

# LITIGIOSIDAD CLIMÁTICA Y PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA EN FRANCIA Y ESPAÑA

**COLECCIÓN INSTITUTO CLAVERO ARÉVALO**

**DIRECTOR DE LA COLECCIÓN**

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla

**CONSEJO DE REDACCIÓN**

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla  
Escribano Collado, Pedro. Universidad de Sevilla  
Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla  
Gamero Casado, Eduardo. Universidad Pablo de Olavide  
Guichot Reina, Emilio. Universidad de Sevilla  
Horgué Baena, Concepción. Universidad de Sevilla  
Jordano Fraga, Jesús. Universidad de Sevilla  
López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla  
Medina Guerrero, Manuel. Universidad de Sevilla  
Montoya Martín, Encarnación. Universidad de Sevilla  
Pérez Moreno, Alfonso. Universidad de Sevilla  
Rivero Ysern, José Luis. Universidad de Sevilla

**COMITÉ CIENTÍFICO**

Castillo Blanco, Federico. Universidad de Granada  
Chinchilla Marín, Carmen. Universidad de Alcalá de Henares  
Fernández Ramos, Severiano. Universidad de Cádiz  
Fernández Valverde, Rafael. Magistrado del Tribunal Supremo  
Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. Universidad Politécnica de Madrid  
Martínez-Vares García, Santiago. Magistrado del Tribunal Constitucional  
Menéndez Rexach, Ángel. Universidad Autónoma de Madrid  
Montoro Chiner, M.<sup>a</sup> Jesús. Universidad Central de Barcelona  
Parejo Alfonso, Luciano. Universidad Carlos III de Madrid  
Pielow Johann-Christian. Ruhr Universität Bochum  
Rebollo Puig, Manuel. Universidad de Córdoba  
Vera Jurado, Diego. Universidad de Málaga  
Suay Rincón, José. Magistrado del Tribunal Supremo  
Vandelli, Luciano. Università di Bologna  
Vieira Andrade, José Carlos. Director del Instituto Jurídico de la Universidad de Coimbra

PILAR LUCEA FRANCO

# LITIGIOSIDAD CLIMÁTICA Y PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA EN FRANCIA Y ESPAÑA

 **EDITORIAL**  
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

 **INSTITUTO**  
CLAVERO  
ARÉVALO

SEVILLA 2025

Colección Instituto Clavero Arévalo  
Núm.: 12

Comité editorial de  
la Editorial Universidad de Sevilla

Araceli López Serena  
(Directora)

Elena Leal Abad  
(Subdirectora)

Concepción Barrero Rodríguez

Rafael Fernández Chacón

María Gracia García Martín

María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado

Manuel Padilla Cruz

Marta Palenque

María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda

Marina Ramos Serrano

José-Leonardo Ruiz Sánchez

Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla

© Editorial Universidad de Sevilla 2025  
c/ Porvenir, 27 - 41013 Sevilla  
Tífs.: 954 487 447; 954 487 451  
Correo electrónico: info-eus@us.es  
Web: <https://editorial.us.es>

© Pilar Lucea Franco 2025

Impreso en papel ecológico

Impreso en España-Printed in Spain

ISBN: 978-84-472-3209-3

Depósito Legal: SE 3535-2025

Maquetación: Editorial Universidad de Sevilla

Impresión: Masquelibros

# Índice

Principales abreviaturas.....	9
Prólogo.....	11
Introducción.....	17
Capítulo 1	
La especialización de las fuentes de legalidad bajo el parámetro de la planificación de la transición energética .....	25
Capítulo 2	
El progreso de la planificación energética en la litigiosidad climática en el contexto nacional europeo.....	41
Capítulo 3	
La disyuntiva respuesta judicial de España y Francia frente a la acción prestacional en la planificación energética .....	75
3.1. La naturaleza reglamentaria del PNIEC: ¿apoyo o impedimento para una condena prestacional?.....	77
3.2. La anquilosada regulación contenciosa y la separación de poderes en los litigios de planificación climático-energética .....	87
Capítulo 4	
El papel de la planificación energética en los litigios de responsabilidad .....	109
4.1. El uso de la planificación energética para concretar la obligación climática de los Estados.....	114
4.2. La delimitación del nexo causal de responsabilidad climática a través de la planificación energética.....	124

Conclusiones.....	147
Bibliografía.....	155
Decisiones comunitarias.....	165
Jurisprudencia.....	167
Webgrafía .....	171

## Principales abreviaturas

CC	Conseil Constitutionnel
CCAA	Comunidades Autónomas
CE 1978	Constitución Española 1978
CE	Conseil d'État
CEDH	Convenio Europeo Derechos Humanos
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CO <sub>2</sub>	Dióxido de Carbono
COP	Conferencia de las Partes
DC	Décision Constitutionnel
DDCH	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789
FJ	Fundamento Jurídico
GEI	Gases de efecto invernadero
HCC	Haut Conseil pour le Climat
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
LJCA	Ley Jurisdicción contencioso-administrativa
LTECV	Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
ODS	Objetivos Desarrollo Sostenible
PECAC	Plan Energético y Cambio Climático de Cataluña 2012-2020
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PIB	Producto Interior Bruto
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
PP	páginas
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
SNBC	Stratégie Nationale Bas-Carbone

SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.
STC	Sentencia Tribunal Constitucional España
STS	Sentencia Tribunal Supremo España
STSJ	Sentencia Tribunal Superior Justicia
STJUE	Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TC	Tribunal Constitucional español
TEDH	Tribunal Europeo Derechos Humanos
TCO <sub>2</sub> eq	Toneladas equivalentes de CO <sub>2</sub>
UE	Unión Europea



## Prólogo

Eva M.<sup>a</sup> Menéndez Sebastián  
Catedrática de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

No hay mejor signo de vitalidad del Derecho que su capacidad para reinventarse al compás de los desafíos de su tiempo. En las últimas décadas, el cambio climático ha alterado no solo la realidad física del planeta, sino también a puesto a prueba las categorías jurídicas con las que tratamos de comprender la acción pública, la responsabilidad del Estado y el alcance de los derechos de las generaciones presentes y futuras. En ese contexto, el libro *Litigiosidad climática y planificación energética en Francia y España*, de Pilar Lucea Franco, ofrece una mirada lúcida, sólida y profundamente comprometida con la función transformadora del Derecho administrativo en una sociedad que ya no puede concebirse al margen del reto climático.

Este trabajo, que forma parte de la tesis doctoral de su autora -dirigida por los profesores Fernando López Ramón (Universidad de Zaragoza) y Hubert Alcaraz (Universidad de Pau), constituye una contribución de primer orden al estudio de la intersección entre la planificación energética y la justicia climática. Tuve el honor de formar parte del tribunal que examinó aquella tesis en diciembre de 2024, y puedo afirmar, sin reservas, que este libro conserva la esencia de aquel esfuerzo de investigación que fue, al mismo tiempo, un ejercicio de rigor intelectual y de compromiso personal. En sus páginas se advierte una doble fidelidad: a la exigencia científica del método jurídico y a la conciencia ética de que el Derecho –especialmente el Derecho público– está llamado a proteger aquello que nos es común.

La autora aborda una cuestión de enorme actualidad y complejidad: el papel de los instrumentos de planificación energético-climática en la construcción jurídica de la obligación climática de los Estados y en la configuración de su responsabilidad por inacción. Con una perspectiva comparada entre

Francia y España, el libro nos conduce a través de los caminos de la legalidad, la discrecionalidad y el control judicial –aspectos esenciales del Derecho administrativo–, mostrando cómo las decisiones sobre energía y clima se han convertido en el nuevo terreno donde se ensayan los límites y las posibilidades del Estado contemporáneo.

Lo que distingue a este trabajo no es solo su profundidad de estudio, sino su capacidad para situar la planificación energética en el corazón del debate jurídico actual. La planificación –esa herramienta técnica, a menudo relegada a un segundo plano– reaparece aquí como fuente de legalidad, como parámetro de enjuiciamiento judicial y como manifestación del deber estatal de actuar con previsión, coherencia y continuidad. En este sentido, la autora recupera para el Derecho administrativo algo que en ocasiones se pierde entre los reglamentos y las estrategias: la dimensión temporal de la acción pública, el tiempo largo de las políticas públicas, el que no se mide en legislaturas sino en generaciones.

Y lo hace a través de una doble perspectiva: una primera centrada en la legalidad formal y material de los planes, y una segunda, objeto principal de este trabajo, enfocada en el uso judicial de la planificación energética en el marco de la litigación climática. En este contexto, los litigios climáticos son definidos como aquellos en los que la crisis climática constituye el núcleo del conflicto o está vinculada a la acción u omisión de los poderes públicos.

En este punto, su reflexión dialoga de manera natural con la idea del «Estado estratégico» desarrollada en el *Étude annuelle 2025* del Conseil d'État francés, *Inscrire l'action publique dans le temps long*. Allí se reivindica la necesidad de que el Estado piense y actúe con una lógica de continuidad y de previsión, resistiendo a la tiranía de la urgencia política y a la volatilidad del corto plazo. La autora, desde el campo del Derecho climático, encarna de algún modo ese mismo espíritu: el de un Derecho que no se limita a gestionar la inmediatez, sino que se proyecta sobre el porvenir, guiado por el deber de garantizar un futuro habitable. Su análisis sobre la planificación energética como instrumento de la acción climática estatal coincide con esa idea de Estado estratégico que conjuga democracia, ciencia y eficacia: un Estado capaz de anticipar, de coordinar y de rendir cuentas a la sociedad y al tiempo.

El estudio ofrece, además, una lectura particularmente sugerente del papel de la jurisdicción contencioso-administrativa en este nuevo contexto. La autora no concibe a los jueces como sustitutos del poder político, sino como garantes de la coherencia entre los compromisos asumidos y las decisiones adoptadas. En esa línea, su análisis de los grandes litigios climáticos –Grande-Synthe, Affaire du Siècle o el Juicio por el Clima– muestra cómo los tribunales franceses y españoles están redefiniendo el equilibrio entre discrecionalidad administrativa y exigencia de acción. En Francia, el Conseil d'État ha ido construyendo, paso a paso, una doctrina que reconoce la fuerza

vinculante de los instrumentos de planificación energética, mientras que en España el Tribunal Supremo ha optado por una lectura más prudente, aunque abierta a la evolución futura. En ambos casos, los jueces se enfrentan a la misma pregunta: ¿hasta dónde llega la obligación del Estado de cumplir con sus compromisos climáticos cuando estos se traducen en planes y estrategias formalmente aprobados?

