Andaluz del Proyecto . . . . .	72
9.1.1. Definición y circunstancias acreditadas . . . . .	72
9.1.2. Obligatoriedad del Certificado Energético Andaluz del Proyecto: . . . . .	73
9.1.3. Procedimiento de Certificación energética del Proyecto . . . . .	74
9.1.4. Contenido del Certificado Energético Andaluz del Proyecto . . . . .	74
9.1.5. Resolución de discrepancias . . . . .	75
9.2. Certificado Energético Andaluz de la instalación en funcionamiento . . . . .	75
9.2.1. Definición y requisitos acreditados . . . . .	75
9.2.2. Evaluación energética de la instalación en funcionamiento . . . . .	76
9.2.3. Procedimiento de certificación. . . . .	76
9.2.4. Contenido del Certificado Energético Andaluz de la instalación en funcionamiento: . . . . .	77
9.2.5. Resolución de discrepancias. . . . .	78
9.2.6. Validez del Certificado Energético Andaluz de la instalación en funcionamiento: . . . . .	78
9.2.7. Mantenimiento de las condiciones energéticas de la instalación, y actualización del Certificado Energético Andaluz de la instalación en funcionamiento: . . . . .	79
10. Fomento de la eficiencia energética . . . . .	80
11. Documentos reconocidos . . . . .	80
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>OBLIGACIÓN DE USO DE BIOCARBURANTES Y BIOGÁS. . . . .</b>	<b>83</b>
<i>Lorenzo Mellado Ruiz</i>	
I. Introducción: de las estrategias de fomento de las energías renovables a las nuevas determinaciones imperativas de uso y utilización en el ámbito público. . . . .	83
II. Caracterización de la energía derivada de los biocombustibles y de la biomasa: una nueva «energía verde» como alternativa a los carburantes fósiles . . . . .	87
1. Aproximación conceptual. . . . .	87
2. Tipos . . . . .	89
3. Métodos de producción de los biocombustibles . . . . .	90
4. La producción de energía eléctrica o térmica por biomasa . . . . .	90
5. Ventajas e inconvenientes de la utilización de los biocarburos como alternativa o complemento energético: costes económicos y ambientales, regulación de incentivos y reflexiones prospectivas sobre una «nueva cultura energética» basada en la «integración normativa». . . . .	91

III. Marco jurídico general y líneas básicas	
de regulación . . . . .	98
1. Directrices internacionales . . . . .	98
2. Régimen jurídico comunitario . . . . .	98
2.1. Evolución normativa . . . . .	98
2.2. Biocarburantes, sostenibilidad y establecimiento de «régimenes voluntarios» . . . . .	101
3. Coordinadas internas del régimen jurídico de los biocombustibles . . . . .	102
3.1. Breves notas sobre el (criticado) sistema español de distribución de competencias en materia de energías renovables, y en materia de biocarburantes . . . . .	102
3.2. Grupo normativo estatal . . . . .	103
IV. La decidida apuesta por los biocombustibles y el biogás en Andalucía: notas sobre la nueva regulación contenida en el Decreto 169/2011, de 31 de mayo. . . . .	105
1. Previsiones sobre la utilización de biocarburantes . . . . .	105
1.1. Principios generales de la intervención pública y bases competenciales . . . . .	105
1.2. Nuevas medidas de obligación del uso de biocarburantes en materia de transportes y movilidad institucional. . . . .	108
1.2.1. El uso obligatorio de biocarburantes en los autobuses de transporte público regular y en los vehículos de titularidad pública. . . . .	108
1.2.2. Ámbito de aplicación de las obligaciones de uso . . . .	110
1.2.3. Periodificación y umbrales mínimos de consumo . . . .	110
1.2.4. Excepciones. . . . .	112
1.3. Obligaciones de exhibición de las etiquetas informativas y de información a la Administración pública. . . . .	113
1.3.1. Transparencia, seguridad técnica y etiquetas informativas. . . . .	113
1.3.2. Características y contenido de las etiquetas informativas . . . . .	114
1.3.3. Obligaciones de información a la Administración . . . .	114
1.4. El uso de biocarburantes y otros combustibles alternativos como criterio de adjudicación de los contratos públicos: la incorporación medial de cláusulas contractuales medioambientales como mecanismo de fomento de las energías renovables . . . . .	115
2. Obligaciones de valorización de biogás . . . . .	120
2.1. Caracterización conceptual de las operaciones de valoración y aprovechamiento de biogás . . . . .	120
2.2. Ámbito de aplicación, excepciones y alcance de las obligaciones de aprovechamiento. . . . .	121
2.3. Obligaciones de información a la Administración. . . . .	124
V. Propuestas finales « <i>de lege ferenda</i> » para un mayor y mejor aprovechamiento de la energía derivada de la biomasa y para una progresiva «descarbonización» del transporte . . . . .	124



