Nuevas oportunidades de compensación para las áreas despobladas derivadas de las previsiones de transición justa en el modelo energético y en la normativa de aguas

Jesús Conde Antequera
Profesor titular (acreditado a catedrático) de Derecho Administrativo. Universidad de Granada

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La transición energética hacia una economía descarbonizada y sus efectos sobre las áreas despobladas. 2.1. La lucha contra el cambio climático como razón justificativa de una transición energética. 2.2. La lucha contra la despoblación como objetivo de reto demográfico. 2.3. La necesaria vinculación de las políticas energéticas y ambientales a los principios y objetivos de solidaridad y reto demográfico: el concepto de transición justa. **3. La implementación de medidas de transición justa en el ámbito energético.** 3.1. El marco estratégico español para la transición justa y el reto demográfico como factores transversales de la transformación del modelo energético. 3.2. Los acuerdos marco y los convenios de transición justa en el ámbito de la actividad de producción energética. 3.3. Manifestaciones específicas de la transición justa en la normativa sectorial del sistema eléctrico. **4. El protagonismo de la energía hidráulica para la transición energética y la incorporación del principio de transición justa a la normativa sobre aguas.** 4.1. Las medidas de la LCCTE para la transición energética relativas al uso de las aguas. 4.2. El reto demográfico y la transición justa como nuevos objetivos transversales del TRLA y su expresa previsión en la disposición adicional decimosexta. 4.3. La posibilidad de reconversión de las actuales centrales hidroeléctricas en centrales de bombeo como opción olvidada en la transición justa. 4.4. Las comunidades energéticas locales como posibles gestoras de instalaciones hidráulicas en el marco de la transición justa. **5. Bibliografía.**

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

1. Introducción

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (LCCTE, en adelante) ha consolidado normativamente en nuestro país la apuesta por un cambio de modelo energético orientado hacia la descarbonización, articulado como modelo ligado a las necesidades de la lucha contra el cambio climático. Y esta evolución hacia un modelo descarbonizado de la economía ajustado a esas necesidades de lucha contra el cambio climático, a su vez, se ha concretado en la idea o concepto de la "transición ecológica" como paradigma de esa transición energética.

Como cualquier cambio de modelo, sobre todo cuando se trata de modelos económicos, la transición energética va a implicar, necesariamente, que los actores que han sustentado el modelo anterior y, a su vez, dependían de este, pierdan las ventajas que les reportaba y, en cierto modo, sufran los efectos de su obsolescencia. Sin embargo, la nueva situación a la que el cambio encamina va a generar otras ventajas, y para otros actores diferentes, desde una perspectiva económica y social.

Uno de los principales efectos de la transición energética hacia un modelo de descarbonización, en el que no se utilicen ya fuentes de producción energética no limpia (que no conlleve emisiones de gases de efecto invernadero) o, al menos, se logre la neutralidad climática (compensación de las emisiones que no puedan eliminarse), va a ser que la riqueza económica generada en las zonas o áreas en las que se ubicaban esos centros de producción energética, que han de desaparecer para articular dicho cambio de modelo, va a verse drásticamente reducida o, incluso, a dejar de existir. En el ámbito que nos ocupa, más concretamente, se parte del hecho de que el cierre de centrales térmicas o carbónicas, o de ciclo combinado, va a suponer efectivamente una importante pérdida de empleos directos e indirectos en municipios y zonas rurales desfavorecidas además por otros fenómenos migratorios y sociales, a los que la pérdida de oportunidades de esos "negocios" locales podría apuntillar en muchas ocasiones.

Ya desde hace algún tiempo se viene hablando entonces de la necesidad de prevenir y mitigar la despoblación del medio rural que, por la actual tendencia a la migración y concentración de la población en áreas de costa y grandes municipios, y por otras muchas razones, a las que ahora añadiríamos esta situación generada por el cierre de centrales de producción energética para el cumplimiento de los objetivos de la LCCTE, está convirtiendo muchas áreas de nuestro país en zonas fantasma o con escasa población. Y ello conlleva la pérdida de esas oportunidades económicas

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

para el sostenimiento de las necesidades humanas hasta entonces existentes, sobre todo de las personas jóvenes. Suelen ser, además, zonas en las que hay poca inversión y cuya casi única fuente de riqueza permanece siendo la que generan estas actividades de producción energética. Frente a esta situación, ya muy extendida en España, se tratan de articular políticas de mitigación del fenómeno descrito, que han venido a denominarse "de reto demográfico".

Con este trabajo trataremos de considerar, valorar o delimitar precisamente las relaciones que pudieran darse entre las nuevas políticas energéticas tendentes al cambio de modelo, principalmente ligadas o vinculadas a la lucha contra el cambio climático, y las de reto demográfico. Y trataremos de concretar estas relaciones en un ámbito específico, cual es el de la producción de energía hidráulica mediante las nuevas centrales hidroeléctricas de bombeo, cuyo desarrollo promueve la actual Ley de Cambio Climático y Transición Energética como forma de producción de electricidad limpia y acorde con los objetivos del cambio climático y apuesta fundamental para la integración de las energías renovables en el Sistema Eléctrico.

De este modo, plantearemos el tratamiento normativo del reto demográfico y la transición justa en la normativa del sector eléctrico y, asimismo, en la normativa de aguas, recientemente adaptada para el favorecimiento de la implantación de esta nueva tipología de actividades de producción de energía limpia mediante el uso del dominio público hidráulico. En cierto sentido, trataremos de poner de manifiesto las claves de esa relación entre el cambio climático y el fenómeno de la despoblación, tanto en positivo como en negativo. Es decir, y más concretamente, abordaremos cómo las necesidades de transformación del modelo económico-energético requeridas por el cambio climático pueden contribuir a agravar el problema de la despoblación en zonas rurales y, por otro lado, cómo la legislación dictada al efecto de lograr la transición hacia un modelo energético más adecuado a la lucha contra el cambio climático ha abordado las consecuencias negativas de dicha transición respecto a determinados sectores poblacionales y ha tratado de compensar dichos efectos negativos dando origen a un nuevo "concepto" jurídico (o, quizás ya, principio general) que estamos conociendo como el de "transición justa".

Este caso específico que trataremos (el de la energía hidroeléctrica) puede, así, servir de ejemplo de la transversalidad de las políticas de reto demográfico y de la necesidad de valorar el efecto de cualesquiera otras políticas sobre la despoblación.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

2. La transición energética hacia una economía descarbonizada y sus efectos sobre las áreas despobladas

2.1. La lucha contra el cambio climático como razón justificativa de una transición energética

La pretensión de un cambio de modelo energético (transición energética) encuentra su justificación, precisamente, en la necesidad de articulación de medidas de lucha contra el cambio climático, configurándose así estratégica y normativamente los objetivos de la descarbonización y del logro de la neutralidad climática como los que será preciso alcanzar para la articulación adecuada de esta lucha.

En la LCCTE, esta idea se ha concretado más específicamente en el planteamiento del cierre de las instalaciones de minería del carbón y de centrales térmicas (artículo 29) y en el desincentivo de las energías fósiles (artículos 9 a 11), a pesar de que es conocido que muchas de estas instalaciones mineras y energéticas se encuentran ubicadas en zonas afectadas por la despoblación y zonas rurales desfavorecidas económicamente, y que su cierre puede afectar muy negativamente a la situación económica y social de tales zonas.

Este planteamiento no es exclusivo ni originario de la LCCTE. Precisamente, la idea de la transición energética hacia la descarbonización y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (entre otros, los provenientes de las actividades de producción de electricidad) resulta recurrente en los instrumentos programáticos y convencionales desde los acuerdos de Montreal, Viena, Kioto, etc., hasta la 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ("Acuerdo de París"), plasmándose, en su versión más conocida, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 y, en Europa, por la Comisión Europea en su Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, y en la Estrategia Europea de Descarbonización a 2050, que han visto su principal plasmación en nuestro país en la mencionada LCCTE.