Las respuestas no son uniformes, pero el libro ofrece no solo posibles soluciones con una fundamentación jurídica sólida, sino también algo más valioso: proporciona un marco de pensamiento. La autora propone comprender estos litigios no como una amenaza para la separación de poderes, sino como una manifestación del principio de legalidad en su dimensión contemporánea. Allí donde el legislador y el ejecutivo han asumido compromisos climáticos, la inacción deja de ser una opción legítima. La justicia, en consecuencia, se convierte en la instancia que recuerda al Estado su deber de coherencia. Se trata, en definitiva, de una lectura renovada de la responsabilidad pública en clave climática.

Otro de los méritos de esta obra es su habilidad para vincular la teoría con la práctica, el Derecho con la política pública, y la técnica con la ética. La autora transita con naturalidad entre las normas europeas y los reglamentos nacionales, entre la doctrina y la jurisprudencia, pero sin perder nunca de vista el propósito último: comprender cómo el Derecho puede contribuir de manera efectiva a la transición energética y a la protección del clima. El análisis de la interrelación entre el PNIEC español y la PPE o la SNBC francesas es un ejemplo de ese equilibrio entre el detalle jurídico y la visión estructural. En su lectura, la planificación deja de ser un simple documento programático para convertirse en un instrumento jurídico vivo, susceptible de generar obligaciones, expectativas legítimas y responsabilidades.

La autora combina en su método una notable precisión conceptual con una mirada abierta y europea. Su comparación entre Francia y España está guiada por la idea de que ambos países, aunque vienen compartiendo en gran medida una misma tradición administrativa –la del Estado planificador y racionalizador–, la interpretan de modo distinto ante los desafíos climáticos. Así, mientras Francia ha optado por una planificación normativa y control judicial activo, que convierte los planes en instrumentos de exigibilidad; España, parece haberse conformado con una planificación programática y una jurisdicción más limitada, que restringe el alcance prestacional de las decisiones judiciales.

Quienes conocemos a la autora sabemos que este equilibrio entre el análisis jurídico y la sensibilidad pública no es casual y que Pilar Lucea entiende el Derecho Administrativo no como un sistema cerrado, sino como un instrumento de acción y de justicia, siguiendo sin duda la estela de su maestro, el Profesor, López Ramón. En su investigación se advierte una madurez

intelectual poco común: la capacidad de integrar la reflexión dogmática con la comprensión institucional, la doctrina con la realidad. A ello se suma un estilo de escritura claro y elegante, que hace accesible un tema denso sin sacrificar la precisión ni la profundidad.

Este libro es, además, una expresión del trabajo que la autora desarrolla en el proyecto de investigación *El Estado estratégico: cómo pensar a largo plazo en las políticas públicas* (Ref. PID2024-155142NB-I00), por lo que resulta evidente la fortuna de contar con ella en este nuevo reto. En ese marco, su aportación resulta especialmente valiosa: al estudiar la planificación energética y la litigiosidad climática, muestra cómo el Estado puede y debe pensarse estratégicamente, es decir, capaz de actuar con visión de largo plazo, con coherencia normativa y con responsabilidad frente a las generaciones futuras. En un momento en que la política y la administración parecen dominadas por la urgencia, esta reflexión devuelve al Derecho su función de brújula temporal.

Como administrativista, me reconforta ver en este libro una reafirmación de los valores que sostienen nuestra disciplina: la racionalidad en la acción pública, el sometimiento del poder al Derecho, la planificación como técnica de justicia distributiva y la responsabilidad como límite ético y jurídico. Pero, más allá del mérito académico, hay en estas páginas algo más profundo: una confianza serena en la posibilidad de que el Derecho contribuya a un futuro mejor. Esa confianza es, en el fondo, la forma más elevada de esperanza jurídica.

En tiempos en que la crisis climática amenaza con reducir la política a la gestión del desastre, este libro recuerda que aún es posible pensar y actuar de otro modo. Que el Derecho puede ser un espacio de reconstrucción, de diálogo entre ciencia, poder y ciudadanía. Que la planificación, lejos de ser una simple herramienta burocrática, puede convertirse en el lenguaje del compromiso. Y que la justicia, cuando asume su papel sin exceso, pero sin renuncia, puede ser la voz que recuerde al Estado su deber de ser fiel a sus propias promesas.

Por todo ello, *Litigiosidad climática y planificación energética en Francia y España* es mucho más que un estudio comparado. Es una invitación a repensar el papel del Derecho administrativo en el siglo XXI: un Derecho que ya no se mide solo por su capacidad de ordenar el presente, sino por su aptitud para preservar el futuro. La autora nos muestra que, frente a la incertidumbre, el Derecho puede ofrecer no certezas absolutas, sino orientaciones sólidas; no soluciones instantáneas, sino estructuras de responsabilidad y de confianza. Y en esa tarea, el Estado –ese viejo protagonista del Derecho público– recupera, bajo nuevas formas, su vocación estratégica.

Con este libro, Pilar Lucea Franco se suma a la mejor tradición del pensamiento jurídico europeo: la que conjuga el rigor técnico con la preocupación por el interés general, la que sabe que detrás de cada concepto jurídico

late una pregunta sobre la justicia. Su obra no solo ilumina un campo emergente del Derecho, sino que nos recuerda por qué seguimos enseñando, investigando y creyendo en el Derecho administrativo: porque en él se juega la posibilidad de que la acción pública siga siendo, a pesar de todo, un ejercicio de razón, de responsabilidad y de esperanza.

En Oviedo, a 6 de noviembre de 2025



## Introducción

Los desafíos que la transición energética viene planteando suscitan un conjunto de interrogantes y problemáticas para las cuales no existe, por el momento, un método único o infalible que ofrezca soluciones concluyentes de cara al futuro. No obstante, aquellas herramientas que permiten reflexionar, estudiar, analizar y contrastar datos o realidades constituyen instrumentos esenciales para avanzar de manera ordenada y coherente en el proceso hacia la descarbonización energética. Entre dichas herramientas destaca de manera singular la denominada planificación energética estratégica, concebida como un ejercicio sistemático de evaluación sobre la naturaleza de la descarbonización de la economía para, posteriormente, definir los objetivos a lograr a largo plazo, establecer las metas u objetivos cuantitativos a conseguir, desarrollar medidas y estrategias para alcanzarlos, así como determinar los recursos necesarios para implementar las estrategias definidas<sup>1</sup>.

En este contexto, los Estados desempeñan un papel fundamental como agentes ejecutores de dicha planificación estratégica, al aplicar las medidas y estrategias concebidas para cumplir los objetivos generales y específicos de la Unión de la Energía. En el ejercicio de esta función, han establecido un amplio elenco de instrumentos de planificación de ámbito nacional, que incrementa, las posibilidades de éxito en la transición energética frente a la variabilidad e incertidumbre que caracterizan el proceso de descarbonización del sistema energético<sup>2</sup>. Ya sea a través de planes o estrategias a largo plazo, los Estados abordan cuestiones relacionadas con la energía como, p. ej., la descarbonización del sistema energético mediante la promoción de las energías renovables, el aumento de la eficiencia energética, la seguridad energética a través de la reducción de la dependencia de suministro energético exterior, o la cooperación entre Estados para potenciar la interconectividad de los sistemas eléctricos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> C. Hortigüela Hortigüela, J.L. Morillo Salas y E. Bezares Ruiz (2004: 3).

<sup>2</sup> B. Roger (2007: 509).

<sup>3</sup> Véase en el Anexo I del Reglamento (UE) 2018/1999, en relación con la energía todos los objetivos, medidas y políticas abordadas en un plan nacional integrado de energía y clima.

La planificación constituye una potestad de carácter técnico que buena parte de las administraciones públicas europeas vienen utilizando desde hace décadas como instrumento de intervención en la actividad económica<sup>4</sup>. Sin embargo, el paulatino afianzamiento europeo de la herramienta de la planificación como principal instrumento estratégico en la definición de las políticas energéticas de los Estados, así como en la fijación de los objetivos y metas para lograr la neutralidad y resiliencia climática ha supuesto una repotenciación de dicha técnica<sup>5</sup>. Ejemplo paradigmático de esta evolución lo ofrece la Unión Europea, que, mediante el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, ha institucionalizado la planificación energético-climática a través de los Planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC) y de las estrategias de reducción de emisiones a largo plazo, concebidos como instrumentos de programación para cumplir los objetivos generales y específicos en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de París de 2015.

La incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de las prescripciones europeas sobre planificación, en combinación con las políticas energético-climáticas estatales definiendo sus propias estrategias o planificaciones ha producido un contexto rico de herramientas de planificación<sup>6</sup>.

En este sentido, Francia y España constituyen dos países que ofrecen un marco especialmente idóneo para su estudio comparado, dada su prolongada tradición planificadora, pero manteniendo cierta identidad propia en la configuración de sus modelos nacionales. Ambos Estados han desarrollado sendas labores de planificación y prospectiva para lograr una óptima transición energética que colabore en combatir y frenar el cambio climático, situando a los instrumentos de planificación como piezas maestras en la estrategia nacional de la batalla climática<sup>7</sup>. En la actualidad, puede afirmarse que la herramienta de la planificación energético-climática es la encargada, en dichos países, de

---

<sup>4</sup> J. de Gaulle (1994: 79-80); V.M. Tena Piazuelo (1999: 871-873).

<sup>5</sup> COM (2023) 796 final.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, cómo a consecuencia de la crisis sanitaria de la Covid-19 el presidente de la República francesa afirmó que era necesario «...rebâtir notre économie plus forte [et de] rebâtir une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique [...] une stratégie où nous retrouverons le temps long, la possibilité de planifier, la sobriété carbone, la résilience qui seuls peuvent nous permettre de faire face aux crises à venir», Emmanuel Macron, président de la République, Adresse aux Français, le 13 avril 2020.

<sup>7</sup> En ambos países el desarrollo de instrumentos de planificación energética ha tenido lugar no solo desarrollando los planes y estrategias europeos, sino creando documentos de planificación nacional propios, como la *Programmation pluriannuelle de l'énergie* y la *Stratégie nationale bas-carbone* en Francia y, la planificación de las Comunidades Autónomas en España. Cf. J. Rosa Moreno (2021: 101-102).



indicar y programar en el tiempo las medidas necesarias para proyectar una transición energética sostenible que logre la neutralidad climática, teniendo en cuenta las necesidades energéticas futuras, los recursos que serán necesarios, los costes que cada medida supondrá y los beneficios que se reportarán<sup>8</sup>. Esa materialización de las prescripciones europeas, en combinación con las políticas energéticas nacionales, ha dado lugar a diversos planes de ámbito estatal, regional o local entre los que se encuentran los Planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC); la *Stratégie nationale bas carbone* (SNBC); la *Programmation pluriannuelle de l'énergie* (PPE); el *Schéma décennal de développement du réseau* (SDDR); el Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026; los planes y estrategias energéticas de las Comunidades Autónomas; el *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* (SRADDET); el *Plan climat-air-énergie territorial* (PCAET); y los Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES) en el seno del Pacto de Alcaldes (Convenant of Mayors). Estos planes, con independencia de su grado de vinculatoriedad, presentan a menudo similitudes en su estructura y en sus propósitos, aunque en ocasiones son dispares incluso entre países vecinos y colindantes que comparten intereses energéticos comunes, pero mantienen prioridades nacionales propias.

