



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

González Ríos, Isabel

La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre
transición energética por las comunidades autónomas¹

Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época, núm. 21, 2024, pp. 55-73
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11275>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576477621003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 08-10-2023
Modificado: 10-01-2024
Aceptado: 11-01-2024
Prepublicado: 05-02-2024
Publicado: 15-04-2024
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11275>
Páginas: 55-73

Referencia: González Ríos, I. (2024). La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 55-73. <https://doi.org/10.24965/reala.11275>

La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas¹

The implementation of European Union law on energy transition by the autonomous regions

González Ríos, Isabel

Universidad de Málaga. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8833-6427>

isa_gonzalez@uma.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga. Especialista en el régimen jurídico de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética, en servicios de interés general y colectivos vulnerables, Administración local y digitalización de servicios públicos. Investigadora principal de proyectos nacionales, autonómicos y locales sobre transición energética y servicios de interés general.

RESUMEN

Objetivos: este artículo tiene como objetivo verificar cómo se está cumpliendo el derecho comunitario sobre transición energética por las comunidades autónomas (CC.AA.). **Metodología:** exposición de las obligaciones que impone la UE para cambiar el modelo energético; revisión de la jurisprudencia del TC sobre el cumplimiento del derecho comunitario y los títulos competenciales que habilitan a las CC. AA para esa transformación energética, para concluir con el análisis del marco normativo aprobado por el Estado y las regiones. **Resultados:** clarificación y sistematización del marco legal para la transición energética; las aportaciones del TC respecto a la distribución de competencias en dicha materia, y la concreción de los sectores implicados y los instrumentos de intervención más relevantes de que disponen las CC.AA. **Conclusiones:** corresponsabilidad estatal y autonómica en la aplicación del derecho comunitario para la transición energética; la necesidad de realizar una actuación coordinada, leal y eficiente, y la exigencia de un impulso más decidido en el uso de las energías renovables y la eficiencia energética por todas las regiones.

PALABRAS CLAVE

Transición energética; cambio climático; competencias en energía.

ABSTRACT

Objectives: The objective of this article is to verify how the community law on energy transition is being complied with by the autonomous regions. **Methodology:** The methodology used starts from exposing the obligations imposed by the EU to change the energy model, the jurisprudence of the Constitutional Court on compliance with the community law and the competency titles that enable the autonomous regions for this energy transformation; to conclude with the analysis of the regulatory framework approved by the

¹ Esta publicación es parte del proyecto de investigación de excelencia PID2021-124031NB-C42, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

State and the regions. **Results:** The main results of this research are the clarification and systematization of the legal framework for the energy transition; the contributions of the Constitutional Court regarding the distribution of competences in this area; and the specification of the sectors involved and the most relevant intervention instruments available to the Autonomous Communities. **Conclusions:** We can summarize the main conclusions in the state and regional co-responsibility in the application of community law for the energy transition; the need for coordinated, loyal and efficient action; and the demand for a more decisive push in the use of renewable energies and energy efficiency by all regions.

KEYWORDS

Energy transition; climate change; distribution of competences in energy.

SUMARIO

1. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN LA UNIÓN EUROPEA. 2. LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UE SOBRE TRANSICIÓN ENERGÉTICA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 3. COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA: EN ESPECIAL LAS AUTONÓMICAS. 4. MARCO NORMATIVO ESTATAL Y AUTONÓMICO: EL PASO DE UNA REGULACIÓN DESENFOCADA A OTRA ENFOCADA EN EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 5. ORDENACIÓN Y CONTROL AUTONÓMICO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 6. INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE IMPULSO PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 6.1. EL AUTOCONSUMO/AUTOPRODUCCIÓN. 6.2. INSTALACIONES DE CALEFACCIÓN, REFRIGERACIÓN Y OTRAS A PARTIR DE ENERGÍAS RENOVABLES. 6.3. EL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN. 6.4. LA RENOVACIÓN DEL ALUMBRADO EXTERIOR POR RAZÓN DE EFICIENCIA ENERGÉTICA. 7. OTROS SECTORES Y MECANISMOS PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 7.1. TRANSPORTE Y MOVILIDAD SOSTENIBLE. 7.2. RESIDUOS. 7.3. CONTRATACIÓN PÚBLICA, COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA Y CONTROL. 8. CONCLUSIONES FINALES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