Con este marco, han surgido, para incrementar nuestro elenco de instrumentos operativos a tal efecto, dos nuevas figuras fundamentales para determinar el marco de actuación pública en materia de acción contra el cambio climático. Se trata de las dos grandes herramientas de gobernanza de clima y energía establecidas en el Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima: los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC), a que se refiere así específicamente, en nuestro caso, el artículo 4 de la LCCTE, y la Estrategia de Descarbonización a 2050, referida en el artículo 5 de la misma norma.

2.2. La lucha contra la despoblación como objetivo de reto demográfico

El reto demográfico es la expresión conceptual con la que se ha pretendido delimitar semánticamente el objetivo político-social de evitar la despoblación en determinadas zonas, principalmente rurales, afectadas por un proceso ya acusado, principalmente en las últimas décadas, de migración hacia las grandes ciudades, en las que, paralelamente, se va produciendo un efecto de superpoblación. Asimismo, con esta expresión se abarca no solo ese aspecto de la despoblación, sino también el de la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos de las personas que permanecen habitando esas zonas despobladas, dada la consecuente pérdida de acceso a servicios implementadores de tales derechos derivada de esa reducción de población y de la pérdida de oportunidades económicas.

Si consideramos este objetivo como tal, no parece ser una casualidad que, precisamente, la organización administrativa actual haya considerado ligar o vincular el objetivo de la transición ecológica, como paradigma de la energética, con el objetivo del reto demográfico, precisamente desde las propias fórmulas orgánicas, con la creación de un Ministerio encargado del ejercicio de las competencias necesarias para el logro de ambos objetivos conjuntamente: el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), anteriormente denominado solo Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO).

A la política pública de lucha contra esta despoblación se la ha denominado "enfoque de reto demográfico", y en ella se trata de incluir:

— el impulso de estrategias de cohesión y equilibrio territorial,

— la garantía de los derechos de los ciudadanos residentes en las áreas desfavorecidas,

— y el establecimiento de mecanismos de gobernanza y de potenciación de los agentes (públicos y privados) presentes en esos territorios.

Para ello, estratégicamente se ha adoptado el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico, alineado con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el que podemos insertar el denominado

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico[1], elaborado por el MITERD.

Desde esta perspectiva, se busca un modelo general, territorial y económico, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en ese contexto caracterizado por un proceso de despoblación de áreas rurales y su concentración en áreas urbanas que, por otro lado, va acompañado también de la desterritorialización y concentración de actividades económicas o de producción en las grandes áreas urbanas. Este proceso ha llevado a considerar que aproximadamente un 50 % de los municipios españoles (la gran mayoría en áreas rurales) puede llegar a desaparecer en pocas décadas. Y, además, podríamos mantener que este fenómeno implica desequilibrios socioeconómicos y diferencias de oportunidades simplemente por razón del lugar de habitación.

Para evitar estos efectos, se trata de reconsiderar el modelo en varios sentidos y en dos niveles. Por un lado, promoviendo una vertebración territorial que amplíe las posibilidades vitales de la población de esos territorios desfavorecidos y garantizando la igualdad en el acceso a servicios y oportunidades, e incorporando nuevas fórmulas revitalizadoras en los propios territorios con mayor riesgo demográfico. Por otro lado, en la vinculación territorial (relación entre municipios), articulando una red de relaciones que permita una mejor cohesión, como es el caso, por ejemplo, de la creación de redes de complementariedad territorial.

El carácter transversal que han adquirido estas fórmulas implica que cualquier política y normativa actual ha de tratar de compatibilizar sus propios objetivos con los objetivos en que se concreta esta política de reto demográfico. En este sentido, interesa ahora conocer concretamente cuáles podrían ser las sinergias y empatías de la normativa sobre cambio climático con los objetivos del reto demográfico. Pero para entender bien estas relaciones hemos de pasar necesariamente, con carácter previo, por el entendimiento del papel que tiene la transición energética en la lucha contra el cambio climático.

2.3. La necesaria vinculación de las políticas energéticas y ambientales a los principios y objetivos de solidaridad y reto demográfico: el concepto de transición justa

En el proceso de descarbonización mencionado, por esas razones antes expuestas, principalmente derivadas del cierre de las actividades económicas

1. Accesible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf. Fecha de último acceso: 3 de julio de 2025.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

de producción de energía ubicadas en las zonas rurales afectadas por los procesos de despoblación, se pone de manifiesto así un importante conflicto entre dos bienes jurídicos: el de la sostenibilidad del modelo energético desde la perspectiva climática y el del reto demográfico; conflicto que se plantea con ocasión de esa eliminación de la actividad económica relacionada con la producción de energía no renovable actualmente operativa en las zonas afectadas por procesos de despoblación. En definitiva, dar cumplimiento a los objetivos de transición energética puede afectar, en cierto modo, al principio de igualdad, originando una brecha territorial.

La política de lucha contra la despoblación, en su enfoque de reto demográfico, pretende, sin embargo, como hemos comentado, lograr la cohesión y el equilibrio territorial, garantizando los derechos de las personas afectadas por dichos procesos. Esto es lo que podríamos concretar en la idea de justicia en la transición o plasmar más específicamente en el concepto de "transición justa".

Sin embargo, aún no se ha delimitado normativa, jurisprudencial ni doctrinalmente qué significa y cuál es la naturaleza de esa idea de la "transición justa", a pesar de las numerosas normas que están aludiendo a ella y de haber pasado a ser un término recurrente en los instrumentos programáticos y estratégicos y en los actuales estudios doctrinales.

Curiosamente, este concepto de transición justa, como comentábamos, resulta muy ligado al ámbito rural, aunque no tendría por qué limitarse a este ámbito territorial. Pero es un hecho constatado que los cambios de modelo, en general, y el del energético, en particular, parecen afectar principalmente a zonas rurales o en las que se produce con más intensidad el fenómeno de la despoblación. Así, la transición energética, como ocurre también con la transición a la agricultura sostenible o ecológica, son los ámbitos en los que con más claridad apreciamos este fenómeno.

Es decir, la idea de justicia, en relación con la igualdad o equidad y, por qué no, con la solidaridad, adquiere especial relevancia, protagonismo o validez en situaciones de transición, entendida esta como cambio de modelo, cuando este cambio puede tener consecuencias negativas para determinados colectivos adaptados al modelo previo ahora en extinción o dependientes económicamente de este. Y aunque esta ecuación podría ser de aplicación a cualquier cambio de modelo, básicamente se ha puesto de manifiesto por los cambios de modelo económico que requieren las actuales políticas verdes, quedando así muy ligada a la idea de transición ecológica.

Por ello, nos resulta lógico colegir esa idea de transición justa con el ya archiconocido concepto ambiental de la sostenibilidad, sobre el que recae

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

la configuración del principio de desarrollo sostenible, que se apoya o sustenta (valga la redundancia), precisamente, en un valor fundamental como es el de la solidaridad, en este caso intergeneracional, o lo que algunos visionarios autores han aventurado a configurar como derechos de generaciones futuras[2].

En este sentido, recurriendo a expresiones del Instituto para la Transición Justa, la Estrategia de Transición Justa[3] "es una estrategia de acompañamiento solidario para asegurar que las personas y los territorios aprovechen al máximo las oportunidades de esta transición ecológica sin que nadie se quede atrás". Con esta se busca maximizar las ganancias sociales de la transformación ecológica y mitigar los impactos negativos de esta transición ecológica.

En síntesis, y ofreciendo una nueva perspectiva a esa idea del desarrollo sostenible como solidaridad intergeneracional, la transición justa aporta adicionalmente al principio de desarrollo sostenible la relación de la idea de lo "justo" con la solidaridad interterritorial o interpoblacional.