Dichos planes son los encargados de materializar baterías de medidas y previsiones sobre la transición energética, siendo esta una materia heterogénea y compleja en la que las Administraciones ostentan amplias facultades discrecionales a la hora de adoptar cualquier decisión energética. Véase p. ej., cómo Francia, en buena medida, hace reposar la planificación de su descarbonización en el relanzamiento de la energía nuclear, mientras que España ha planificado una retirada ordenada y escalonada de parte del parque nuclear en favor de una mayor penetración de tecnologías renovables<sup>9</sup>. Esto muestra que cada país tiene un margen de libertad muy amplio para establecer o modificar sus propias decisiones en materia de transición energética.

En este contexto, cabe advertir que la planificación energética puede ser objeto de estudio desde dos perspectivas complementarias: una de ellas mediante un análisis centrado en el propio plan y sus elementos de legalidad, y la otra a través del examen de su implementación en la hermeneútica judicial de los nuevos litigios climáticos.

---

<sup>8</sup> P. Mielgo Álvarez (2016: 131-140); R. Martín Mateo (1982: 43-87); C. Chassagne (2018: 32-35); J. Azoulay (2023: 52-57); C. Arnaud (2023: 90-94).

<sup>9</sup> Vid. El *Projet de mise a jour PNIEC de la France* incorpora entre los cuatro pilares de la descarbonización la energía nuclear, siendo una de las tres palancas propuestas para la *Programmation pluriannuelle de l'énergie 2024-2033*, pp. 12,17. En cambio España el Borrador de PNIEC 2023-2030 se planifica un uso final de energía renovable del 48% y se contempla un escenario de cese de explotación entre los años 2027 y 2035 de las centrales nucleares, pp. 29, 106.

En cuanto al primer enfoque, este parte de la idea de que la discrecionalidad presente en los planes energéticos, aunque aporta flexibilidad para modelar los planes de cada país, plantea un interesante reto en la actualidad. Se trataría de evaluar, desde una perspectiva comparada, las posibilidades y los límites que encuentran los planes energético-climáticos en los ordenamientos jurídicos de dos países vecinos. Es decir, analizar el control de legalidad de la planificación energética tanto en Francia como en España, orientándolo a identificar en los planes energéticos aquellos elementos formales y sustantivos, reconocidos por la doctrina jurídica y a disposición de los jueces, como idóneos para evaluar la regularidad de una decisión discrecional. Ese tipo de estudio ya fue objeto de análisis en una obra previa (Lucea Franco, 2025), en la que se abordó con mayor detalle esta cuestión, por lo que aquí basta remitirse a sus principales conclusiones<sup>10</sup>. Conviene recordar, no obstante, que el enfoque adoptado en dicho trabajo tenía por finalidad supeditar la investigación a la obtención de elementos de juicio suficientes mediante los cuales cuestionar la discrecionalidad presente en un plan energético, pero siempre sobre la base de sus propias consideraciones, situando en el centro del objeto de investigación al instrumento de planificación y evaluando la legalidad de sus elementos externos e internos.

Por su parte, el segundo enfoque parte de la premisa de que, aunque un plan energético adolezca de una falta constitutiva de ilegalidad en las medidas para la transición energética, la exigencia prestacional dirigida a las administraciones públicas o el recurso de responsabilidad patrimonial no buscan la simple anulación del plan energético. Se pretende culpabilizar al ente público e imputarle responsabilidad en la tutela de los intereses y derechos climáticos a través del «uso» del plan como elemento jurídico vinculante.

En esta segunda línea de análisis se enmarca el presente estudio, al situar el foco de atención de forma combinada entre la actuación del Estado y la planificación existente, sin restringirse exclusivamente al plan. Ello permite ir un paso más allá, en consonancia con la actualidad en alza, pues la pretensión de anulación de una planificación de la transición energética y de la neutralidad climática puede no resultar suficiente<sup>11</sup>, dado que la anulación judicial del

---

<sup>10</sup> Consúltese sobre esta materia el estudio de los límites de la discrecionalidad, principios y control de legalidad mediante los elementos reglados de la planificación energético-climática en la obra de P. Lucea Franco (2025: 278 pp.)

<sup>11</sup> De forma progresiva se viene reclamando de los Estados una mayor implicación ambiental, ya sea exigiendo regulaciones más comprometidas con los objetivos climáticos, planteando responsabilidad por daños ambientales, solicitando la vulneración de derechos fundamentales o exigiendo la adopción de medidas que ayuden a lograr los objetivos de la transición energética. Cf. A. Peñalver i Cabré (2008: 349-403) y (2013: 183-185); J. Rosa Moreno (2021: 101-102); M. Torre-Schaub (2020a:85-87) y (2023: Yearbook); S. Borrás Pentinat (2009: 113-142); S. Galera Rodrigo (2018: 41-83); T. Parejo Navajas (2016: 259-279); E. Salazar Ortuño (2019: 297 pp.); M. Torre-Schaub y S. Lavorel (2023:329pp.); M. Torre-Schaub, D. Misonne y A. Adam (2023: 454-480).

instrumento de planificación sería solo el punto de partida en la restauración de la legalidad<sup>12</sup>.

Este planteamiento implica adentrarse inescrutablemente en la denominada, aunque compleja, litigación climática, y ponerla al servicio del análisis de la planificación energética<sup>13</sup>. Ello supone incorporar al marco de análisis una diversidad de litigios en los que la crisis climática radica en el núcleo de la controversia, pero también aquellos otros en los que la premisa del cambio climático deriva en otro tipo de pretensiones más concretas.

En esta línea se encuentran dos de los grandes litigios climáticos desarrollados en nuestros países objeto de estudio. En España, tuvo lugar el conocido *Juicio por el clima*, en el que, aunque se solicitaba en exclusiva la nulidad del Plan nacional integrado de energía y clima español (PNIEC) (*Vid.*, SSTs 3410/2023, de 18 de julio y 3556/2023, de 24 de julio), constituye un referente jurisprudencial de indudable interés para su examen, del que pueden extraerse relevantes conclusiones. Ahora bien, son los litigios acontecidos en Francia, como el *Affaire du Siècle* o el asunto de la *Commune de Grande-Synthe*, los que verdaderamente han superado la mera pretensión anulatoria y han diversificado las vías de impugnación. En ellos, se reclamaba del poder judicial una solución en activo que atribuyera responsabilidad a los entes públicos por el incumplimiento de sus obligaciones climáticas, entre las cuales los planes energéticos se han ido integrando de forma progresiva como instrumentos jurídicos aplicables.

En los asuntos citados objeto de este estudio (así como en otros que se analizarán transversalmente), puede observarse un denominador común cada vez más evidente: al tratar el cambio climático como un daño ambiental de carácter histórico, los procesos judiciales desarrollados han dado lugar a recursos dirigidos a exigir la condena del Estado por la insuficiencia de sus acciones respecto de los compromisos previamente asumidos, ya sea solicitando que se ordene a los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para ponerle fin, o bien mediante una demanda de condena patrimonial basada en la

---

<sup>12</sup> Véase en este sentido el asunto *Friends of the Irish Environment* (FIE) en el que se anuló su Plan nacional de mitigación por no permitir discernir con claridad cómo alcanzaría el Gobierno los objetivos de reducción de emisiones, dada su excesiva vaguedad o remisión a estudios posteriores, *Friends of the Irish Environment* CLG y the Government of Ireland resuelto por la Supreme Court 31 July 2020, Appeal N°: 205/19, par. 6.45-6.49. Sin embargo, no debe olvidarse que, en los litigios climáticos, ya sean estratégicos (*strategic litigation*) o de prueba (*test claim*), los actores vienen buscando de los jueces condenar al Estado para que anule, revoque o rectifique sus decisiones, pero también para que se reorienten políticas públicas, se adopten medidas útiles o se reparen daños climáticos, Á.M. Moreno Molina (2023: 581-586).

<sup>13</sup> Para una mayor precisión sobre la terminología del litigio climático, véase G. Medici-Colombo (2024: 25-43).

responsabilidad extracontractual<sup>14</sup>. Esto supone la creación de un inédito activismo judicial en el que los tribunales nacionales se convierten en el nuevo lugar para discutir y modular las crisis climáticas (ante la insuficiencia de actuaciones políticas de los gobiernos y jurídicas de los poderes legislativos); generando un nuevo rumbo en la cuestión climática gracias a las interpretaciones normativas del poder judicial, sin invadir la separación de poderes<sup>15</sup>. En otras palabras, no se pide a los tribunales que creen nueva normativa, ni que sustituyan a la Administración en su margen de discrecionalidad, sino hacer aplicar el derecho existente que, en definitiva, no es otra cosa que el ejercicio del control judicial sobre los otros poderes<sup>16</sup>.

Esa exigencia se ha venido articulando principalmente a través de dos tipos de pretensiones. Por un lado, se sitúan aquellas en las que se pretende determinar si las medidas, previsiones o actuaciones adoptadas por los Estados o Gobiernos resultan suficientes en relación con los objetivos legalmente asumidos en materia de lucha contra el cambio climático, y, en caso de ilegalidad o inactividad, exigir al poder público la adopción de medidas positivas destinadas a corregir su inacción o a restaurar la legalidad vulnerada. En el otro extremo, se encuentran las pretensiones de responsabilidad, en las que, una vez constatado el incumplimiento por parte de los poderes públicos en materia climática, se recurre de forma estratégica a la exigencia de protección y reparación. Ya sea mediante una pretensión de compensación por el daño sufrido, por la puesta en peligro de determinados derechos o mediante un resarcimiento de carácter moral e incluso

---

<sup>14</sup> En España los litigios de responsabilidad climática todavía son una asignatura pendiente de desarrollar, no obstante, se han entablado acciones de responsabilidad patrimonial contra las administraciones públicas al amparo de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental, así como acciones de responsabilidad contra el legislador, B. Soro Mateo (2020: 1) y (2019: 64 y ss.). Para una ampliación sobre la responsabilidad patrimonial por daños al medioambiente consúltese entre otros muchos, J.M. Beltrán Castellanos (2018: especialmente Capítulo I-III); C. G. Roscasalva (2018: especialmente Capítulo IV). En cuanto a Francia, en el asunto denominado *Affaire du Siècle* se logró condenar al Estado por daño ecológico, Tribunal Administratif de París, 14 octubre 2021, Ass. Oxfam France et autres, nº 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. Cf. B. Soro Mateo (2019: 61, 68-ss., 114); Ouverture de la conférence annuelle du Forum européen des juges pour l'environnement 2022: Discours de Dider-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État; J. Setzer, H. Narulla, C. Higham, y E. Bradeen (2022:1-37).