A pesar del uso recurrente que se hace del término *transición energética*, el mismo no ha sido definido en el derecho derivado de la Unión Europea (UE) en materia de energía. Ello no impide que podamos conceptualarlo como un proceso de cambio en el sector energético que conlleva la sustitución progresiva de las tradicionales energías fósiles (carbón, gas o petróleo) por energías renovables (solar –térmica y fotovoltaica–, eólica, maremotriz, geotérmica, hidráulica, procedente de la biomasa, gases de vertedero...) y la apuesta por actuaciones de ahorro y uso eficiente de la energía.

En la medida en que esa transición energética afecta a todos los sectores económicos, pues todos ellos requieren del uso de la energía, dicho proceso supone un cambio del modelo económico. Como ha sostenido Parejo Alfonso (2021, p. 44) se trata de «lograr la reconciliación ecológica del sistema económico». De ahí que haya que cuestionarse cuál es su fundamento, el porqué de este cambio. Y la respuesta la encontramos en las obligaciones internacionales asumidas por la UE –con la firma del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de París²– de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para limitar los efectos del cambio climático³. Pero no es esta la única causa. La reactivación económica para superar la crisis económica de 2008 y la sanitaria originada por la pandemia de la COVID-19, así como, la imperiosa necesidad de lograr la autosuficiencia energética tras la invasión rusa de Ucrania, vienen a avalar el proceso de transformación energética. En el fondo, lo que justifica la transición energética es la protección del planeta y la mejora de la vida de las personas, aspectos en los que incide la Agenda 2030 para el Desarrollo Sos-

² El 11 de diciembre de 1997 se aprobó el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, documento que fue aprobado por la Unión Europea mediante Decisión del Consejo, de 25 de abril de 2002; por su parte, el Acuerdo de París se aprobó el 12 de diciembre de 2015, entró en vigor el 4 de noviembre de 2016 y fue ratificado por todos los Estados miembros de la UE. Precisamente estos compromisos internacionales han llevado al Tribunal Supremo a declarar la validez del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (STS de 24 de julio de 2023, ponente: Wenceslao F. Olea).

³ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático en su Sexto Informe concluye que la influencia humana es la principal causa del calentamiento del planeta, el cual está aumentando fenómenos extremos como olas de calor, lluvias torrenciales, sequías, deshielo de glaciares y aumento del nivel del mar.

tenible, que entre sus objetivos incluye una energía sostenible y asequible y la adopción de medidas para combatir el cambio climático⁴.

En este contexto, la UE viene adoptando un vasto marco normativo, con base en las competencias que le reconoce el Tratado de Funcionamiento de la UE en materia de medio ambiente (título XX) y energía (título XXI). Dos títulos competenciales en perfecta simbiosis para actuar ante el cambio climático mediante una política palanca como la energética, o integración de la política energética en la política climática, como lo denomina Bacigalupo Saggese (2021, pp. 53-59).

En ejercicio de esas competencias podemos señalar tres etapas relevantes en el camino hacia la transición energética: a) finales de la primera década de este siglo (años 2009 a 2012)⁵; b) finales de la segunda década de este siglo (años 2018 y 2019), momento en que se reforma el anterior marco normativo⁶, y c) los primeros años de la tercera década de nuestro siglo (años 2021 y 2022 y 2023), en los que se aprueban varios reglamentos comunitarios para fijar objetivos ambiciosos de descarbonización para 2050, para financiar la transición energética y la transición justa y para acelerar los proyectos de energías renovables⁷.