Como reflexión personal, y a pesar de las bondades de esta nueva tendencia, la propia configuración de este concepto de transición justa resulta, así, limitativa, puesto que está basada en esa idea de la solidaridad (limitada a lo que se quiera dar), y no en la de igualdad, que implicaría la imposición de una equidistribución, al estilo de la que requiere la ejecución urbanística. En cualquier caso, la vinculación de la justicia en el cambio de modelo con el principio de solidaridad (que ahora opera como principio, más que como derecho), y no con el propio derecho a la equidistribución, es meramente una reflexión sobre las opciones de nuestro ordenamiento jurídico al respecto, pero que nos servirá para explicar nuestras posteriores propuestas de fórmulas de compensación para la transición justa.

No es esta opción la ideal, pero hemos de tener en cuenta que también podría el ordenamiento jurídico configurar la transición como una simple situación *de facto* y *de iure* a la que hubiera de adaptarse la sociedad asumiendo las consecuencias (ventajas y perjuicios) que este cambio operase para los diferentes colectivos. El caso es que el cambio de modelo energético basado en la transición hacia el uso de energías más adecuadas a la lucha contra el cambio climático, y relegar el de las energías fósiles o carbónicas,

2. Véase al respecto el trabajo de Fracchia (2024).

3. Aprobada por el Gobierno de España en 2019, dentro del Marco Estratégico de Energía y Clima. Puede accederse al texto de esta Estrategia en https://www.transicionjusta.gob.es/es/la-transicion-justa/la-estrategia-de-transicion-justa.html.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

se ha ligado en nuestro ordenamiento a esa idea de la solidaridad con los colectivos que pueden verse económica o socialmente afectados por dicha transición, aludiéndose expresamente a los "colectivos y áreas geográficas más vulnerables, entre ellas, las zonas rurales".

Así, por ejemplo, tras plantear la descarbonización de la economía española como principio rector, el artículo 2.d) de la LCCTE eleva a igual categoría de principio rector el de la cohesión social y territorial, "garantizándose, en especial, la armonización y el desarrollo económico de las zonas donde se ubiquen las centrales de energías renovables respetando los valores ambientales".

Desde la óptica de estos principios habrá que encontrar solución, por lo tanto, a ese conflicto de bienes jurídicos que se origina por la necesidad de transición: el bien jurídico ambiental que pretende el cambio de modelo energético para hacerlo ambientalmente sostenible (que requiere eliminación de instalaciones de producción de energía no renovable, carbónica) y el bien jurídico que implica el reto demográfico (que puede verse afectado por la retirada de esas actividades industriales de territorios rurales afectados por las consecuencias de la despoblación).

La confrontación entre estos principios puede implicar, por lo tanto, la necesidad de cesiones respecto a objetivos planteados por ese cambio de modelo y, desde una perspectiva más jurídica, el establecimiento de limitaciones a los poderes discrecionales de la Administración a la hora de la adopción de determinadas decisiones. Pero, sobre todo, el conflicto se ha de dirimir con la adopción de medidas que traten de compatibilizar ambos objetivos y bienes jurídicos.

Hemos de plantearnos ahora, al menos, cuáles serían las medidas que se han previsto o podrían adoptarse para esta compatibilización que dotara de contenido al denominado principio de transición justa. Y, en este sentido, nuestro objeto es delimitar y valorar esas concretas medidas en la legislación energética, concretándonos aún más en el ámbito de la energía hidráulica, por ser este el ámbito que la LCCTE ha puesto en la diana, por sus posibilidades de colaborar al objetivo de la neutralidad climática, debido a sus virtudes para la integración de las energías renovables en el Sistema Eléctrico.

Por otro lado, trataremos de delimitar si ese objetivo de transición justa se va a plasmar en este ámbito en medidas de gobernanza o en la articulación de herramientas de solidaridad, pues no son pocas las cuestiones que estas medidas plantean: ¿Cómo se determinan los sujetos o los territorios o

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

los ámbitos que han de ser favorecidos por esa "justicia"? ¿Los sujetos beneficiados por esta "solidaridad" serán directamente las empresas mineras dedicadas hasta ahora a la producción energética de origen fósil o la concreción de estas medidas debe realizarse a través de los ayuntamientos, diputaciones o entidades públicas competentes en esos ámbitos? ¿Qué concreción tendrían respecto a otras tipologías de empresarios o emprendedores de la zona afectados indirectamente por el cierre de las centrales?

3. La implementación de medidas de transición justa en el ámbito energético

3.1. El marco estratégico español para la transición justa y el reto demográfico como factores transversales de la transformación del modelo energético

El cambio de modelo energético que propone la LCCTE, con fundamento en los acuerdos internacionales ya conocidos, fundamentalmente el Acuerdo de París, adoptado en 2015 por las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y ratificado por España en 2017, y en los instrumentos programáticos de referencia, principalmente la Agenda 2030 y el Pacto Verde Europeo[4], ha sido puesto en valor estratégico en nuestro país a través de dos herramientas: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) y la denominada "Estrategia de descarbonización a largo plazo 2050, Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra a 2050", desarrollada conforme a las directrices del Reglamento UE 2018/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, elaborada por el MITERD en el año 2020.

Esta Estrategia de Descarbonización, con la que se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 4 del Acuerdo de París sobre la necesidad de que los Estados parte formulen estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, incluye así en su objetivo la idea de la transición justa, al interconectar la necesaria respuesta frente a la crisis climática con las oportunidades para la modernización y competitividad de la economía y con la justicia social y la garantía de la

4. La Comisión Europea propuso a finales de 2016 el paquete de medidas denominado "Energía limpia para todos los europeos". Este paquete incluye el Reglamento 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, en el que se establece la necesidad de elaboración de estrategias a largo plazo por parte de los Estados miembros, con una perspectiva de, al menos, 30 años.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

inclusión. De este modo, junto a otros ámbitos de actuación a largo plazo desde el punto de vista energético, apuesta por un modelo energético basado en energías renovables e implica el cierre de centrales de producción de energía basadas en fuentes fósiles, pero supeditado a la justicia social. Así, expresamente se dice en la misma que "la importante transformación que implica la neutralidad climática sólo será viable si se hace con equidad y justicia social, en igualdad entre mujeres y hombres, con especial atención a quienes sean más vulnerables y a la erradicación de la pobreza energética", remarcando además que "la transición justa ocupa un espacio central" y considerándola, junto con el reto demográfico, factores transversales de la neutralidad climática.

Por ello, no es de extrañar que el PNIEC y la Estrategia de Descarbonización hayan venido acompañados también de una "Estrategia de Transición Justa", en el Marco Estratégico Energía y Clima, que, de este modo, se ha estructurado en tres pilares: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el PNIEC y, además, esta Estrategia de Transición Justa (ETJ).

En palabras del Instituto para la Transición Justa, y según se expone en el propio cuerpo de esta, la Estrategia de Transición Justa "es una estrategia de acompañamiento solidario para asegurar que las personas y los territorios aprovechen al máximo las oportunidades de esta transición ecológica sin que nadie se quede atrás". Con ella se busca maximizar las ganancias sociales de la transformación ecológica y mitigar los impactos negativos de esta transición ecológica en las zonas sujetas a desafíos demográficos. De hecho, la Estrategia considera que la revitalización económica de las zonas en despoblamiento, contribuyendo así a afrontar el reto demográfico, sería una de las principales oportunidades que puede generar este proceso de transición. De este modo, el objetivo de las políticas públicas de Transición Justa sería optimizar las oportunidades en actividad y empleo de la transición ecológica hacia una economía verde y baja en carbono, y minimizar los impactos económicos y sociales negativos que se puedan producir.