<sup>15</sup> El recurso a los tribunales en la problemática climática es una postura no compartida por todos, así el anterior ministro francés François de Rugy refiriéndose al *Affaire du Siècle* manifestó que «... le prétoire n'était pas le lieu pour régler la question de l'action climatique de la France», M. Torre-Schaub, L. D'Ambrosio y B. Lormeteau (2019: 179-180).

<sup>16</sup> *Op. cit.*, pp. 180. Aun así, la nueva oleada de litigios climáticos, según autores como Moreno Molina, no debe considerarse como un recurso a los jueces para que «salven el planeta» en correlación a lo pretendido por los demandantes, cuando existen procesos democráticos en los que ponderar los intereses de todos, Á. M. Moreno Molina (2023: 542-543, 581-582).

simbólico, se busca un pronunciamiento judicial de condena dirigido contra los Estados.

En ese marco de litigación climática, la remisión a cuestiones energéticas constituye un elemento central del debate jurídico, ya sea, por ejemplo, por la explotación abusiva o insostenible de los recursos energéticos, por la ausencia o deficiencia en la planificación de los objetivos a futuro, o por el incumplimiento de los límites máximos de emisiones establecidos.

Los procesos judiciales en los que se combinan argumentaciones jurídicas de carácter climático con pretensiones vinculadas al ámbito energético generan un impacto directo en cuestiones tradicionales como la protección de los derechos humanos, la separación de poderes o el valor jurídico de una planificación; pero también hacen aflorar nuevos interrogantes como qué debe entenderse por inactividad administrativa, cuál es el contenido jurídico de la obligación climática o cómo configurar el nexo causal en materia de responsabilidad. Frente a estas nuevas problemáticas, los tribunales nacionales vienen realizando una destacada labor de aplicación de la normativa y de los principios jurídicos tradicionales con un enfoque climático renovado, si bien siguen enfrentándose a limitaciones derivadas, en ocasiones, de su escasa especialización técnica, de la falta de consenso científico o de la ausencia de herramientas técnico-normativas en las que apoyarse<sup>17</sup>.

En consecuencia, si esta nueva manifestación de la Justicia climático-energética presenta problemáticas propias, exige la reinterpretación de principios, la revisión de derechos o la apertura de nuevas perspectivas<sup>18</sup>, nada impide que se nutra de un *corpus* jurídico adaptado a sus propias necesidades, en el cual los planes energéticos pasan a ser una de las herramientas esenciales del poder judicial con la que afrontar la complejidad inherente a la transición energética. Este tipo de planificaciones, por ejemplo, no constituyen simples documentos elaborados por el poder público, sino que materializan, a través de medidas concretas, los objetivos legalmente asumidos por los Estados, incorporan una pluralidad de criterios técnicos y científicos especializados, proporcionan escenarios de referencia basados en análisis de prospectiva o concretan en datos medibles y tangibles obligaciones energético-climáticas genéricas.

Por ende, en las disputas judiciales planteadas en Francia y España en las que la planificación energética forma parte del núcleo de la contienda jurídico-climática, puede observarse una doble tendencia procesal: por un lado, la

---

<sup>17</sup> E. Carrasco Quiroga y E. Cañas Ortega (2024: 136-137).

<sup>18</sup> En los litigios climáticos, ya sean estratégicos (*strategic litigation*) o de prueba (*test claim*), los actores buscan de los jueces condenar al Estado para que anule, revoque o rectifique sus decisiones, pero también para que se reorienten políticas públicas, se adopten medidas útiles o se reparen daños climáticos, Á.M. Moreno Molina (2023: 581-586); S. Borrás Pentinat y P. Villavicencio Calzadilla (2021: 56-80); M. Torre-Schaub (2020 b: 141-166).

búsqueda de acciones de carácter prestacional, mediante las cuales se pretende que el ente público adopte las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos climáticos legales vigentes; y, por otro, la interposición de acciones condenatorias por responsabilidad patrimonial extracontractual, orientadas a exigir a la Administración la reparación del daño climático causado. Ambas modalidades se apoyan en un acervo legal plúrimo, en el que comienza a inmiscuirse la planificación energética con un papel determinante<sup>19</sup>.

Es a esa confluencia entre las pretensiones prestacionales y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas de Francia y España con los instrumentos de planificación energético-climática, a la que dedicaremos los siguientes apartados, desentrañando cómo esta última afecta o favorece la labor judicial nacional. Para ello en primer término, se abordarán las especialidades que representan los instrumentos de planificación en las fuentes de legalidad de Francia y España. En segundo lugar, se ofrecerá una visión comparada de la jurisprudencia nacional europea climática más relevante y con efectos directos e indirectos en asuntos de planificación de la transición energética. En tercer lugar, la labor de estudio se centrará en el distanciamiento acaecido entre España y Francia en cuanto a cómo sus tribunales vienen abordando la acción prestacional asociada a incumplimientos gubernamentales en cuestiones relacionadas a la transición energética y relacionada con la planificación energética. Por último y cuarto lugar, se reinterpretarán para Francia y España los elementos más problemáticos en materia de responsabilidad estatal climática como la obligación climática y el vínculo causal<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Cf. Informe nacional de Francia en la Conferencia anual del Fórum europeo de jueces del medioambiente, París, 2022; B. Lormeteau (2022: 4-7). Véase también, cómo la adopción por los tribunales de resoluciones que ordenan las medidas necesarias u obligaciones de hacer supone un desdibujamiento de la distinción entre, el juez que sólo controla la legalidad y el juez que exige responsabilidad, porque en ambos casos la decisión del tribunal se basa en los compromisos jurídicos previamente asumidos por el Estado, T. Rombauts-Chabrol (2022:743-744).

<sup>20</sup> Cabe señalar anticipadamente que no se examinan litigios sustanciados ante tribunales internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (p. ej., demanda presentada en 2020 por 6 jóvenes portugueses contra 33 Estados por incumplir sus obligaciones positivas de los arts. 2 y 8 CEDH al amparo de las obligaciones del Acuerdo de París, Asunto Duarte Agostinho y otros contra Portugal, demanda nº 39371) o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (p. ej., Asunto Peter Sabo, en el que se instó la anulación parcial de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre, de energías renovables, STJUE, Asunto C-297/20 P, de 14 de enero de 2021, Peter Sabo y otros) porque concretamos el estudio a aquellos casos que más relevancia ostentan para la planificación energética con relación exclusiva a las acciones prestacionales y a la responsabilidad estatal.

## Capítulo 1

# La especialización de las fuentes de legalidad bajo el parámetro de la planificación de la transición energética

Todo estudio que se preste a analizar de forma comparada cuestiones jurídicas relacionadas con la planificación energético-climática de España y Francia debe dedicar unos párrafos para contextualizar las especialidades que pueden presentar las fuentes de legalidad al servicio del uso judicial en dicha materia. Esto supone alzar para ambos países el valor jurídico que ostenta la nueva remesa de planes energéticos como fuentes de legalidad, ya que varía el estándar tradicional de las fuentes de derecho administrativo al servicio del poder judicial<sup>21</sup>.

No es ninguna primicia que en la jurisdicción contencioso-administrativa francesa y española los jueces actúan como jueces de la legalidad subordinando toda actuación administrativa a la legalidad vigente: su función se encamina, en términos generales, a lograr que la Administración en todo momento se ajuste a Derecho (por ser el principio de legalidad el eje fundamental y dominante de los Estados de Derecho), dentro del que se permite o se limita la actuación administrativa<sup>22</sup>; pero también de forma concreta, en el tema que

---

<sup>21</sup> Entiéndase por el estándar tradicional de fuentes de legalidad las pertenecientes al bloque de constitucionalidad, las normas internacionales, las leyes ordinarias, las *ordonnances* ratificadas o la jurisprudencia (como fuente formal, no material). Véase para una ampliación Y. Gaudemet (2000: 329-342); P-L. Frier y J. Petit (2015: 65-96, 107-110); J. Morand-Deville (2007) en una traducción de Z. Rincón Ardila y Z. Peláez Guiérrez (2010:303-304); J.L. Costa (1988:133 y ss); P. Rambaud (1993:277-300). También decisiones del *Conseil d'État* en las que se diseñaron nuevas reglas de hermenéutica para el control judicial de los actos administrativos, p. ej., CE, 14 janvier 1916, Camino, nº 59619; CE, 4 avril 1914, Gomel, nº 55125; CE, Sect., 9 juin 1978, Lebon, nº 05911; CE, 13 novembre 2013, Dahan, nº 347704; CE, 28 mai 1971, Ville Nouvelle-Est, nº 78825; CE, 20 octobre 1972, Société civile Sainte-Marie-de-l'Assomption, nº 78829.

<sup>22</sup> Consúltense Ch. Eisenmann (1957: 25); J. Chevallier (1990:1651); D.Lochak (1981:387-392); G. Blanc (1998: 496).



nos concierne, se deberá verificar si el correspondiente plan es o no contrario a Derecho<sup>23</sup>.

De esa afirmación se deriva un doble efecto concatenado para la planificación energética aplicable a España y Francia:

- Por un lado, el hecho de que el principio de legalidad guíe y justifique la actuación administrativa es un motivo más que suficiente para que la nueva remesa de planes energéticos también deba de entenderse sometida a él, así como a las técnicas de control que sobre el mismo se han construido<sup>24</sup>. O sea, la sumisión de cualquier actuación de la Administración pública al Derecho y al principio de legalidad hace que los planes energéticos, como acto proveniente de la autoridad ejecutiva, deban de estar sometidos a toda la red de fuentes de legalidad<sup>25</sup>: recuérdese, p. ej., cómo la tradicional cúspide absoluta del ordenamiento jurídico español se encarna en la Constitución Española de 1978<sup>26</sup>; a lo que se debe de añadir, según el art. 1 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, que las fuentes del ordenamiento jurídico español son «la ley, la costumbre y los principios generales del derecho»<sup>27</sup>. Es decir, en un control de legalidad de la planificación administrativa en materia de energía, los jueces deberán actuar en todo momento en el margen que les ofrece el Derecho (en la legalidad vigente), dejando al libre arbitrio aquello que se encuentre bajo la potestad discrecional<sup>28</sup>.
- Por otro lado, como parte integrante de las fuentes de Derecho mencionadas, se debe de considerar que se encuentran aquellos planes, esquemas o estrategias (según su concreta denominación) que de una u otra forma inciden en algún aspecto de la transición climática energética sostenible. En justificación de dicha postura se halla la progresiva toma en consideración, en los litigios sobre cuestiones climáticas, de

---

<sup>23</sup> S. Muñoz Machado (2011: 846).

