

Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural
[BOE-A-2022-12925]

MEDIDAS DE SOSTENIBILIDAD PARA SECTORES ESPECÍFICOS. INCIDENCIA EN LA ENERGÍA

La invasión rusa de Ucrania ha provocado una crisis energética de primer orden que ha evidenciado la alta dependencia de los combustibles fósiles que seguimos teniendo¹ y, consecuentemente, que estamos expuestos a la volatilidad de sus precios, lo que a la postre provoca un fuerte efecto inflacionista².

En este contexto, la Comisión puso de manifiesto en la Comunicación «REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible»³ la necesidad de aumentar rápidamente el uso de energías renovables para reducir la dependencia de la Unión de los combustibles fósiles, cuestión que se ha materializado recientemente en la revisión realizada sobre la Directiva de energías renovables⁴. En el caso de España, el problema no radica tanto en el gas, ya que no somos dependientes de las importaciones procedentes de Rusia y el nivel de reservas se encuentra a niveles suficientes para evitar problemas de desabastecimiento, tal y como se pone de manifiesto en el preámbulo de norma que nos proponemos analizar. No obstante, eso no nos libra de consecuencias como el incremento en el precio de la electricidad⁵, que incide directamente en nuestros niveles de crecimiento y de bienestar. Por su parte, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) subraya que, para alcanzar los objetivos de sostenibilidad, eficiencia energética y reducción de la dependencia de fuentes convencionales y afrontar el cambio climático, es necesario

1. GALÁN VIOQUE, R. 2021: «La contratación pública local: ordenación del territorio, urbanismo y movilidad». Anuario del Gobierno Local, 2021: 149.

2. DELGADO PIQUERAS, F. 2023: «Seguridad hídrica y nuevas fuentes de recursos de agua». En A. Embid Irujo (dir.): Seguridad hídrica y cambio climático. Aranzadi, 99.

3. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible» [COM (2022) 108 final].

4. Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

5. Para paliar dicho incremento, se han aprobado entre otros el Real Decreto-Ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.

que primen las energías renovables⁶. Y, precisamente para lograr estos objetivos, el Gobierno ha considerado oportuno —en consonancia con los acuerdos solidarios de reducción de demanda alcanzados en el Consejo Extraordinario de Ministros de Energía del 26 de julio de 2023— aprobar el Real Decreto-Ley 14/2022, de 1 de agosto, una disposición normativa que adopta medidas con un contenido muy variado, y que puede parecer que carecen de conexión entre ellas. Y que van desde la regulación de la temperatura ambiental (contenida dentro del Plan de choque de ahorro y gestión energética en climatización reguladas en el Título IV) a medidas económicas en materia de becas y ayudas al estudio (Título IV) y la regulación de un nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de autónomos. No cabe duda de que es necesario atender a los intereses de todos los sectores afectados por la difícil coyuntura actual, pero es de dudosa calidad técnico-legislativa que se haga a través de un popurrí que remeda las denostadas «leyes de acompañamiento»⁷.

De los cinco títulos en los que se estructura la norma, las medidas contenidas en el Plan de choque de ahorro y gestión energética en climatización, las del artículo 29 han sido las más polémicas. Por un lado, se modifican las limitaciones de temperaturas de calefacción y refrigeración contenidas previamente en el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) a través de un RD Ley. De otro, se impone a los comercios tener apagado el alumbrado de sus escaparates a partir de las veintidós horas, aunque el local permanezca abierto⁸, lo que puede entrar en conflicto con normativa en materia de comercio interior dictada por las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos de Autonomía⁹. Es el caso de la Comunidad de Madrid que, en el ejercicio

6. ALONSO GARCÍA, C. 2023: «La incidencia de las potestades de los entes locales en el desarrollo y la implantación de las energías renovables». Cuadernos de Derecho Local, 2023, 61: 114.

7. Por todos, MORENO GONZÁLEZ, S. 2004: Constitución y leyes de «acompañamiento» presupuestario. Thomson Reuters Aranzadi.

8. El citado precepto impone otras medidas como exigir a los edificios y locales con acceso desde la calle incluidos en el ámbito de aplicación de la I. T. 3.8 del RITE disponer de un sistema de cierre de puertas adecuado independientemente del origen renovable o no de la energía utilizada para la generación de calor y frío por parte de los sistemas de calefacción y refrigeración (esta medida ya la exigía el RITE para la producción de generación de calor y frío si para ello se estuviere empleando energía convencional, extendiéndose ahora a todo tipo de energías); la obligación de mostrar en carteles o pantallas las medidas de ahorro obligatorias, así como otras opcionales adoptadas; o adelantar la siguiente inspección de eficiencia energética en aquellos edificios obligados a ello cuya última inspección sea anterior al 1 de enero de 2021. Estas nuevas inspecciones deben realizarse antes del 31 de diciembre de 2022.