Sin embargo, la ETJ expone los riesgos que implica la transición ecológica respecto a pérdidas de empleos en centrales térmicas de carbón y nucleares tras el cierre progresivo de estas centrales. A pesar del carácter multitecnológico de las empresas eléctricas, que trabajan en la producción energética con diferentes tecnologías, lo que puede traducirse en el hecho de que las centrales que cierren sean de las mismas empresas que abran nuevas instalaciones de energía renovable y, en consecuencia, existan posibilidades de recolocación del personal, no se resolvería totalmente el problema en los casos en que las nuevas instalaciones estén en emplaza-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

mientos diferentes a las zonas afectadas por problemas de despoblación y reto demográfico. La Estrategia presta, así, especial atención a las comarcas del carbón y centrales en cierre (sección 7.ª), partiendo de la base de que, si no se toman medidas de anticipación y acompañamiento, estos cierres podrían reducir la actividad económica y consecuentemente el empleo (inducido e indirecto) en las zonas afectadas.

En esta línea, la Estrategia propone una serie de objetivos, entre los que destacamos ahora, con carácter general, el "objetivo estratégico 4: convertir la transición ecológica en un vector para frenar la despoblación, mediante el desarrollo de un modelo que tenga en cuenta las características propias de las zonas rurales y apueste por su dinamización, en un marco sostenible e integrado"; y considera una serie de medidas encaminadas a su logro, entre las que debemos destacar, al efecto de este estudio, la medida A6.3 (el impulso del otorgamiento de derechos para la construcción de, al menos, 3000 megavatios de instalaciones renovables cada año que garanticen la continuidad de las actividades empresariales del sector) o la A6.4 (renovación tecnológica en proyectos existentes para aprovechar las infraestructuras, así como el menor impacto ambiental y territorial derivado de desarrollar nuevos proyectos en ubicaciones ya destinadas a la generación de energía).

Y, entre las medidas que mayor relación tienen con el sector específico del agua, que ahora nos interesa, destacaríamos la A6.7 (aprobación de una Estrategia Nacional de Almacenamiento Energético con una sección de medidas encaminadas al cumplimiento de objetivos de transición justa), la A20 (creación de empleo en gestión del agua a través del "Plan de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Energía, Ahorro y Reutilización del Agua") y la G3 (innovación y desarrollo de tecnologías para la consecución de un sistema energético 100 % renovable a través de soluciones de almacenamiento...).

Concretamente en el ámbito del agua, la ETJ considera que se precisa un cambio en la gestión con motivo de los efectos del cambio climático. Por ello, se prevé que existan oportunidades de empleo ligadas a esa transición hacia nuevos modelos de explotación energética, tales como serían esas medidas de adaptación al cambio climático, la mejora de eficiencia, nuevos sistemas de gobernanza y la digitalización del sector.

Actualmente, estas previsiones encuentran un acomodo perfecto en la realidad del sector hidroeléctrico, en el que se plantea, como ahora veremos, un aumento de la potencia mediante la promoción de centrales de bombeo, lo que se ha de traducir en oportunidades de empleo temporal requerido para la propia construcción de estas centrales y, posteriormente, en la gestión de dichas instalaciones.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

En cualquier caso, además de los instrumentos que las diferentes normas prevén para el logro de esta transición justa, entre los que analizaremos posteriormente de forma específica las previsiones de la Ley del Sector Eléctrico y del Texto Refundido de la Ley de Aguas, la ETJ se ha referido específicamente a los convenios de transición justa como herramientas para su implementación y logro de los objetivos que plantea.

3.2. Los acuerdos marco y los convenios de transición justa en el ámbito de la actividad de producción energética

Ha quedado ya expuesto cómo el cierre de las actividades o centrales basadas en la industria del carbón o térmicas tiene, entre otros efectos, consecuencias sociales y económicas en los territorios en los que se ubican dichas actividades. En este sentido, la solidaridad con estos territorios se está articulando, entre otras herramientas jurídicas, a través de negociaciones y acuerdos entre los agentes implicados en el cambio. De este modo, hemos de referirnos expresamente a los acuerdos marco y a los convenios de transición justa, en el marco de la Estrategia de Transición Justa.

Entre los acuerdos marco con esta finalidad, podemos aludir concretamente al "Acuerdo Marco para una Transición Justa de la minería del Carbón y desarrollo sostenible de las comarcas mineras para el periodo 2019-2027", suscrito en 2018 entre el Gobierno, los sindicatos y la patronal de empresas del carbón, con el objeto principal de paliar las consecuencias sociales y económicas del cierre de las minas de carbón y promover acciones para la reactivación de las comarcas mineras en las que se produjera dicho cierre con consecuencias sociales en los territorios. Este acuerdo ha articulado medidas tendentes a promover una economía alternativa en estas zonas mineras en diversos ámbitos: la reactivación económica y el desarrollo alternativo de las comarcas para lograr su transformación estructural, recuperación económica y bienestar social; atenuar el impacto que produce la pérdida de puestos de trabajo y las repercusiones del cierre de unidades de producción de carbón; definir líneas de ayuda para fomentar el desarrollo de proyectos empresariales generadores de empleo, y apoyo a la creación de infraestructuras vinculadas a los mismos que permitan contratación de nuevos desempleados por el cese de la explotación minera; medidas de formación de trabajadores; concesión de ayudas para la restauración de zonas degradadas, y de ayudas sociales por costes laborales, bajas y despidos.

Pero, sin perjuicio de estos acuerdos marco, de carácter más general y acción en diversos ámbitos, quizá el principal instrumento jurídico del que pretende valerse esta política de transición solidaria y justa es el acuerdo

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

en forma de convenio de transición justa, que, por su mayor capacidad de concreción territorial, objetiva y subjetiva, parece llamado a constituirse en la fórmula más adecuada de compensación a los territorios afectados por esa transición energética, para que no se queden atrás.

A estos convenios de transición justa (CTJ) se ha referido expresamente el artículo 28 de la LCCTE, como convenios que se habrán de suscribir entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y las demás Administraciones públicas, incluyendo las entidades locales de áreas geográficas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono, o territorios donde esa transición energética y ecológica pueda poner en peligro la actividad económica, si bien, asimismo, en estos convenios podrán participar empresas, organizaciones de los sectores empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales, y demás entidades interesadas o afectadas.

Según esta ley, dichos convenios habrán de suscribirse en el marco de la Estrategia de Transición Justa, con el objeto de fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular en casos de cierre o reconversión de instalaciones.

Tres objetivos estratégicos concretos de la Estrategia de Transición Justa se refieren, específica o indirectamente, a estos acuerdos como herramientas capaces de lograr minimizar los impactos negativos de esta transición. Así, por ejemplo, el Objetivo 9 propone los convenios de transición justa, como instrumentos en cuya elaboración pueden participar las diferentes Administraciones, agentes y organizaciones sociales del territorio, para minimizar los impactos negativos en zonas vulnerables, planteando la necesidad de apoyar técnica y financieramente su realización; o el OE10, "Impulsar la elaboración de convenios de transición justa para sectores estratégicos y colectivos afectados y apoyar su realización"; o, más indirectamente, el OE11, consistente en proponer un Plan de Acción Urgente de Transición Justa para comarcas del carbón y territorios y colectivos afectados por el cierre de centrales, convirtiéndose así el sector del carbón en el que inicialmente se han concretado los primeros convenios de estas características. De hecho, los convenios de transición justa han sido considerados la principal herramienta con la que cuenta el Instituto para la Transición Justa para implementar esa Estrategia de Transición Justa precisamente en los territorios afectados por el cierre de minas de carbón y centrales térmicas y nucleares.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

En cualquier caso, el objetivo principal o último de estos convenios es el mantenimiento y creación de actividad y empleo en la zona vulnerable a los efectos de la transición, a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, la fijación de población en los territorios rurales y la promoción de una diversificación y especialización de la actividad económica coherente con el contexto socioeconómico.