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> J. Morand-Deville (2007) en una traducción de Z. Rincón Ardila y Z. Peláez Guírrrez (2010:260-261).

<sup>26</sup> Desde momentos tempranos en tribunal Constitucional ha interpretado que la Constitución es «la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (arts. 9.1 y 117.1 C.E.)», STC 16/1982, de 28 de abril, FJ 1.

<sup>27</sup> Para una explicación más detallada sobre las fuentes ordinarias del ordenamiento jurídico español consultar E. Moreu Carbonell y J. L. Bermejo Latre (2021:13-29).

<sup>28</sup> Debe entenderse que, cuando los órganos judiciales verifican la legalidad de los actos administrativos, esto supone una fiscalización de la actuación administrativa, sin que los jueces lleguen interferir en la Administración; se actuará de forma semejante en el control de legalidad de la planificación energética, como actuación proveniente de la Administración, P-L. Frier y J. Petit (2015:549).



ciertos instrumentos de planificación como referentes jurídicos sobre los que apoyar la decisión judicial. Ya sea por un fenómeno de emulación o de fertilización cruzada entre litigios, lo cierto es que los jueces nacionales, con el tiempo, vienen integrando en sus propias interpretaciones argumentos jurídicos utilizados con anterioridad en otros asuntos nacionales europeos de naturaleza climático-energética<sup>29</sup>.

Es así como la planificación energética que originariamente se había considerado únicamente indicativa, ha evolucionado hasta considerar que su influencia sobrepasa la vinculación indirecta (mediante sus orientaciones, previsiones o medidas<sup>30</sup>) y debe ser estimada como vinculante<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> A la vista de las experiencias litigiosas acontecidas en otros países, a raíz de los problemas asociados al cambio climático, la figura de la planificación gana peso jurídico. Véase como en el asunto *Friends of the Irish Environment* contra el Gobierno de Irlanda en el que se impugnó su Plan Nacional de Mitigación de 2017, se consideró que al establecer en la legislación ciertos objetivos climáticos, estos se convierten en ley dejando de ser una política. Para ello se argumentó que «It may have been the policy of a particular government to introduce the legislation in question but once that legislation is passed it then become law and not policy.» The Supreme Court. Appeal N°: 205/19, Case Friends of the Irish Environment CLG y the Government of Ireland, par. 6.25. Esta afirmación supuso considerar que, aunque haya elementos de un plan no justiciables, la existencia de normativa en la que se exige que se formulen planes conforme a sus disposiciones convierte a los planes en elementos de derecho. En este sentido el tribunal afirmó que «where the legislation requires that a plan formulated under its provisions does certain things, then the law requires that a plan complies with those obligations and the question of whether a plan actually does comply with the statute in such regard is a matter of law rather than a matter of policy» (par. 6.27).

<sup>30</sup> Los instrumentos de planificación nunca se han considerado como actos administrativos unilaterales al uso, dado que no afectaban directamente al ordenamiento jurídico, en el sentido de, p. ej., crear normas, autorizar actuaciones o revocar derechos, P-L. Frier y J. Petit (2015:321). Sin embargo, su potencial para influir era incuestionable: no solo porque parte de las medidas previstas o proyectadas en los planes son propuestas de creación o revisión de normativa: véase como ejemplo que en el PNIEC entre las medidas para fortalecer la seguridad de aprovisionamiento de productos gasistas se establece «Clarifier le cadre législatif et réglementaire relatif au délestage de la consommation de gaz naturel», o para fomentar el autoconsumo se afirma la necesidad de «Définir le cadre législatif et réglementaire applicable aux communautés d'énergie renouvelables et aux communautés énergétiques citoyennes», pp., 123 y 126 PNIEC. Su contenido en conjunto (escenarios, ejes estratégicos, presupuestos de carbono, trayectorias, objetivos, directrices) marca líneas de actuación que acaban convirtiéndose en verdaderos referentes para todas las autoridades, influyendo en todo tipo de decisiones: se puede observar como la PPE condiciona las autorizaciones de explotación de nuevas instalaciones de producción eléctrica, al tener que ser compatibles con lo establecido en las directrices de la PPE.

<sup>31</sup> Vid. como en el asunto *Grande-Synthe* los techos de carbono establecidos en la SNBC se consideran de obligado cumplimiento para el Estado, formando parte del elenco jurídico por el que se ordenó al Estado adoptar medidas adicionales, CE, 19 novembre 2020 y 1 juillet 2021, Commune de Grande-Synthe, n° 427301; CE, 10 mai 2023, Grande-Synthe, n° 467982.

A favor de dicha senda de vinculación encontramos que leyes como la *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte* han materializado objetivos políticos en norma p. ej., construir una economía descarbonizada y competitiva mediante el desarrollo de las energías renovables<sup>32</sup>. De manera que, cuando instrumentos de planificación como la *Programmation pluriannuelle de l'énergie* (PPE) configuran medidas para promocionar las energías renovables y así alcanzar los objetivos fijados por la ley, realmente están dando forma a una obligación jurídica<sup>33</sup>. Ello nos lleva a pensar que, si bien los planes no cumplen con la condición de acto administrativo *stricto sensu*, sobrepasan la categoría de simples actos de deseo, orientación o consejo que no deben ser controlados por el juez<sup>34</sup>. No en vano, el *Conseil d'État*, desde hace unos años, ya había considerado que el juez administrativo no puede ignorar este tipo de regulaciones por el simple hecho de no crear directamente obligaciones<sup>35</sup>; en ocasiones poseen formulaciones imperativas o bien son susceptibles de producir efectos, no siendo deseable que los poderes públicos desarrollen un poder al abrigo del control judicial<sup>36</sup>.

La adición de las circunstancias anteriores, junto a la necesidad de una gobernanza climática que cuente con un derecho climático más efectivo, ha conducido a Francia a apostar por reforzar y aportar mayor peso jurídico a ciertos instrumentos de planificación energética al haber configurado que la *Stratégie bas-carbone* y la *Programmation pluriannuelle de l'énergie* sean promulgadas mediante *décrets*<sup>37</sup>. Es especialmente significativa la aplicación que de estos

<sup>32</sup> Art. 1, Loi n° 2015-992.

<sup>33</sup> Consúltese, p. ej., la PPE, pp. 62 y ss., en donde se establece que «Les mesures de promotion des énergies renouvelables sont définies pour atteindre les objectifs fixés par la loi».

<sup>34</sup> El propio *Conseil d'État* ha manifestado que el *soft law* se entrelaza de tal manera con el *hard law* que debe de ser aprehendido por el juez, *Conseil d'État*, Étude annuelle 2013, pp. 7-16; Cf. P-L. Frier y J. Petit (2015:324-325).

<sup>35</sup> Dejando atrás el enfoque restrictivo, el *Conseil d'État* comenzó a considerar admisible el recurso por *excès de pouvoir* contra actos de *soft law* como las recomendaciones profesionales, véansen CE, 11 octobre 2012, Société Casino Guichard-Perrachon, n° 357193; y CE, 27 avril 2011, Formindep, n° 334396. Posteriormente se amplió la posibilidad de recurrir a dictámenes, advertencias y demás posiciones adoptadas por las autoridades reguladoras, CE, Ass., 21 mars 2016, Fairvesta, n° 368082; y CE, Ass., 21 mars 2016, NC Numericable, n° 390023.

<sup>36</sup> Siendo en 2020 cuando el *Conseil d'État* sentenció que «Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en oeuvre», CE, Sect., 12 juin 2020, Gisti, n° 418142. Véase también *Conseil d'État*, Étude annuelle 2013, pp. 60-63.

<sup>37</sup> La urgencia de contar con herramientas con las que cristalizar un derecho que permita acceder a la justicia en materia climática viene siendo un problema contemporáneo (desde el inicio del año 2000 y los primeros procesos climáticos contenciosos) que se ha nutrido de la

instrumentos se ha realizado en los últimos litigios climáticos mediáticos de Francia: en el asunto *Grande-Synthe* el *Conseil d'État* (y en los mismos términos el *Tribunal Administratif de Paris* en el *Affaire du Siècle*) tomó la trayectoria de reducción de emisiones fijada por la *Stratégie nationale bas-carbone* (SNBC) (*décret n° 2020-457 du 21 avril 2020*) como una fuente jurídica vinculante<sup>38</sup>.

Junto a las consideraciones anteriores, la verdadera reflexión en materia de planificación energética reside en concretar aquellas fuentes jurídicas, desde una perspectiva *lato sensu* adaptada a la planificación, a las que podrá recurrir el juez de lo contencioso, que es a lo que dedicamos las líneas siguientes<sup>39</sup>.

En el seno de los ordenamientos jurídicos generales de España y Francia hay que poner de relieve una realidad que afecta a la planificación de la transición energética de ambos países: se trata del entramado de instrumentos de planificación coexistentes (tanto vinculantes como indicativos) y las interacciones positivas (benefician a la consecución de los objetivos de otro plan) o negativas (efectos no deseados en otros planes dificultando el logro de ciertos objetivos o ralentizando el avance de algunas medidas) que pueden producirse entre ellos y en relación con objetivos asumidos legalmente en materia de transición energética sostenible. Véase, por ejemplo, cómo en el PNIEC 2020-2030 español en su Anexo H se estableció un análisis de las interacciones entre dicho plan y otras planificaciones, afirmando sinergias positivas como, p. ej., en materia de calidad de aire «Algunas de las medidas del PNIEC contribuyen a una mejora de la calidad del aire»<sup>40</sup>. Pero también se identificaron otras menos favorables como, p. ej., las relacionadas con los planes hidrológicos de cuenca al describir que «Los planes hidrológicos de cuenca pueden suponer limitaciones a los aprovechamientos hidráulicos (aunque el PNIEC prevé un aumento de los mismos muy limitado).»<sup>41</sup>. Limitación esta última que ha desaparecido del PNIEC 2023 por una interacción más tibia en la que se aduce

---

apertura de vías interpretativas favorables a la efectividad de derechos humanos o el estudio de impacto ambiental, M. Torre-Schaub (2019: 660-667).