9. Así lo ha entendido el Gobierno de la Comunidad de Madrid en el Recurso de inconstitucionalidad núm. 7079-2022, contra el artículo 1, uno; artículo 1, cuatro; artículo 2, uno; artículo 10; artículo 29, uno; y artículo 29, cuatro. Por su parte, el Grupo Parlamentario VOX también ha promovido el recurso de inconstitucionalidad núm. 7079-2022, contra los mismos preceptos; sendos recursos han sido admitidos a trámite.

de sus competencias reconocidas en el artículo 26.3.1.2 de su Estatuto de Autonomía y de lo dispuesto en su Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid, permite que los establecimientos comerciales puedan abrir las veinticuatro horas del día si el comerciante lo considera oportuno y, lógicamente, si el RD Ley obliga a apagar los escaparates a partir de las 22:00 horas estaría incidiendo en esa posibilidad que tienen los comerciantes, limitando a su vez las competencias autonómicas, en la medida que este horario de iluminación de escaparates estaría imponiéndose sobre la normativa de las comunidades autónomas sin permitirles ningún margen de actuación ni de desarrollo en torno a esa limitación.

Cabe cuestionarse, además, hasta qué punto es adecuada la utilización del RD Ley como instrumento para abordar estas medidas, si tenemos en cuenta que algunas van a tener vigencia hasta el 1 de noviembre de 2023. La concurrencia del presupuesto habilitante para su utilización exige la existencia de situaciones excepcionales, en las que concurren circunstancias tan extraordinarias que requieran de una actuación legislativa inmediata, que no pueda esperar a su promulgación a través de los procedimientos legislativos convencionales, tal y como exige el art. 86.1 de la CE.

Ahora bien, la doctrina del Tribunal Constitucional (declarada entre otras en STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 8) considera que «como consecuencia de la gran incidencia que el sector energético tiene en la actividad económica, el Gobierno tiene plena capacidad para apreciar cuál es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar sus decisiones». Así, la regla general sería que la utilización del RD Ley se estima legítima

en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernanza del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta. Ahora bien, aquí habría que cuestionar la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad».

En este caso, la propia norma reconoce que son medidas que se adoptan con vistas al próximo invierno, por lo que quizá sí habría dado tiempo a tramitarlas por medio de una ley.

A pesar de ello consideramos que las restricciones y medidas de ahorro contenidas en la norma son necesarias para evitar que lleguemos a una situación de riesgo. Son más incómodas que poder consumir toda la energía que queramos en cualquier momento, que es a lo que estamos acostumbrados, pero pueden resultar imprescindibles en un momento de crisis energética. Ahora bien, en la concreción de estas medidas sí es necesario contemplar los diferentes escenarios y, ahí, la flexibilidad es clave; acomodar las temperaturas en función del uso que se vaya a dar a cada espacio, respetando en todo caso los derechos de salud laboral de los trabajadores¹⁰.

10. Si bien es cierto que, respecto a los umbrales de temperatura, la norma exonera de su cumplimiento a aquellos recintos que justifiquen la necesidad de mantener condiciones

No obstante, algunas de estas medidas (v. gr. los valores mínimos de refrigeración y máximos de calefacción contenidos en el art. 29) son muy difíciles de controlar. Y, por otro lado, en su mayoría ya estaban contempladas en el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios. Y, según la doctrina constitucional, el recurso al RD Ley para regular materias que no están sujetas a reserva de ley y que previamente se encontraban reguladas en disposiciones de rango reglamentario requiere de un plus de justificación:

La utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión¹¹.

Pues bien, el RD Ley 14/2022 omite cualquier justificación de la utilización de este instrumento normativo para regular unas obligaciones que, con límites distintos, ya se encontraban recogidas en una norma de rango reglamentario.

Por último y haciendo alusión a las carencias de la norma, cabe destacar la ausencia de un régimen sancionador propio, puesto que se remite al contenido en la Ley 21/1992 de Industria y el Reglamento de Instalaciones Térmicas del año 2007¹², con sanciones totalmente desproporcionadas que van desde los 600 a los 100 millones de euros, por lo que su configuración podría atentar contra los principios de tipicidad y proporcionalidad. Además, no deja de ser controvertido y paradójico que sean las comunidades autónomas las que tengan que velar por su cumplimiento.

Todo ello induce a concluir que, en una coyuntura de crisis como la actual, las medidas tienen que ser materialmente acordes con los objetivos ambientales definidos por la Unión Europea y los compromisos internacionales de sostenibilidad ambiental, como eje central del desarrollo económico y como uno de los principios estructurales del Derecho de la energía¹³. En ese sentido, la iniciativa del Gobierno resulta loable. Pero también es cierto que el instrumento normativo elegido tiene que ser coherente e idóneo, sin exceder de las bases de las que dispone el Estado para regular la materia.

Irene RUIZ OLMO
Profesora Ayudante Doctora
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla
iruiz4@us.es

ambientales especiales o dispongan de una normativa específica que así lo establezca.

11. Por todas, STC 14/2020, de 28 de enero (FJ 5).

12. Aprobado por el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio.

13. DEL GUAYO CASTIELLA, I. 2020: «Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía». *Revista de Administración Pública*, 2020, 212: 321.