En el ámbito relacionado específicamente con el binomio del agua y la energía, cobran importancia, entonces, estos convenios en aquellos casos en los que la descarbonización de la economía que se pretende llevar a cabo ha dado lugar o puede ocasionar el cierre de centrales térmicas requeridas para su funcionamiento (bien a efectos de funcionamiento o de refrigeración) de una concesión de aguas, de tal modo que se produce el efecto de reducir también el importante impacto económico que tales centrales aportaban a la zona. Ejemplos de esto se encuentran en los casos de As Pontes, de Meirama, o de Andorra (Teruel), que contaban con sendas centrales, y respecto de las que ya se ha previsto la realización de estos convenios[5].

Previamente a la suscripción de los convenios, conforme a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se están firmando protocolos generales de actuación, con objeto de involucrar a las partes previamente a la firma de los subsiguientes convenios e ir sentando las bases de los compromisos a adquirir a través de estos. De este modo, ya se han firmado por el MITECO, Xunta y FEMP protocolos generales para la compensación derivada del cierre futuro de las centrales de Meirama y As Pontes[6], cuyo ámbito territorial afecta a 19 municipios; en Andalucía los referidos al cierre de Carboneras, Los Barrios

5. Según el Instituto de Transición Justa y el MITECO, actualmente se está preparando la suscripción de 15 convenios de transición justa, que repercutirán en casi doscientos municipios, en ocho comunidades autónomas. Entre estos convenios destacan, por ejemplo, los de Mirama y As Pontes en Galicia; Puente Nuevo-Valle del Guadiato, Carboneras y Los Barrios en Andalucía; Alcudia en Baleares; Zorita en Castilla-La Mancha; Teruel y Zaragoza en Aragón; Bierzo, Montaña Central Leonesa-La Roba, Guardo-Velilla y Garoña en Castilla y León; y Suroccidente, Valle del Nalón y Valle del Caudal-Aboño en Asturias. Se ha aprobado ya el texto definitivo del CTJ para la zona minera de Teruel, impulso del "Nudo Mudéjar" y varios proyectos renovables. Y, más concretamente, en el caso del Convenio de Transición Justa de As Pontes, se ha diseñado para compensar o mitigar los efectos sociales negativos del cierre de la central térmica de Endesa, pretendiendo lograr la reconversión económica y social en los 14 municipios afectados en A Coruña y Lugo. Mediante este convenio se compromete el fomento empresarial de pequeña y mediana empresa, el apoyo a infraestructuras municipales clave, la revalorización cultural y paisajística (con inversiones en el parque de la rotopala), o la previsión de iniciativas industriales y energéticas que atraigan inversiones nuevas en la zona.

6. miteco.gob.es+1renewableenergymagazine.com+1.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

y Puente Nuevo-Valle del Guadiato[7]; en Asturias, muy recientemente, los de Suroccidente, Caudal y Nalón[8].

Más específicamente en el ámbito de las centrales hidroeléctricas, y aunque no se trata de una situación previamente prevista en la Estrategia de Transición Justa ni en la normativa sobre energía o en la propia normativa de aguas, los convenios de transición justa podrían adquirir también protagonismo, como luego veremos, en el caso de cierres de centrales hidráulicas fluyentes por extinción de las concesiones por transcurso del plazo de otorgamiento o por caducidad de las mismas, si tenemos en cuenta su potencialidad para su transformación en centrales hidroeléctricas reversibles, cuya implantación y desarrollo pretende fomentar la LCCTE.

En este sentido, como ya hemos tenido ocasión de comentar anteriormente[9], esa posibilidad de regulación del acceso prioritario al nodo de conexión podría plantearse también respecto a los contratistas de servicios o licitadores vencedores de los concursos para la continuidad de la explotación de centrales revertidas tras la extinción de concesiones de agua para uso industrial de producción de energía eléctrica que proyectasen una reconversión de dichas centrales en centrales de bombeo hidráulico o reversibles. Como decimos, no ha sido objeto de atención este caso por el artículo 28.3.e) de la LCCTE, que únicamente refiere esta posibilidad al caso del cierre de centrales térmicas de generación.

3.3. Manifestaciones específicas de la transición justa en la normativa sectorial del sistema eléctrico

Aunque los acuerdos y convenios de transición justa están llamados a concretar las medidas generales y específicas de compensación en ámbitos territoriales afectados por la transición (áreas rurales desfavorecidas, principalmente), y tenderán a favorecer iniciativas de ámbito local y apoyar a las Administraciones locales de los municipios afectados, no podemos olvidar también los efectos más particularizados de esta transición en personas físicas o jurídicas concretas. Así, por ejemplo, la normativa reciente ha previsto también herramientas de compensación o favorecedoras de la recuperación de la actividad económica para los titulares de las instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear que han de cerrar, como ha sido el cambio de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, sobre todo tras su modificación operada por el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre.

7. transicionjusta.gob.es+12energias-renovables.com+12transicionjusta.gob.es+12.
8. transicionjusta.gob.es+3elperiodicodelaenergia.com+3elperiodicodelaenergia.com+3.
9. Véase Conde Antequera (2023).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Encontramos así también un reflejo normativo de las cuestiones sociales derivadas del cierre de centrales térmicas, en relación con la transición justa, tanto en la normativa del sector eléctrico (disposición adicional vigesimosegunda de la LSE) como en la normativa de aguas (disposición adicional decimosexta del Texto Refundido de la Ley de Aguas).

Concretamente, en el ámbito de la normativa energética, la disposición adicional vigésima segunda (otorgamiento de los permisos de acceso y conexión para garantizar una transición justa) ha establecido lo siguiente: "No obstante lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley, cuando se proceda al cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear, y para promover un proceso de transición justa, la Ministra para la Transición Ecológica, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, podrá regular procedimientos y establecer requisitos para la concesión de la totalidad o de parte de la capacidad de acceso de evacuación de los nudos de la red afectados por dichos cierres a las nuevas instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables que, además de los requisitos técnicos y económicos, ponderen los beneficios medioambientales y sociales"[10].

Ello implica, por lo tanto, que, aunque el cierre de una central térmica o nuclear tendría normalmente como consecuencia que su potencia de conexión quedaría disponible en el nudo de red en el que estuviese conectada, sin embargo, se podría establecer el sistema para que el titular de la central cerrada continuara disponiendo de esa conexión con la misma potencia. O, también, que ese derecho de acceso al nudo de conexión se concediera a nuevas actividades de producción de energía renovable que favorecieran esos objetivos de transición justa y reto demográfico, como podría ser, por ejemplo, el caso de las comunidades energéticas locales o de nuevas actividades de generación renovable que se pudieran desarrollar en ámbitos rurales afectados por la despoblación.

Este beneficio no es baladí, dada la dificultad actual en el acceso a estos nudos por la falta de capacidad en relación con el incremento de las actividades de producción (principalmente eólica y fotovoltaica), lo que muestra la trascendencia de la configuración legal de lo que ahora se ha venido a denominar "Nudos de Transición Justa", con el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, y el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, recientemente modificado por el Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban

10. Esta disposición adicional fue incorporada por el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre. Sin embargo, aún no se ha aprobado su desarrollo efectivo por medio de disposición reglamentaria.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico, que ha extendido la consideración de esos nudos de transición justa a los efectos del otorgamiento de permisos de acceso no solo a aquellos en los que evacúen las centrales térmica o nucleares cerradas o cuyo cierre se vaya a producir en breve, sino también a aquellos otros que se encuentren en la misma zona de influencia eléctrica que los anteriores o dentro de un radio de 50 kilómetros de estos.

La fórmula que requiere esta disposición adicional vigesimosegunda para articular este beneficio es la regulatoria. Se refiere explícitamente a la necesidad de que el Ministerio regule expresamente los correspondientes procedimientos administrativos para que los promotores que cumplan dichos requisitos (de instalaciones renovables) puedan acceder a esos nudos de conformidad con la potencia liberada, si bien este desarrollo reglamentario aún está pendiente de realizarse.