<sup>38</sup> CE, 19 novembre 2020, Commune Grande-Synthe, n° 427301, cons.16. Con posterioridad y probablemente influenciado por sus homólogos europeos, se encuentra el reconocimiento explícito del Tribunal Supremo español de la naturaleza reglamentaria del PNIEC español, lo que implicó que, a pesar de que dicho plan sea en gran parte analítico y programático, aquel contenido que posibilita alcanzar los objetivos climáticos europeos e internacionales es jurídicamente vinculante. *Vid.* las SSTs 3410/2023, de 18 de julio y 3556/2023, de 24 de julio, para España.

<sup>39</sup> Consideramos que en materia de planificación energética la concepción de fuente del derecho podría de considerarse como «...el conjunto de factores o elementos que ejercen influencia en la formulación por parte del juez de las reglas en que éste basa su decisión» en el que se incluyen tanto elementos estrictamente formales como otros de naturaleza estimativa, A. Ross (1976: 73-75).

<sup>40</sup> PNIEC 2020-2030, pp. 383; PNIEC 2023-2030, pp. 682.

<sup>41</sup> PNIEC 2020-2030, pp. 385.

que los aprovechamientos hidráulicos del PNIEC deben de ser plenamente compatibles y respetar los planes hidrológicos de cuenca<sup>42</sup>.

La convivencia de diversos planes que se superponen y coinciden en un mismo territorio, desarrollados sobre materias de carácter transversal (p. ej., cambio climático, transición energética, sostenibilidad ambiental), con periodos de vigencia simultáneos y bajo las prescripciones de un mismo o distintos ordenamientos jurídicos (p. ej., nacional, regional o autonómico), requiere de una labor interpretativa y armónica por parte la Administración a la hora de elaborar los planes, y de los propios jueces de lo contencioso-administrativo en el hipotético caso de un litigio contra una plan energético.

Considerando que cuando una materia transversal como la energía es objeto de planificación, p. ej., en el PNIEC, se configuran una serie de interacciones bidireccionales: es decir, el PNIEC puede afectar a los objetivos de otros instrumentos, pero los objetivos de estos también pueden incidir en los del PNIEC<sup>43</sup>. Esta circunstancia supone la creación de una relación de interacción recíproca entre contenidos, objetivos, medidas, previsiones o proyecciones de diferentes planes, produciendo de manera indirecta una situación de respeto y control entre planes que los jueces también deberán de tener en cuenta<sup>44</sup>. Así, p. ej., en algunas ocasiones el PNIEC responde a los compromisos adquiridos por España o Francia en la materia objeto de otro Plan, afirmando en esos casos que las medidas entre ambos planes son acordes o coherentes; en otras, se transmite un deber de respeto entre los planes mediante el uso de una pluralidad de locuciones como: estar en consonancia, encontrarse en línea, tener en cuenta, comprometerse a velar de manera responsable, generar oportunidades, prestar atención, contribuir a una mejora, ser sinérgico, o ir acorde, entre otros. Además de lo anterior, en ciertos casos, se hace uso de formas verbales que, en sí mismas, implican consideración entre los planes, como, p. ej., reforzar, impulsar, contribuir o promover, entre otras; mientras que otras veces se hallan denominaciones de mayor intensidad en la vinculatoriedad entre el contenido de los planes, haciendo uso de expresiones como deber ser acordes, ser compatibles, deber contemplar u obedecer<sup>45</sup>.

Y es llegados a ese punto en el que, de alguna forma, se verán afectadas las fuentes formales de legalidad, razón por la cual los jueces deberían de

---

<sup>42</sup> PNIEC 2023-2030, pp. 685.

<sup>43</sup> Véase en el Anexo H del PNIEC las interrelaciones que, los objetivos en él abordados de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, penetración de las energías renovables y eficiencia energética, producen con otros planes, programas y estrategias, pp. 381-412.

<sup>44</sup> Véase la tabla de contenido proporcionada en el Anexo H, en la que se observa una gran variedad de tipos de interacción, *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

considerar, junto a los recursos tradicionales de legalidad, otros instrumentos de planificación, según el caso.

Los diferentes supuestos de interacciones entre planes, llegando a perjudicarse o verse afectados favorablemente entre ellos, pueden surgir según se trate en Francia de relaciones basadas en el *lien de compatibilité* o bien en el *lien de cohérence*. Mientras que en España las afecciones se generan con planes de valor normativo; otras veces, mediante compromisos incorporados en normas; o en caso de no respetarse principios generales del derecho en las relaciones interadministrativas.

Comenzando por Francia sin distinguir, en este momento, de si se trata de planes imperativos o indicativos, lo cierto es que actualmente coexisten múltiples herramientas de planificación en Francia, entre las que se encuentran el *Plan climat-air-énergie territorial* (PCAET), el *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* (SRADDET), el *Plan Climat*, la *Stratégie nationale bas carbone* (SNBC), la *Programmation pluriannuelle de l'énergie* (PPE) o el *Plan national intégré énergie-climat de la France* (PNIEC), entre otros muchos<sup>46</sup>. La mención de ese variado abanico se debe a que, por ejemplo, el PNIEC francés, como uno de los grandes exponentes en materia de planificación energética, se sustenta en otros dos documentos nacionales, la SNBC y la PPE. Estos últimos a su vez, entran en una cadena de relaciones con otros planes que, inspirándose en relaciones urbanísticas, van desde el *lien de compatibilité* hasta el *lien de cohérence juridique et politique (est pris en compte)*<sup>47</sup>.

Todas esas relaciones, aunque se hayan tenido que enfrentar con la dificultad de no estar definidas en cuerpos legales, no solo permiten conciliar la convivencia de diferentes planes, sino que hacen participar a unos planes en

<sup>46</sup> Además de esos planes, otros muchos aparecen relacionados con el PNIEC, la SNBC y la PPE en los propios instrumentos de planificación energética como, p. ej., el *Schéma de cohérence territoriale*, el *Plan local d'urbanisme intercomunal*, el *Plan national d'adaptation au changement climatique*, el *Plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques*, la *Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse*, la *Stratégie nationale de la recherche*, el *Plan national forêt bois*, el *Plan de rénovation énergétique du bâtiment*, el *Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs*, el *Schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité*, el *Plan de programmation de l'emploi et des compétences* o el *Plan stratégique d'EDF*. Consúltase PNIEC, pp. 4; SNBC, pp. 135-138; y PPE, pp. 10-12.

<sup>47</sup> El propio PNIEC establece que «PPE et SNBC sont unies par un lien de compatibilité: la LTECV prévoit que la PPE doit être compatible avec la SNBC et les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés dans les budgets carbone.», pp. 4. Pero la SNBC y la PPE tiene sus propias vinculaciones, véanse, p. ej., los arts. L. 22 2-1 B, L.144-1 y R.229-51 del *Code de l'environnement* y los arts. L.4251-2 y L.4433-8,2 del *Code général des collectivités territoriales*, en los que se establece el lien de prise en compte de la SNBC con el *schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires*, el *Schéma d'aménagement régional* o el *Plan climat-air-énergie territorial*.

la legalidad de los otros (convirtiéndolos en fuente normativa). No obstante, la labor de delimitación e interpretación llevada a cabo por la jurisprudencia en el seno de la planificación urbanística nos va a permitir su traslado y aplicación a planes energético-climáticos, como la SNBC o la PPE, y sus relaciones con otros planes<sup>48</sup>.

En la práctica, cuando se establece que la PPE y la SNBC deben de respetar el *lien de compatibilité* (ser compatibles entre sí<sup>49</sup>), se está obligando a que las medidas adoptadas por uno de ellos no sean contrarias a las orientaciones del otro, de manera que no se perjudiquen los objetivos respectivos<sup>50</sup>. Esta compatibilidad entre planes implica no estar en contradicción con las opciones fundamentales y no desviarse de las orientaciones de las reglas generales del otro plan<sup>51</sup>. De suerte que, p. ej., la PPE contribuye significativamente a reducir

<sup>48</sup> Certu (2007: fiche n° 1). Para una ampliación sobre la normatividad e integración del clima en los documentos de planificación energético-climáticos en disputas urbanísticas, mediante los términos de *compatibilité* y *pris en compte*, véase M. Torre-Schaub, L. D'Ambrosio y B. Lormeteau (2019: 158-162). Además, consúltense, entre otras, las siguientes decisiones del *Conseil d'État* en las que se muestra la configuración de los términos de *lien de compatibilité* y *prise en compte*: CE, 9 juin 2004, Association Alsace Nature du Haut-Rhin, n° 254174; CE, 28 juillet 2004, Association de Défense de l'environnement et autres, n° 256511; CE, 17 mars 2010, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature-Ardèche, n° 311443; CE, 19 novembre 2020, Commune de Val-de-Reuil, n° 417362.

<sup>49</sup> La compatibilidad (o *lien de compatibilité*) es una figura jurídica que se ha desarrollado de forma mucho más profusa en planes que afectan al territorio, dado que no se trata solo de prestar atención a las obligaciones procedimentales, sino que se ha convertido en una verdadera obligación sustantiva, E. Carpentier y R. Noguéllou (2019: 1-3). En dichos casos, la compatibilidad ofrecida por los instrumentos de planificación inferiores supone respetar la jerarquía normativa del plan superior no contrariando sus reglas generales y dejándole margen suficiente para que pueda desarrollar y precisar sus objetivos mediante documentos o normas superiores. Dicho de otro modo, todo plan inferior debe incorporar el contenido del plan superior, aunque puede adaptar sus términos sin llegar a desconfigurar los elementos fundamentales de este último. La compatibilidad entre documentos urbanísticos se materializa en un documento llamado *rapport de compatibilité*, para diferenciarlo del *rapport de conformité* en el que exigen que las disposiciones entre planes sean idénticas, CE, 10 juin 1998 SA Leroy Merlin, n° 176920. Cf. también Guide méthodologique «Assurer la compatibilité des documents d'urbanisme avec les SDAGE et les PGRI du bassin Rhin-Meuse 2016- 2021», pp. 6-8; B. Phémolant (2002: 1101).

<sup>50</sup> Según la PPE «La programmation pluriannuelle de l'énergie doit être compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par les budgets carbone, en particulier pour le secteur de l'énergie, et plus largement avec la stratégie bas-carbone (SNBC). Ce lien implique que la PPE n'inclut pas de mesures contraires aux orientations de la SNBC.», pp. 11. Además, el art. L.141-1 del *Code de l'énergie* establece «La programmation pluriannuelle de l'énergie, [...] Elle est compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés dans le budget carbone mentionné à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement, ainsi qu'avec la stratégie bas-carbone mentionnée à l'article L. 222-1 B du même code».