**CAPÍTULO IV**

**ORGANISMOS COLABORADORES EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES, AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA.** . . . . .

<i>Pilar Navarro Rodríguez</i>	127
I. Introducción. . . . .	127
II. Definición o concepto . . . . .	129
III. Génesis y evolución histórica. . . . .	131
IV. Supuestos de colaboración de particulares en el ejercicio de funciones públicas. . . . .	132
V. Naturaleza jurídica . . . . .	135
VI. Régimen jurídico aplicable . . . . .	136
VII. Funciones y campos de actuación . . . . .	138
VIII. Acreditación . . . . .	141
IX. Declaración Responsable . . . . .	143
X. Requisitos Adicionales . . . . .	148
XI. Incompatibilidades . . . . .	152
XII. Comunicación previa. . . . .	153
XIII. Inscripción en el Registro . . . . .	155
XIV. Régimen de funcionamiento. . . . .	157
XV. Control e Inspección de los Organismos Colaboradores . . . . .	161
XVI. Régimen Transitorio . . . . .	163

**CAPÍTULO V**

**RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES Y EFICIENCIA ENERGÉTICA EN ANDALUCÍA** . . . . .

<i>Isabel González Ríos</i>	165
I. Distribución de competencias sancionadoras en materia de energías renovables y eficiencia energética. . . . .	165
II. Regulación comunitaria y estatal sobre incorporación de energías renovables al sector eléctrico: cuestiones sobre el régimen sancionador . . . . .	169
1. Ausencia de competencias sancionadoras comunitarias y previsiones respecto al sector eléctrico. . . . .	170
2. Competencia sancionadora de los Organismos reguladores del sector eléctrico . . . . .	172
2.1. Competencias sancionadoras del Estado y las CCAA . . . . .	172
2.2. La Comisión Nacional de Energía: su actual reforzamiento de competencias . . . . .	173
3. Incidencia del régimen sancionador del sector eléctrico en el sector de las energías renovables. . . . .	175
III. El régimen sancionador en materia de eficiencia energética en sectores como la iluminación exterior, los transportes, la edificación y el eléctrico. . . . .	177
IV. El régimen sancionador en el Anteproyecto de Ley de Eficiencia Energética y Energías Renovables. . . . .	180
V. El régimen sancionador previsto en <i>Ley de Fomento de las Energías Renovables y del Aborro y la Eficiencia Energética</i> de Andalucía y en su Reglamento de desarrollo . . . . .	182
1. La actividad de inspección. . . . .	182

1.1. Personal competente y funciones de la inspección . . . . .	182
1.2. Medidas provisionales previas al inicio del procedimiento sancionador . . . . .	184
2. El régimen de infracciones y sanciones . . . . .	185
2.1. Infracciones . . . . .	185
2.2. Sanciones . . . . .	187
3. El procedimiento sancionador . . . . .	188
3.1. Órgano competente para sancionar . . . . .	188
3.2. Previsiones sobre el procedimiento sancionador aplicable. . .	189
VI. Reflexión final. . . . .	191

# PRESENTACIÓN

Me complace presentar este libro, que contiene unos comentarios al Decreto núm. 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética en Andalucía, que desarrolla la Ley núm. 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. Agradezco al Profesor Mellado, coordinador e impulsor de esta obra, que me haya invitado a hacer esta presentación.