Hemos de tener en cuenta, precisamente, que en muchas ocasiones las empresas titulares de las actividades que han de cerrar han diversificado su actividad y pueden ser, asimismo, los titulares de los proyectos de generación renovable que se pretendan llevar a cabo aprovechando ese derecho prioritario de acceso al nudo de conexión. Por ello, cabe la posibilidad de que el titular de la central térmica o nuclear cerrada sea quien gestione las nuevas instalaciones. En cualquier caso, se trata de una tarea no fácil para el Ministerio, que ha de garantizar siempre el cumplimiento de los principios de concurrencia a la vez que el logro de esta forma de compensación prevista[11].

4. El protagonismo de la energía hidráulica para la transición energética y la incorporación del principio de transición justa a la normativa sobre aguas

4.1. Las medidas de la LCCTE para la transición energética relativas al uso de las aguas

Para ese objetivo de la transición en el modelo ecológico, la LCCTE apunta una diversidad de frentes y medidas, todas ellas relacionadas con la re-

11. Ejemplo de esta situación lo podemos encontrar en el nudo de Mudéjar, respecto del que se licitó la adjudicación de la capacidad de evacuación tras el cierre de la central térmica de Teruel conforme a lo establecido mediante la Orden TED/1182/2021, de 2 de noviembre, por la que se regula el procedimiento y requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de transporte de energía eléctrica de instalaciones de generación de procedencia renovable en el Nudo de Transición Justa Mudéjar 400 kV y se procede a su convocatoria; o, más recientemente, la Orden TED/1471/2024, de 19 de diciembre, por la que se regula el procedimiento y los requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de energía eléctrica de instalaciones de generación de electricidad de procedencia renovable en el nudo de transición justa Narcea 400 kV y se procede a su convocatoria.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

ducción de la emisión de gases de efecto invernadero. Todas las estrategias propuestas son útiles al fin de la lucha contra el cambio climático, pero nos interesa ahora analizar las previsiones fundamentales de esta ley que vinculan estos objetivos a actuaciones en el sector del agua.

De este modo, el artículo 7 de la Ley visualiza los dos ámbitos de la gestión de las aguas o del dominio público hidráulico que mayor protagonismo han de adquirir en esa transición hacia la descarbonización. Por un lado, en su apartado 1, la Ley plantea la utilización de las concesiones demaniales para la promoción de centrales hidroeléctricas reversibles; y, por otro, en el apartado 3, se refiere a las posibilidades de aprovechamiento hidroeléctrico de los fluyentes en sistemas de abastecimiento y saneamiento urbanos. Ambas propuestas resultan de gran interés para entender el papel tan fundamental que ha de adquirir la energía hidráulica en el logro de ese objetivo de la transición energética, si bien nos referiremos específicamente ahora a los usos del agua para el funcionamiento de las nuevas centrales hidroeléctricas reversibles y al almacenamiento de agua necesario para el funcionamiento de estas centrales.

Cualquiera de estas opciones de aprovechamiento energético que resalta la LCCTE tiene como valor fundamental el de atender al fin de la integración de las tecnologías renovables en el Sistema Eléctrico (SE). La integración de la energía procedente de fuentes renovables en el SE no es fácil ni ha sido viable hasta el momento por el simple hecho de la volatilidad e irregularidad de la producción de estas energías, principalmente de las más desarrolladas hasta el momento: la eólica y la fotovoltaica o solar. Dado que únicamente se puede generar energía eólica cuando hay viento y solo se genera energía solar cuando hay sol, estas energías renovables no pueden aportar fiabilidad y la seguridad al Sistema de su aportación cuando se necesita su consumo. Por ello, hasta ahora no han podido integrarse para el funcionamiento del Sistema. Sin embargo, se ha encontrado la posibilidad de almacenar energía en forma de agua. Es decir, mediante el bombeo de agua a depósitos en los que puede ser almacenada, se consigue disponer de un volumen de agua suficiente para librarla con la finalidad de hacer girar las turbinas de una central hidroeléctrica para producir energía cuando fuera necesario o requerido para soportar el funcionamiento del Sistema.

La apuesta del Gobierno por las energías renovables como estrategia para la reducción de las fósiles o carbónicas ha sido, por lo tanto, el fundamento de la promoción de las centrales hidroeléctricas reversibles, requiriéndose para ello, por lo tanto, una revisión de los instrumentos jurídicos que hasta ahora ha regulado la normativa sobre el dominio pú-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

blico hidráulico. Principalmente, las concesiones para los usos privativos del agua. De este modo, la Ley ha establecido que las nuevas concesiones para la generación de energía eléctrica habrán de otorgarse atendiendo a ese objetivo de priorizar la integración de las tecnologías renovables en el sistema eléctrico, para lo cual habrían de articularse, por lo tanto, fórmulas de promoción de esos usos que atiendan a la seguridad y fiabilidad del Sistema Eléctrico que permita tal integración de las energías renovables. Evidentemente, la única forma viable entonces de lograr este objetivo parte del almacenamiento energético, en forma de almacenamiento de agua que, como decíamos anteriormente, pueda convertirse en electricidad a demanda e independientemente de las circunstancias, mediante las centrales hidroeléctricas reversibles.

Sin embargo, la promoción de esta tipología de centrales y las características específicas de su funcionamiento no están exentas de problemática jurídica, que también ha sido avanzada por la propia LCCTE, al condicionar esta promoción al cumplimiento de los objetivos ambientales de las masas de agua y los regímenes de caudales ecológicos fijados en los planes hidrológicos de cuenca, y a su compatibilidad con los derechos otorgados a terceros, con la gestión eficiente del recurso y su protección ambiental.

Y aunque la LCCTE, como vemos, no ha condicionado también a los objetivos de reto demográfico el otorgamiento de estas nuevas concesiones, el PNIEC sí ha resaltado el papel de estos instrumentos jurídicos (las concesiones demaniales) tanto para el logro de los fines energéticos como para la mitigación de los efectos desfavorables de la transición, al valorar el potencial del sector hidroeléctrico para la creación de puestos de trabajo e, incluso, para absorber algunos de los trabajos que se extinguieran con el cierre de las centrales térmicas.

4.2. El reto demográfico y la transición justa como nuevos objetivos transversales del TRLA y su expresa previsión en la disposición adicional decimosexta

Esas referencias directas de la LCCTE a las centrales hidroeléctricas reversibles y a las concesiones de derechos privativos de uso de las aguas para la producción de electricidad han sido ya inicialmente recibidas en la legislación de aguas y dominio público hidráulico, si bien la complejidad de la cuestión nos obliga a reflexionar sobre el alcance y la efectividad de las nuevas previsiones incorporadas al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA, en adelante).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

De este modo, al tradicional "uso industrial de producción eléctrica", que ha sido el uso previsto en la Ley para la concesión de aguas destinadas al funcionamiento de las centrales hidroeléctricas fluyentes o a pie de presa, ahora hemos de añadir un nuevo uso, el "uso de almacenamiento hidráulico de energía", con el que se viene a tratar de amparar el desvío y almacenamiento de las aguas requeridas para el funcionamiento regular de las centrales hidroeléctricas reversibles, con las cuales puedan sustituirse otras fuentes de producción energética térmicas o fósiles que la LCCTE pretende extinguir.

Este nuevo uso se ha introducido en el TRLA mediante el Real Decreto-ley 7/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. Y lo ha hecho otorgándole un carácter preferente o prioritario respecto al tradicional uso industrial para producción de energía eléctrica, en el orden de preferencia de usos que regula el artículo 60 del TRLA.

La problemática jurídica que origina esta incorporación del nuevo uso preferente al TRLA es variada en relación con las diferentes tipologías de centrales de bombeo que pueden darse y con las situaciones jurídicas preexistentes, y no procede ahora su estudio exhaustivo en este trabajo[12], pero sí hemos de recordar que la LCCTE supeditaba las nuevas concesiones requeridas para las centrales hidroeléctricas reversibles a su compatibilidad con derechos otorgados a terceros, con la protección ambiental y el cumplimiento de objetivos ambientales, entre otras cuestiones.