<sup>51</sup> Por ejemplo, los PCAET deben ser compatibles con las reglas definidas por los SRADDET sobre el desarrollo de las energías renovables y como los planes de protección de protección atmosférica, pp. 282 PPE. En este caso, al tratarse de planes que se encuentran jerarquizados,



las emisiones de gases de efecto invernadero mediante sus medidas de reducción de consumo de energía, priorizando energías con mayor contenido de carbono y sustituyendo los combustibles fósiles por energías renovables, en línea con la neutralidad de carbono establecido en la SNBC<sup>52</sup>.

Continuando con instrumentos de planificación energética, como la SNBC y la PPE, estas planificaciones mantienen además vínculos de *pris en compte* (tenerse en cuenta) con otros muchos planes. Así, por ejemplo, el *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* debe tener en cuenta a la SNBC o el *Plan climat-air-énergie territorial* debe vincular sus objetivos con dicha estrategia<sup>53</sup>. Mientras que la PPE es tenida en cuenta por planes y estrategias como el *Plan de programmation de l'emploi et des compétences* o la *Stratégie nationale de la recherche énergétique*<sup>54</sup>. En estos casos el espíritu y las orientaciones fundamentales de la SNBC y la PPE, es decir, los objetivos a medio y largo plazo deben respetarse al incorporarse en los otros planes<sup>55</sup>. Al tenerse en cuenta, p. ej., la SNBC a la hora de elaborar otros documentos de planificación, como el SRADDET, sus objetivos se incorporan como estrategias propias de este último no debiendo desviarse de las orientaciones

---

la compatibilidad implica no contradecir las reglas generales del plan superior que tienen vinculabilidad reforzada. Consúltase Laurent Touvet, note sous CE, 10 juin 1998, SA Leroy Merlin, n° 176920. ADEME. Territoires y climat, Mobilisons nos énergies. Une diversité de démarches pour une diversité de territoires. [consulta 21 abril 2024]. Disponible en: <https://www.territoires-climat.ademe.fr>

<sup>52</sup> Como ejemplo consúltase PPE, pp. 11 y SNBC pp. 12.

<sup>53</sup> Según el art. L. 4251-2 du *Code général des collectivités territoriales*: «Les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (...) 3° Prennent en compte (...) f) La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée: « stratégie bas-carbone », prévue par l'article L. 222-1-B du Code de l'environnement». Así como el art. R. 229-51 du Code de l'environnement según el cual «Le plan climat-air-énergie territorial [...] Si ces schémas ne prennent pas déjà en compte la stratégie nationale bas-carbone mentionnée à l'article L. 222-1 B, le plan climat-air-énergie territorial décrit également les modalités d'articulation de ses objectifs avec cette stratégie».

<sup>54</sup> Según la PPE «Plusieurs documents de programmation prévus par la loi doivent s'articuler avec la PPE» estableciendo por ejemplo que «La stratégie nationale de la recherche énergétique [...] en prenant en compte les orientations définies par la SNBC et la PPE», pp. 12

<sup>55</sup> Según la interpretación efectuada por el *Conseil d'État* aplicando el *Code de l'environnement* «L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre.», CE, 10 mai 2023, Grande-Synthe, n° 467982. De manera similar entiende con ocasión de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, de los que considera «définissent de manière générale et harmonisée les objectifs de...» afirma que el resto de las normas y actuaciones «ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux...» CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres, n° 25611.

básicas<sup>56</sup>. O sea, al existir el *lien de pris en compte* un plan no puede ignorar ni alejarse de los objetivos y orientaciones fundamentales del plan con el que tiene el vínculo<sup>57</sup>. No obstante, la obligación de tener en cuenta tiene una prescriptividad limitada, dado que obliga a no separarse de los criterios esenciales, salvo causa fundada y en la medida en que el interés público local lo justifique, bajo supervisión judicial<sup>58</sup>.

En definitiva, la oponibilidad del *lien de compatibilité* y el *lien de pris en compte*, a los diferentes instrumentos de planificación (tanto los climático-energéticos como los de base eminentemente territorial o urbanística), supone una diversificación y ampliación de las fuentes de legalidad, dado que las autoridades competentes deberán ser conocedoras de dichos vínculos para no transgredirlos a la hora de elaborar los planes y, de igual manera, el juez de lo contencioso deberá de implementarlas si se presentan litigios relacionados con documentos de planificación.

Por su parte, en España las relaciones de coexistencia entre planificaciones de la transición energética se pueden estratificar en tres niveles:

Un primer caso para tener en cuenta surge cuando los propios planes vinculantes establecen una relación de coherencia con planes como el PNIEC. Véase que en el Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026 se ha establecido una verdadera vinculación: en sus primeras páginas, contextualizando la planificación eléctrica vinculante de la red de transporte

---

<sup>56</sup> Considerando que «La stratégie bas-carbone décrit les orientations et les dispositions d'ordre sectoriel ou transversal qui sont établies pour respecter les budgets carbone. Elle intègre des orientations sur le contenu en émissions de gaz à effet de serre [...]. Elle définit un cadre économique de long terme ...», estas son las prescripciones que deben de tenerse en cuenta, CE, 10 mai 2023, Grande-Synthe, nº 467982.

<sup>57</sup> ADEME. Territoires y climat, Mobilisons nos énergies. Une diversité de démarches pour une diversité de territoires. [consulta 21 abril 2024]. Disponible en: <https://www.territoires-climat.ademe.fr>

<sup>58</sup> Por ejemplo, considerando la duplicidad de posiciones en el contexto de «un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux a été approuvé: [...] les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec leurs dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas directeurs», CE, 9 juin 2004, Association Alsace nature du Haut-Rhin, nº 254174, puede suceder que «les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celle de l'eau ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie», CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres, nº 25611. En el mismo sentido véase como la propia SNBC 2020 afirma que la estrategia y los presupuestos de carbono son exigibles para el sector público al deber tenerlos en cuenta, no pudiendo ser la SNBC ignorada y, en caso de discrepancias o diferencias estas deben ser explicadas o argumentadas, pp. 4.



(que él mismo va a desarrollar), establece que dicha planificación vinculante debe tomar como premisa el escenario objetivo del PNIEC<sup>59</sup>. Es decir, para la elaboración de una planificación vinculante como la de la Red Eléctrica, se toman como base las previsiones del PNIEC y las proyecciones que se obtendrán gracias al PNIEC, que en términos mayoritarios es un plan indicativo. Así lo demuestra la Orden TEC/212/2019, de 25 de febrero, por la que se inició el procedimiento para efectuar propuestas de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica con Horizonte 2026, al reflejar como uno de los principios rectores para la planificación de la red de transporte el cumplimiento de los compromisos en materia de energía y clima asumidos por el PNIEC<sup>60</sup>.

En este tipo de relaciones entre planificaciones no podemos pasar por alto la incidencia que los instrumentos de planificación urbanística y de ordenación del territorio tienen en la planificación energética. La causa parece simple: los sistemas de distribución urbana tradicionalmente vienen respondiendo a la estructura energética dominante en cada época<sup>61</sup>.

Sin embargo, la relación entre la planificación energética (en particular cuando afecta a energía renovable) y la ordenación del territorio, especialmente, tiene lugar a nivel autonómico, subregional y municipal como consecuencia de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales en urbanismo<sup>62</sup>. Seguramente, ese sea el motivo por el que, si se examinan las previsiones y medidas del PNIEC para mejorar la eficiencia energética, este dispone, p. ej., con relación a la estrategia para los edificios, su rehabilitación y la mejora de su eficiencia energética mediante certificados, programas de financiación o medidas legislativas<sup>63</sup>, pero no se especifican medidas que tengan una proyección espacial e incidencia directa en la ordenación territorial. En consecuencia, en planes autonómicos como el Plan Energético de Aragón 2013-2020, en la misma materia, se

---

<sup>59</sup> El plan de Red Eléctrica aplica a su red de partida el escenario de generación y demanda derivado del PNIEC sobre lo que se identifican posibles horas problemáticas para el suministro y necesidades de la red de transporte, Plan de desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica, pp. 6-8.

<sup>60</sup> En su artículo segundo estableció como Principios rectores de la Planificación de la red de transporte de electricidad 2021-2026: «a) El cumplimiento de los compromisos en materia de energía y clima se van a concretar a nivel nacional en el PNIEC 2021-2030».

<sup>61</sup> Para una ampliación sobre las relaciones entre los sistemas energéticos y los espaciales consúltese R. Martín Mateo (1982: 58-87); A. Fernández Alba y R. Martín Mateo (1981: 15-40); J. Allende Landa (1983:103-140); J. González Paz (1989:113-135).

<sup>62</sup> Aunque los entes locales en materia energética no poseen competencias directas reconocidas en la legislación estatal, el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local les atribuye como propias competencias que se ven relacionadas con cuestiones energéticas como por ejemplo el urbanismo (además del medio ambiente urbano, el transporte colectivo urbano o los cementerios).

<sup>63</sup> Véase PNIEC, pp. 57-58, 145-147, 150-151.

previó la promoción de la construcción de edificios nuevos de consumo casi nulo, que sí tienen una incidencia que ha de ser considerada por los instrumentos de planeamiento<sup>64</sup>.

Un segundo tipo de interacciones las podemos encontrar en las relaciones que surgen entre el PNIEC y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030. Esta última, es un documento programático fundamental para implementar en España la Agenda 2030, en la que se ponen de manifiesto las actuaciones del Gobierno en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>65</sup>. En el propio PNIEC2020-2030, en su Anexo E, se reflejó un análisis de cómo este interactuaba con los ODS, viéndose afectados especialmente el Objetivo 7 de «energía asequible y no contaminante» y el Objetivo 13 «acción por el clima» al ser los dos ejes centrales y objetivos principales del PNIEC<sup>66</sup>. En cambio, el PNIEC 2023-2030, aunque mantiene la contribución principal al Objetivo 7 y al 13<sup>67</sup>, considera a otros ODS en los que tiene un impacto significativo como pueden ser el Objetivo 3 «Salud y bienestar», el Objetivo 8 «Trabajo decente y crecimiento económico», el Objetivo 9 «Industria e Innovación», el Objetivo 11 «Ciudades y comunidades sostenibles» o el Objetivo 15 «Vida de ecosistemas terrestres».