Lo que nos interesa en nuestro estudio, concretar las obligaciones que corresponden a las CC. AA en el cumplimiento de este derecho comunitario, es que en el mismo se han fijado objetivos vinculantes de introducción de energías renovables y de eficiencia energética para 2020, 2030 y el objetivo de «neutralidad climática» para 2050. La vigente Directiva 2018/2001, relativa al fomento en el uso de energías renovables establece que la cuota mínima de energías renovables en el consumo final bruto de la UE en 2030 sea de un 42,5%⁸, a la vez que la Directiva 2018/2002 relativa a la eficiencia energética impone un aumento de la eficiencia energética de al menos un 32,5% para el mismo año, objetivo esté último elevado hasta un 40,5% en la Directiva 2023/1721⁹. Ahondando en esos objetivos, el Reglamento (UE) 2021/1119 («Legislación europea sobre el clima») impone el objetivo obligatorio para 2030 de reducción de emisiones en al menos un 55% respecto a los niveles de 1990 y a largo plazo, para el año 2050, el objetivo obligatorio es la neutralidad climática.

En definitiva, la transición energética entendida como la introducción de las energías renovables y la eficiencia energética (en adelante EE) en todos los sectores que requieren de energía no es un objetivo programático, sino que cuenta con objetivos de obligado cumplimiento a nivel de UE. Se necesita pues clarificar cuáles son las medidas directamente relacionadas con dicha transición energética, al margen de otras que también pueden adoptarse para reducir las emisiones de GEI (tales como el comercio de derechos de emisiones, los sumideros de carbono...). El hecho de que existan otros mecanismos diferentes para reducir dichas emisiones y que la neutralidad climática que impone la legislación europea sobre el clima suponga que las emisiones netas sean cero en 2050 (o sea, que se compensen las emisiones con las absorciones), son muestra de que la normativa comunitaria no ha impuesto la eliminación total de emisiones de GEI a largo plazo. Ello refleja la complejidad de concretar las decisiones que deben adoptar por los Estados miembros, máxime en los Estados compuestos, para garantizar el cumplimiento del derecho comunitario.

El objetivo de neutralidad climática debe alcanzarse mediante la intervención de las instituciones comunitarias y los Estados miembros para la consecución colectiva del mismo (art. 2.2 Reglamento 2021/1119). Los planes nacionales de energía y clima se conciben como mecanismo clave de gobernanza¹⁰. A su vez,

⁴ Objetivos 7.º y 13.º de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015.

⁵ En esta etapa se aprueban la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la Directiva 2009/72/UE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, la Directiva 2010/31/UE de eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE sobre eficiencia energética. Todas ellas derogadas o modificadas en los años 2018 y 2019.

⁶ Nueva directiva relativa al fomento en el uso de energía procedente de fuentes renovables (Directiva 2018/2001), la reforma de las directivas sobre eficiencia energética y eficiencia energética de los edificios (Directiva 2018/2002 y Directiva 2018/844), una nueva directiva sobre el mercado interior de la electricidad de 2019 y el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

⁷ Reglamento (UE) 2021/1119, que establece un marco para lograr la neutralidad climática («Legislación europea sobre el clima»); el Reglamento 2021/241/UE, que establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (modificado por Reglamento 2023/435/UE) y el Reglamento (UE) 2022/2577, que establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables.

⁸ Artículo 3.1 de la Directiva (UE) 2023/2413, del Parlamento y del Consejo, de 18 de octubre, por la que se modifica la Directiva 2018/2001.

⁹ La Directiva (UE) 2023/1721, de 13 de septiembre, relativa a la eficiencia energética (versión refundida), que deroga la Directiva 2012/27/UE, con efectos desde el 12 de octubre de 2025, si bien amplía la ambición de mejora de la eficiencia energética, que se sitúa en un 40,5% en el caso del consumo de energía primaria y del 38% en el caso de consumo final, contiene un nuevo método de cálculo (art. 1).