El caso es que, si se superan estos condicionantes, esta nueva tipología de centrales, que requieran el almacenamiento de agua para su funcionamiento a demanda, se configura asimismo como una nueva oportunidad de desarrollo económico en zonas afectadas por la despoblación o la disminución de recursos económicos originada por el cierre de centrales térmicas o de carbón.

En este sentido, la nueva disposición adicional decimosexta del TRLA, añadida por la disposición final primera del Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, ha incorporado a esta ley el objetivo del reto demográfico y, en este sentido, apostado por la idea de la transición justa en el caso del cambio de modelo de intervención administrativa sobre el uso del dominio público hidráulico requerido para el logro de esa transición justa, y en consonancia con las propuestas de la LCCTE.

12. De nuevo me remito a Conde Antequera (2023).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Así, esta disposición adicional se refiere específicamente al caso de las extinciones de las concesiones de usos privativos del agua, industriales, para producción de electricidad, que se otorgaron para el funcionamiento de las centrales térmicas de carbón o nucleares. La disposición pretende, en esencia y en primer lugar, ofrecer a la Administración hidráulica la capacidad de decidir, discrecionalmente, el otorgamiento de una nueva concesión demanial a nuevas iniciativas o proyectos, que hemos de entender entonces no de cualquier tipo, sino para otro uso acorde ahora con los nuevos objetivos; es decir, para almacenamiento hidráulico de energía o centrales hidroeléctricas reversibles.

Expresamente establece, asimismo, que, en el caso de la extinción de estas concesiones que permitían el funcionamiento de las centrales térmicas de carbón o nucleares, la Administración hidráulica tendrá en cuenta la ubicación "en el área geográfica donde se encontraba la instalación" que se cierra, cuya concesión se extingue. Se atiende así, pues, al criterio del territorio que resultará afectado por el cierre de la central que se ha de cerrar, como criterio determinante de la decisión discrecional.

Hemos de tener en cuenta, por lo tanto, que estas dos previsiones iniciales (nuevas iniciativas para usos compatibles con el objeto de la LCCTE y ámbito geográfico afectado por el cierre) van a constituirse en circunstancias limitativas de los fundamentales principios generales que han de informar el otorgamiento de las concesiones, basado precisamente en la concurrencia en régimen de igualdad. Es decir, frente al otorgamiento de las concesiones conforme a un trámite de competencia de proyectos, que se regula con carácter general en el TRLA y el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, ahora se está planteando que el criterio de la tipología de actividad (además de ser un uso preferente frente a otros, según ha dispuesto el artículo 60 TRLA) y el del lugar donde se va a desarrollar la actividad van a implicar una prevalencia sobre otros proyectos que requieran asimismo el uso de los caudales que el plan permita comprometer y que, en consecuencia, quedarán en desigualdad de condiciones en el correspondiente concurso.

Para confirmar esta posibilidad de excepción o limitación del principio de competencia, la disposición adicional establece más genéricamente que "en el otorgamiento se ponderarán criterios económicos, sociales y medioambientales", pasando a formar estos criterios parte de los criterios técnicos que han de configurar la decisión administrativa. Y que, a estos efectos, "los usos del agua que se prevean en tales iniciativas y proyectos prevalecerán sobre el orden de preferencia establecido en los planes hidrológicos de cuenca o, en su defecto, en el artículo 60 del texto refundido de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

la Ley de Aguas, con la excepción del uso para abastecimiento de población, que será siempre prioritario".

Es decir, en el trámite de competencia requerido para el otorgamiento de las concesiones de usos privativos del agua, el hecho de que uno de los proyectos que se presenten tenga la virtud de ubicarse en el área que ha perdido su actividad energética anterior habrá de valorarse prioritariamente, y, por otro lado, se excepcionará la regla general del artículo 60.1 del TRLA del orden de preferencia de los usos privativos en cuanto al otorgamiento de las concesiones, tanto desde la perspectiva de que dicho orden sea el establecido en el correspondiente plan hidrológico de cuenca como, en el caso de que el respectivo plan no lo hubiera establecido, respecto al orden establecido supletoriamente en el artículo 60. Complicada previsión que, sin duda, generará debate y problemática judicial.

En cualquier caso, esta disposición adicional ha de ponerse en relación con la modificación de la Ley 24/2013 antes comentada, que opera el apartado uno de la disposición final segunda del mismo Real Decreto-ley, respecto a la incorporación de un mecanismo para el otorgamiento de acceso que permitirá ponderar desde el primer momento tanto los beneficios técnicos y económicos como los medioambientales y sociales, incluida la generación de empleo, en el otorgamiento de permisos de acceso a la red para nuevos proyectos renovables en las zonas en transición, que también tiene como finalidad la dinamización de la actividad económica y empleo asociado en las áreas geográficas donde se están produciendo los cierres de las centrales térmicas de carbón y termonucleares. Teniendo en cuenta que los derechos de acceso a los nudos de conexión no están vinculados a las concesiones de usos del agua, resulta imprescindible que el privilegio establecido en la normativa de aguas coincida con el correspondiente en la normativa energética.

4.3. La posibilidad de reconversión de las actuales centrales hidroeléctricas en centrales de bombeo como opción olvidada en la transición justa

No debemos dejar pasar la oportunidad, como han hecho la LCCTE y la nueva disposición adicional decimosexta del TRLA, de referirnos a una situación que habría de estar llamada a tener un papel importante y menos problemático jurídicamente que las soluciones adoptadas en esta orientación del sector hídrico hacia el logro de los objetivos de reto demográfico: la continuidad del funcionamiento de las instalaciones de producción hidroeléctrica revertidas a la Administración tras la extinción de las concesiones otorgadas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Como hemos visto, la disposición adicional decimosexta (al igual que su correlativa previsión adicional de la Ley del sector eléctrico) se ha referido específicamente a la priorización de los nuevos proyectos que vengan a sustituir a centrales térmicas de carbón o nucleares. Sin embargo, nada se dice respecto de las centrales hidroeléctricas que hayan de cerrarse simplemente por la finalización del plazo de concesión, lo cual es un hecho de rabiosa actualidad, al encontrarnos en un momento en el que las concesiones para usos industriales de producción de electricidad que se otorgaron a principios del siglo XX están llegando a su fin, por virtud del devenir normativo y las sucesivas disposiciones transitorias que se establecieron en la Ley de Aguas de 1985 y en la actual normativa.

El caso es que, en la actualidad, asistimos a un proceso complejo, y de gran preocupación para la Administración, derivado del hecho de la extinción de un gran número de concesiones para centrales fluyentes, que, por virtud de lo establecido en la normativa vigente (artículos 53.4 TRLA y 89.4 RDPH), implicarán la reversión al Estado de las instalaciones y obras que se hubieran construido en el dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, y de aquellas otras para las que así se hubiera establecido en los correspondientes pliegos o que deban entenderse amortizadas con cargo a la concesión.

Debemos tener en cuenta que, conforme a lo dispuesto en el artículo 89.4 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, si al momento de la extinción de la concesión la Administración hidráulica considerase posible y conveniente la continuidad del aprovechamiento, estas obras revertirían a la Administración con el fin de que esta gestionase tal explotación, o bien, en caso de considerarlo inviable o de que su mantenimiento resultase contrario al interés público, podrá esta exigir la demolición de lo construido conforme a lo establecido en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Esta situación plantea también importantes cuestiones relativas al interés general que supone la idea de la justicia o la solidaridad en la transición energética y ecológica, que aún no han sido abordadas normativamente.