Desde su creación, una de las señas de identidad del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería, ha sido el estudio crítico del Derecho de la Energía. Varias de las tesis doctorales que se han defendido en estos años han versado sobre temas energéticos y una considerable parte de la producción científica de sus integrantes se ha dirigido hacia esos temas. Es el caso de los cuatro integrantes del Área que participan en estos comentarios (Profesores Doctores Domingo, Mellado y Rodríguez, y yo mismo). El Profesor Domingo defendió en 1998 su tesis doctoral sobre el régimen jurídico de las energías renovables y la cogeneración eléctrica, luego publicada en 2000 y la Profesora Navarro defendió en 2005 su tesis doctoral sobre el régimen jurídico de la Comisión Nacional de Energía, luego publicada en 2008. Por su parte, el profesor Mellado es especialista en varios de los grupos normativos horizontales de importancia trascendental en el sector energético, como la contratación pública y el medio ambiente. Hemos asociado a nuestro trabajo a la Profesora González Ríos, integrada en uno de los grupos científicos más fructíferos de Andalucía oriental, como es el liderado por el profesor Sánchez Blanco, de la Universidad de Málaga. Su incorporación se produjo justo en el momento en que daba a la luz su espléndida monografía sobre las energías renovables

El título del reglamento puede confundir acerca de su contenido, porque trata, mayoritariamente sobre eficiencia (y, en esa medida, de modo indirecto, sobre el ahorro), pero menos sobre las energías renovables, salvo su Título III, que versa sobre los biocombustibles. Desde un punto de vista dialéctico, así como hubiera podido reprocharse a la ley de 2007 que algunas de sus previsiones parecían desconocer determinadas exigencias técnicas y económicas del sistema energético, el Decreto que comentamos en este libro falla por lo contrario, pues la pluma técnica que se percibe en su redacción no parece estar siempre ajustada a las exigencias de un Estado de Derecho.

El contenido del reglamento, más orientado a la eficiencia y al ahorro, viene a mostrar los limitados poderes de las Comunidades Autónomas, al menos sobre las energías renovables (y la cogeneración) destinadas a la producción de energía eléctrica. Se trata de una competencia eminentemente central, pues descansa sobre un sistema de incentivos perteneciente al régimen económico de un sistema eléctrico nacional, incentivos suprimidos (para futuras instalaciones) por Real Decreto-ley núm. 1/2012, de 27 de enero. La jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo se ha pronunciado en varias ocasiones a favor de la competencia estatal sobre un régimen económico eléctrico uniforme (por ejemplo, STC 18/2011, de 3 de marzo y STS de 20 de diciembre de 2011).

No es casual la mayor profusión de normativa andaluza sobre la eficiencia y el ahorro, pues esas materias pertenecen al derecho del Medio Ambiente, donde los poderes autonómicos pueden alcanzar una mayor intensidad. Desde la premisa científica y metodológica entiende que el Derecho de la energía es aquel derecho formado, por un lado, por la parte del ordenamiento que establece el marco regulatorio las actividades energéticas y, por otro lado, por aquellos otros grupos normativos que inciden sobre el desenvolvimiento de las actividades energéticas, preciso es reconocer que las Comunidades Autónomas no son poderes reguladores, en sentido estricto, porque la regulación del sistema energético es una cuestión centralizada, pero tienen un mayor protagonismo por medio de aquellos grupos normativos donde la Constitución y los Estatutos les reconocen un ámbito más amplio de actuación, como el medio ambiente, la ordenación del territorio, el urbanismo, etc. A ese ámbito —no regulatorio— pertenecen las materias abordadas por el reglamento comentado.

La eficiencia y el ahorro energéticos son hoy parte remozada de la política energética que la Comisión Europea viene impulsando desde 2007. La discusión sobre una nueva Directiva sobre eficiencia se ha convertido en una pieza clave para la reducción de las emisiones de gases contaminantes y, por tanto, para la lucha contra los efectos del cambio climático. En la aplicación práctica de las previsiones del reglamento debe no olvidarse que se trata de un instrumento de gran relevancia para alcanzar objetivos de política energética, que van más allá de un limitado entendimiento del ahorro y del menor consumo y de un consumo eficiente. Se trata de implantar un nuevo paradigma energético, que sustituya al actual, basado en la combustión de hidrocarburos. Precisamente, ahora que las circunstancias económicas han puesto de manifiesto la dificultad de mantener un sistema de incentivos a las energías renovables como el vigente entre 1998 y 2012, es la hora de impulsar otras políticas que contribuyan a mejorar el panorama de la contaminación. Confiamos en que, modestamente, estos comentarios ayuden en ese esfuerzo hercúleo.

Iñigo DEL GUAYO CASTIELLA  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Almería*