¹⁰ Véase el procedimiento de aprobación de estos planes que regula el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

la normativa comunitaria contiene referencia a que los Estados garanticen la colaboración regional y local en los objetivos comunitarios¹¹. Esta exigencia supone a nivel interno que tanto el Estado, las CC. AA. como los entes locales, respetando la distribución de competencias que impone el bloque de constitucionalidad, vienen obligados a adoptar medidas para favorecer la introducción de las energías renovables y del ahorro y la EE en *pro* de la transición energética.

El problema que plantea cumplir el citado objetivo es que se ven afectados todos los sectores económicos (el sector eléctrico, la edificación, la industria, el transporte, los productos que consumen energía...), que se requiere de un importante impulso normativo y económico y que –como veremos– las tres entidades territoriales ostentan competencias que se ven afectadas en la citada transición energética. Para resolver estas trabas vamos a clarificar el papel que corresponde a las CC.AA. en la comentada transformación energética y el desarrollo normativo que hasta el momento han realizado, sirviéndonos el mismo para concretar –en el marco de la regulación básica del Estado– los ámbitos y medidas en los que vienen interviniendo.

2. LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UE SOBRE TRANSICIÓN ENERGÉTICA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con carácter general, el derecho comunitario forma parte del ordenamiento jurídico interno y goza de primacía normativa sobre cualquier norma interna (ley o reglamento) que lo contradiga. Lo mismo es predicable del derecho de la UE referido a la transición energética, recogido en reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones. Cada uno de ellos –como sabemos– con un especial régimen de vinculación (art. 288 TFUE). Los reglamentos comunitarios en materia de clima y energía son directamente aplicables, sin perjuicio de que el propio reglamento condicione su aplicación a la adopción de mecanismos de ejecución; por su parte, las directivas comunitarias –que abundan en temas energéticos– requieren de su trasposición al derecho interno, sin perjuicio de su efecto directo en caso de incumplimiento del plazo de trasposición y siempre que contengan previsiones claras y concretas, cuestión que suele darse en el ámbito que analizamos.

Ahora bien, en un Estado descentralizado como el nuestro, ¿a quién le corresponde la aplicación del derecho de la UE en materia de transición energética? Siguiendo la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional hemos de afirmar que, en los casos en que los reglamentos comunitarios prevean su desarrollo y ejecución por normas internas y en el supuesto de trasposición de directivas comunitarias debe respetarse la distribución de competencias internas en materia de clima (medio ambiente) y energía u otras materias relacionadas. Así, la trasposición y ejecución del derecho de la UE corresponde al Estado y/o a las CC.AA. según la distribución constitucional y estatutaria de competencias (STC 148/1998, STC 215/2014, 15/2018, entre otras)¹². Ahora bien, corresponde al Estado garantizar la aplicación y cumplimiento del derecho comunitario. Concretamente, respecto a la ejecución o cumplimiento de las obligaciones asumidas en el Acuerdo de París, la STC 87/2019¹³ recuerda que la inactividad del Estado no impide a las CC.AA. aprobar medidas, siempre en el ámbito de sus competencias; sin embargo, las CC.AA. no pueden apoyarse en un Tratado internacional para disponer de forma unilateral de las obligaciones asumidas por España en el mismo –como división de una «cuota alícuota» de las obligaciones internacionales–.

El cumplimiento del derecho de la UE en el Estado de las autonomías no está exento de problemas. A regular el reparto de responsabilidades en caso de que se produzcan incumplimientos (por la Administración central, CC.AA., corporaciones locales y administraciones de la Seguridad Social y otros entes del sector pú-

¹¹ La Directiva 2018/2001 alude en su considerando 62 a la fijación de objetivos más ambiciosos por las regiones o a nivel local en el marco de iniciativas como el Pacto de los Alcaldes, ciudades inteligentes o con planes de acción en energía. Se indica que la Comisión debe apoyar a las regiones y entes locales mediante mecanismos de cooperación como la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, que facilita la cooperación de autoridades de varios Estados miembros sin necesidad acuerdos internacionales previos.