Por una parte, en cuanto a la decisión de optar por la demolición o la continuidad, y teniendo en cuenta que dicha decisión ha de entenderse como discrecional técnica y no únicamente discrecional, las opciones de decisión han de valorar no solo los criterios económicos, sino también los sociales, lo que obligaría a replantearse cuestiones como cuál será el interés general que ha de tenerse en cuenta a la hora de adoptar esa decisión de mantenimiento o demolición y, posteriormente, sobre la forma de man-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

tener la instalación en funcionamiento. De este modo, queda patente la conflictividad entre el bien jurídico ambiental (la restauración del medio ambiente al estado anterior a la construcción de la central) y el bien jurídico social derivado de las necesidades de reto demográfico, que ha de influir necesariamente en la decisión administrativa sobre la demolición o la continuidad de la explotación de la central revertida.

Pero, en cuanto ahora nos interesa, el criterio seguido en esta disposición adicional decimosexta respecto a la valoración de las circunstancias atinentes al reto demográfico o a la transición justa en las nuevas concesiones no se ha exportado asimismo a los concursos conforme a lo establecido en el artículo 132.2 TRLA para la adjudicación de la explotación de plantas revertidas, o a los pliegos de las contratas en los respectivos contratos de servicios que, conforme a lo dispuesto en el artículo 165.bis.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, hayan de formalizarse para la continuidad de la explotación en los casos de gestión indirecta por la propia Administración.

En nuestra opinión, los objetivos de la LCCTE en cuanto a la integración de las energías renovables y los concretados en el PNIEC, en cuanto a las previsiones de generación de energía hidroeléctrica, en un contexto de crisis climática y descenso de los recursos hídricos debidos al cambio climático, imponen la necesidad de reconsiderar las opciones de demolición y de continuidad de las explotaciones hidroeléctricas existentes, bajo la óptica de la posibilidad de su reconversión en centrales hidroeléctricas reversibles. Cuando ello sea posible e implique un cambio de concesionario, la normativa actual podría prever asimismo mecanismos de transición justa y reto demográfico en estos casos en los que se ponderasen las opciones en base a criterios no solo económicos y medioambientales, sino también sociales.

No obstante, estas situaciones comentadas y estas previsiones limitadoras de la libre concurrencia conforme a un importante grado de discrecionalidad impondrían la necesidad o conveniencia de definición de los criterios que deberían ponderarse para el otorgamiento de las nuevas concesiones o contratos para la utilización de esas aguas o de esas instalaciones.

En conclusión, el aspecto demográfico y el principio de transición justa, así como las previsiones en materia de empleo, también son cuestiones que deben ser valoradas en la reversión de las instalaciones por extinción por finalización del plazo de las concesiones hidroeléctricas. En especial, en el informe del servicio competente del organismo de cuenca en el que se recomiende continuar o no con la continuidad del aprovechamiento, limitando la discrecionalidad del mismo, y, de otro lado, en los pliegos de los

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

concursos para la explotación de las obras hidráulicas o de los contratos de servicios para la explotación de las instalaciones revertidas.

En relación con esta situación de falta de atención normativa hemos de referirnos también a la falta de previsión estratégica en la relación entre la actividad de producción hidroeléctrica y el reto demográfico y la transición justa. Y es que, precisamente, el reto demográfico no está ni entre los retos ni las líneas de acción ni los instrumentos de las Orientaciones estratégicas sobre el agua y el cambio climático. La única mención de las necesidades de transición justa en este instrumento viene dada de forma genérica, al referirse a la necesidad de reforma del régimen económico-financiero: "Los objetivos relacionados con el régimen económico-financiero ... en relación con el derecho humano al agua, deben hacer efectivo el de alcanzar una distribución de costes y beneficios lo más justa posible en atención a las desigualdades sociales y al reto demográfico".

4.4. Las comunidades energéticas locales como posibles gestoras de instalaciones hidráulicas en el marco de la transición justa

Con carácter más específico, finalmente consideramos que estos objetivos de reto demográfico podrían encontrar apoyo en dos ámbitos concretos de la actividad energética: la participación local en los proyectos de generación renovable previstos en el PNIEC y las posibilidades de constitución de comunidades energéticas locales en torno a la generación de energía hidráulica.

En cuanto a la participación local en proyectos de generación renovable, encontramos una escasa previsión de dicha participación de las entidades locales en los proyectos de energía hidroeléctrica. No obstante, algunas reivindicaciones de ciertas entidades locales (caso del Pirineo aragonés) nos invitan a aventurar que esta posibilidad pueda hacerse más factible en el futuro.

Pero, aunque no hay previsión específica sobre la participación local en la generación hidroeléctrica, esta relación podría encontrar más proyección en el ámbito de las comunidades energéticas.

La Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y la Directiva 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, han sido las primeras normas europeas que han prestado atención a estas comunidades, dentro de las que se distinguen

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

dos modalidades: las comunidades de energía renovable y las comunidades ciudadanas de energía.

A las comunidades de energía renovable se refiere el artículo 2.16 de la Directiva 2018/2001[13], que ha incorporado a nuestro derecho el artículo 6.1.j) de la Ley del Sector Eléctrico, a través de la reforma operada por el Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. Las comunidades ciudadanas de energía se definen en el artículo 2.11 de la Directiva 2019/944[14], si bien no han recibido aún tratamiento en nuestro derecho interno. El PNIEC, sin embargo, engloba ambas figuras en el concepto de comunidades energéticas locales, término que utiliza para incluir a ambas figuras.

En cuanto ahora nos interesa, en relación con las centrales hidroeléctricas reversibles, consideramos que, precisamente, estas comunidades energéticas locales podrían acceder a la explotación de los aprovechamientos hidroeléctricos extinguidos por finalización del plazo, bien a través de los contratos de servicios del artículo 165.bis.2 del RDPH, bien a través de los concursos del artículo 132 TRLA, valorándose en la adjudicación el hecho de que estos aprovechamientos se emplacen en áreas locales despobladas o con problemática demográfica y se haya constituido la comunidad como medida para la mitigación del impacto de la despoblación. Hemos de tener en cuenta al respecto el hecho de que, entre los objetivos de la constitución de estas comunidades, destaca el de proporcionar beneficios sociales, medioambientales y económicos, que resultan evidentes con el desarrollo y funcionamiento de estas comunidades, partiendo de la base de que los

13. Que las define como "una entidad jurídica: a) que, con arreglo al Derecho nacional aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado; b) cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios; c) cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras".

14. Se definen como "una entidad jurídica que: a) se basa en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, b) cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y c) participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

integrantes de las mismas podrían ser las entidades locales, las pymes y la propia ciudadanía de esas áreas despobladas.

Esta propuesta de promoción de la participación de las comunidades energéticas locales en los aprovechamientos energéticos resultaría acorde con lo dicho en el considerado 26 de la Directiva 2018/2001, que permite la previsión en pliegos de criterios de licitación centrados en las comunidades[15], que podrían facilitar así una nueva forma de implementación de ese principio de transición justa en el ámbito hidroeléctrico, ofreciendo así las comunidades energéticas una alternativa a las tradicionales formas de explotación de las instalaciones de producción hidroeléctrica.

5. Bibliografía

Conde Antequera, J. (2023). La compatibilidad de las concesiones para centrales hidroeléctricas reversibles con los derechos de terceros. *Revista de Administración Pública*, 222, 209-240.

Fracchia, F. (2024). *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*. Nápoles: Ed. Scientifica.

15. Se dice en este considerando: "Los Estados miembros deben garantizar que las comunidades de energías renovables puedan participar en los sistemas de apoyo disponibles en igualdad de condiciones con los grandes participantes. A tal fin, debe permitirse a los Estados miembros adoptar medidas, como la comunicación de información, el apoyo técnico y financiero mediante puntos de contacto administrativo únicos, la reducción de las exigencias administrativas, la inclusión de criterios de licitación centrados en las comunidades, la creación de ventanillas de licitación adaptadas a las comunidades de energías renovables, o autorizar que las comunidades de energías renovables sean remuneradas mediante ayudas directas si cumplen con los requisitos de las pequeñas instalaciones".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6