Esto supone una estrecha vinculación entre ambos instrumentos (PNIEC y Estrategia 2030), surgiendo una interacción bidireccional: el PNIEC no puede diseñar medidas ni desarrollar acciones que contradigan, impidan o dificulten las metas de los ODS; y a su vez, la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030

<sup>64</sup> Plan Energético de Aragón 2013-2020, pp. 164. Cf. E. Domingo López (2000: 151).

<sup>65</sup> Estrategia De Desarrollo Sostenible 2030 Un Proyecto De País Para Hacer Realidad La Agenda 2030, pp. 247.

<sup>66</sup> Pero estos dos, nos son los únicos ODS que se ven afectados por el PNIEC, el Objetivo 17 «alianzas para lograr los objetivos» se afecta porque el PNIEC refleja las líneas maestras de colaboración y coordinación en materia energética entre el sector público y el privado en el ámbito local, autonómico, estatal e internacional ; el Objetivo 9 «industria, innovación e infraestructura» se afecta porque para el PNIEC el sector industrial es clave para lograr sus objetivos; el Objetivo 11 «ciudades y comunidades sostenibles» se afecta porque un gran número de medidas del PNIEC están dirigidas a núcleos urbanos; el Objetivo 12 «producción y consumo responsables» se afecta porque el PNIEC persigue reducir las emisiones y mejorar la eficiencia energética, fomentando para ello el autoconsumo, las comunidades energéticas locales y un aumento de la participación ciudadana en el sector energético; el Objetivo 8 «trabajo decente y crecimiento económico» se ve afectado porque gran parte de las medidas del PNIEC se traducen en inversiones que aumentarán el PIB, así como en actuaciones que necesitan mano de obra y son generadoras de puestos de trabajo; y el Objetivo 10 «reducción de las desigualdades» que se ve afectado porque el PNIEC persigue la lucha contra la pobreza energética y protección de los consumidores más vulnerables, PNIEC, Anexo E, pp. 359-362.

<sup>67</sup> Es necesario puntualizar que, aunque el PNIEC 2023 aduce la afección principal del Objetivo nº 12 «Acción por el clima», consideramos que ha sido un error queriendo referirse al Objetivo nº 13 el cual es el de Acción por el clima, mientras que el nº 12 es el Objetivo de «Producción y consumo responsable».

(que desarrolla la Agenda 2030) debe tener en cuenta las líneas de actuación propuestas en el PNIET<sup>68</sup>. Y es que, aunque los ODS no sean jurídicamente vinculantes, se encuentran alineados con instrumentos como el Acuerdo de París que sí que lo son<sup>69</sup>. Debido a lo cual, si la Administración decidiera modificar el PNIET no desacoplando el crecimiento económico del consumo energético, se contradirían las prioridades de actuación y metas establecidas en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030. Sin embargo, aunque el juez tuviera en cuenta la relación existente entre el PNIET y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, debería de poder materializar los enunciados de la estrategia en la laguna de ley existente o en algún principio de derecho que permitieran limitar el margen de apreciación del que se beneficia el Gobierno<sup>70</sup>.

En tercer lugar, junto a las anteriores situaciones propiciadas por un plan de alcance nacional, pueden surgir otras cuyo origen fuese la planificación autonómica. Entre algunas de las Comunidades Autónomas que lindan con los Pirineos (p. ej., Cataluña o Aragón) en sus planes energéticos han apostado en ocasiones por la coordinación en sus interacciones con otros planes<sup>71</sup>; mientras que otras veces se ha aplicado la coherencia a los propósitos entre planificaciones<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> Véase la correspondencia entre lo establecido por el PNIET y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 en el Objetivo 13 «acción por el clima», pp. 58 y ss, Estrategia.

<sup>69</sup> Se puede considerar que « los ODS y el Acuerdo de París constituyen un marco conjunto para guiar la acción global en el desarrollo sostenible con dos partes complementarias: los ODS como extensa agenda no vinculante, desarrollada tras un proceso altamente participativo y que define las prioridades globales para los próximos 15 años; y el Acuerdo del Clima de París, un acuerdo legalmente vinculante, centrado en el área del cambio climático y que compromete al mundo a mantenerse muy por debajo de los 2°C.», M. Cortés Puch (2016: 36).

<sup>70</sup> La obligación positiva de un Estado de adoptar medidas positivas en materia climática debe de ser razonable, véase Tribunal de Apelación de la Haya, 9 de octubre de 2018, C/09/456689/HA ZA 13-1396, par. 42.

<sup>71</sup> Por ejemplo, el Plan Energético de Navarra 2030 establece la coordinación con planificaciones sectoriales como la de industria, transporte o vivienda, pero especialmente con las de carácter territorial y ambiental (pp. 20); o el Plan Energético y Cambio Climático de Cataluña que, en materia de ahorro y eficiencia energética, considera que: al converger diversos ámbitos administrativos (comarcal, provincial, autonómico, estatal, europeo y mundial) con sus propios marcos regulatorios y planes (dentro de los cuales se integran las estrategias de actuación contenidas en el PECAC) establece sus medidas bajo una línea estratégica de coordinación (pp. 15,23,449). En estos casos se hace recaer, en la capacidad de interrelación de los gobiernos autonómicos con el resto de los gobiernos (estatal y autonómicos), la tarea de lograr objetivos compartidos a través de coordinación, G. Peters (1998:295-311).

<sup>72</sup> Esta coherencia supone que, los propósitos de cada planificación, aunque estén orientados para lograr objetivos diferentes, deben relacionarse de forma armónica entre sí, consiguiendo que las acciones propuestas por un Plan sirvan para alcanzar los propósitos en común, como la lucha contra el cambio climático y la transición energética basada en energías renovables.

En consecuencia, el Plan Energético y Cambio Climático de Cataluña 2012-2020 (PECAC) p. ej., en materia de eficiencia energética, al considerarse receptor de las sinergias provocadas en otros ámbitos y poder él mismo influir en otros planes (potenciando los aspectos coincidentes y modificando los contrarios) estableció una coordinación vertical que suponía la compatibilidad con otros planes<sup>73</sup>. Sin embargo, en el reciente Plan Integrado de Energía y Clima de Catalunya 2030 (PINECCAT30) se ha optado por resaltar la coherencia de dicho plan con la Prospectiva Energética de Cataluña 2050 (PROENCAT 2050) y, por tanto, la necesidad de tener en cuenta el PNIEC 2023<sup>74</sup>.

Por su parte, el Plan energético de Aragón 2013-2020, basándose en la coherencia, mantuvo el discurso marcado por los principios políticos energéticos europeos y estatales, así como por el resto de los planes regionales ya existentes<sup>75</sup>. Mientras que la versión propuesta a debate del nuevo Plan Energético de Aragón 2023-2030 (PLEAR2024) abandona la mención explícita a la coherencia entre planificaciones, refuerza la coordinación interdepartamental y por tanto la compatibilidad del PLEAR24 con la Agenda 2030, los ODS y los compromisos europeos en materia de acción climática<sup>76</sup>.

En vista de estas configuraciones, es inevitable no atisbar cierta similitud entre el uso de la coordinación vertical y el *lien de compatibilité* francés, dado que ambos suponen la compatibilidad entre planes; mientras que la implementación de la coherencia y el *lien de pris en compte* francés suponen, en términos semejantes, no contradecir las prescripciones generales de otros planes teniéndolos en cuenta.

Por lo tanto, y a la vista de los supuestos abordados para Francia y España, el juez de lo contencioso en un litigio de planificación energética, además de estar obligado a utilizar las fuentes de legalidad tradicionales (especialmente ley y principios generales del Derecho), debería de considerar el resto de los planes existentes que interactuasen con el plan sometido a juicio. Esto supondría que los propios planes y sus relaciones con otros instrumentos de planificación configuran, por un lado, el universo jurídico dentro del que se desarrollará la libertad conferida a la Administración pública en el ejercicio

---

<sup>73</sup> Establece la compatibilidad con Planes de acción de la Comunidad Europea, Estrategias españolas (se debe entender también extendida a planes, aunque el PECAC no los mencione por no existir en el momento de elaboración de este), planes de otras Comunidades Autónomas y planes locales, PECAC. Junto a la coordinación vertical, fijó otra horizontal enfocada a una coordinación interdepartamental, de la que se esperaba, p. ej., la imbricación de planes medioambientales que se superpusieran pp. 15,23,30,355,449,671.

<sup>74</sup> PINECCAT30, pp. 6, 23 respectivamente.

<sup>75</sup> La coherencia supuso mantener los compromisos ya adquiridos en otros planes, de manera que se proporcionase una línea de continuidad entre el contexto energético antes y después de la aprobación del plan aragonés, pp. 28-29, 303-304.

<sup>76</sup> PLEAR2024, pp. 10, 15.

de facultades discrecionales y de otro, delimitan el contorno jurídico dentro del que los jueces podrán ejercer su vigilancia. Así, un supuesto a tener como guía, tanto en España como en Francia, para integrar los planes de la transición energética como fuente de legalidad respecto de otros planes es el respeto del *lien de compatibilité* y el vínculo de *pris en compte*, o bien el respeto de los principios de coherencia y coordinación integrados en los planes, dado que ambos principios están en la base de las relaciones interadministrativas<sup>77</sup>. En el resto de las situaciones de planes interrelacionados en España, se debe prestar atención a aquellos que en sí mismos son obligatorios y por tanto tienen naturaleza reglamentaria. Mientras que los planes más estratégicos que se encuentren alineados con compromisos políticos deberán poder ser reconocibles en instrumentos internacionales, objetivos energético-climáticos positivizados en el ordenamiento español o principios jurídicos, para poder apoyarse en estos últimos el juez.

---

<sup>77</sup> Estos principios se reconocen por la Constitución Española (art. 103), la Ley 40/2015 (art. 140), e incluso normativa autonómica como Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética en Navarra. Dicha norma de forma orientadora en el preámbulo enuncia que el Plan Energético Horizonte 2030 estará coordinado con otras planificaciones sectoriales como la de industria, transporte, vivienda, medioambiente o planificación del territorio. Pero, además, el legislador autonómico en su firme convencimiento de la necesidad de coordinación en materia de planificación energética lo ha trasladado al cuerpo de la norma. Así en un primer momento en su art. 1.4 recoge como finalidad de Navarra la necesidad de coordinar las políticas sectoriales relacionadas con la transición energética para alcanzar los objetivos establecidos en la planificación. Además, para lograr un nuevo modelo energético que se base en las ER y persiga una economía baja en carbono, tanto el Gobierno como la Administración de Navarra adoptaron a la planificación estratégica en materia energética como uno de los instrumentos que permitirá alcanzarlo. Debiendo según el art. 9 coordinar estos planes con el resto de las planificaciones sectoriales relacionadas con la energía o el cambio climático.