¹² STC 148/1998, de 2 de julio, fj. 4, ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo; STC 215/2014, de 18 de diciembre, fj. 9, ponente: Juan José González Rivas; STC 15/2018, de 22 de febrero, fj. 2, ponente: Ricardo Enríquez, entre otras. Un interesante estudio sobre el tema puede consultarse en Cobrerros Mendazona (2020), y Martín Delgado (2016, pp. 51-92).

¹³ En la STC 87/2019, de 20 de junio, ponente en la que el Gobierno de la nación impugna la Ley de Cambio Climático de Cataluña, el Alto Tribunal recuerda su doctrina reiterada de que ni la Constitución española ni los estatutos de autonomía ni el bloque de constitucionalidad recogen una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario o para el cumplimiento de los tratados internacionales, sino que esa ejecución o cumplimiento «corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno» (fj. 6, con cita de la STC 141/2016, de 21 de julio). Añade que el Estado no puede ampararse en sus competencias sobre relaciones internacionales para atribuirse la competencia de desarrollo y ejecución del derecho comunitario y apela a una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico para articular el ejercicio de competencias, sobre todo en el caso de competencias compartidas o concurrentes.

blico) se dedica la disposición adicional segunda de la Ley 2/2012, de 27 abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrollada por el Real Decreto 513/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, para garantizar que las autonomías ejercen sus competencias respecto al cumplimiento del derecho comunitario. El art. 3 de esta norma se refiere a los casos en que el Estado español sea sancionado por las instituciones europeas (multa, corrección financiera, minoración de fondos...) debido a un incumplimiento del derecho de la UE (por transposición tardía o incorrecta de directivas, adecuación tardía o incorrecta de la normativa autonómica a la legislación básica estatal dictada en cumplimiento del derecho de la Unión Europea, mantenimiento en vigor o aprobación de normas contrarias al derecho de la UE, etc.); como vemos, incumplimientos que pueden ser imputables a las CC.AA.

La existencia de competencias compartidas entre el Estado y las CC.AA. en la materia que venimos analizando, y la responsabilidad del Estado en la garantía del cumplimiento del derecho comunitario, justifican sobremedida la aplicación de los principios de cooperación, colaboración, coordinación, lealtad institucional¹⁴ y de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁵. Principios que deben tenerse en cuenta tanto en el ejercicio de las competencias como en la posterior ejecución de la normativa que se apruebe al respecto¹⁶. Precisamente, el principio de cooperación ha fundamentado los acuerdos celebrados por el Estado y las CC.AA. respecto a la aplicación del derecho comunitario¹⁷. A esa actuación coordinada de las distintas instancias con competencias en la materia ha contribuido la aprobación de instrumentos de financiación, como el Reglamento (UE) 2021/241, 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con el que la UE se ha comprometido a destinar el 30 % del presupuesto del periodo 2021 a 2027 a proyectos sobre transición energética y clima, y el Reglamento (UE) 2021/1056, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa, con el que pretende apoyarse a las regiones más perjudicadas con la transición energética (p. ej. regiones mineras)¹⁸. En todo caso, como ha sostenido Palomar Olmeda (2021, pp. 23-72), las relaciones interadministrativas se revelan clave en el proceso de articulación de competencias en materia de cambio climático y transición energética.

Teniendo en cuenta que el derecho de la UE sobre transición energética se traspone y se desarrolla en función de la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. y, en su caso, de los entes locales, vamos a referirnos a la misma.

3. COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA: EN ESPECIAL LAS AUTONÓMICAS

Como hemos avanzado, las competencias sobre «transición energética» a nivel de UE se enmarcan en materia de energía y medio ambiente, lo que se reproduce a nivel nacional. La energía es una materia de competencia compartida entre el Estado y las CC. AA., de tal manera que el Estado ostenta la competencia básica sobre «régimen minero y energético» (art. 149.1. 25.ª CE) y las CC.AA. tienen el desarrollo normativo y ejecución. Así, algunos estatutos de autonomía hacen referencia específica al «fomento de las energías renovables y eficiencia energética» (Andalucía, Cataluña o Canarias). Pero en la transición energética, entendida como

¹⁴ Al principio de colaboración leal se refiere Mangas Martín y Liñán Noguera (2020, p. 519).

¹⁵ Art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y arts.3 y 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹⁶ A los principios de seguridad en el suministro, eficiencia económica y sostenibilidad –que Del Guayo Castiella (2020, pp. 309-346) identifica como estructurantes del derecho de la energía– habría que añadir como principios previos los de «colaboración, cooperación y lealtad institucional» para garantizar una adecuada aplicación del derecho de la UE en materia de energía, dadas las competencias compartidas en la materia y la necesidad de cumplir objetivos obligatorios en materia de transición energética. La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, regulada en la Ley 2/1997, de 13 de marzo, actúa como mecanismo para garantizar una actuación coordinada del Estado y de las CC..AA para desarrollar el derecho comunitario, entre otras funciones (art. 3). A su vez, las líneas de cooperación que deben respetarse en la aplicación del derecho comunitario entre el Estado y las CC.AA. en el seno de las conferencias sectoriales se recoge en la Resolución de 10 de marzo de 1995.

¹⁷ La Ley 2/1997, de 13 de marzo, de Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, centra en dicha conferencia la articulación de la participación de las CC.AA. en asuntos de la UE, tanto en la formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias como en su ejecución (art. 1). Este órgano de cooperación conoce, entre otras materias, de la técnica normativa para incorporar las directivas al derecho interno y de aplicar, desarrollar o ejecutar los reglamentos y de los problemas que se planteen en la ejecución del derecho comunitario por exigir medidas internas con cierto grado de coordinación (art. 3).

¹⁸ La distribución de estos fondos se viene realizando en el marco de los criterios aprobados en el seno de conferencias sectoriales (de transportes, de medio ambiente, vivienda y urbanismo, entre otras) u otros instrumentos.

el abandono progresivo de las energías fósiles por las energías limpias, se ve implicado el título competencial sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23.ª CE), dado que tiene como objetivo la «descarbonización», por lo que las competencias compartidas se ven reforzadas. A su vez, la relevancia que la producción y distribución de la energía tiene para el adecuado funcionamiento de la actividad económica exige tener en cuenta también la competencia estatal básica sobre planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE)¹⁹.

Pero, sin duda, lo que dota de mayor complejidad a la clarificación de la distribución de competencias en este tema es su concurrencia con otras materias (ordenación del territorio y urbanismo, edificación, transporte y movilidad, residuos, contratación pública...), donde la intervención pública debe ser especialmente intensa si se quiere cambiar el modelo energético. A ello se suma el reconocimiento de competencias a los municipios (art. 25 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local), que les permite adoptar medidas en ámbitos estrechamente relacionados con la transición energética (conservación y rehabilitación de la edificación, planeamiento urbanístico, protección del medio ambiente, control del tráfico y de la movilidad). Teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional ha sostenido que la legislación estatal y autonómica, en su respectivo ámbito de competencias, deben atribuir competencias a los entes locales en dichas materias para garantizar la autonomía local constitucionalmente garantizada (entre otras, STC 930/2021, de 28 de junio). Esta atribución múltiple de competencias impone –en palabras de Galera Rodrigo– determinar la competencia para el establecimiento y ejecución de las medidas climáticas, a la vez que conlleva problemas de gobernanza o colaboración interadministrativa (Galera Rodrigo, 2018, pp. 217-224; 2021, pp. 15-17).

La variedad de títulos competenciales que concurren en materia de transición energética, que justifica la intervención de todas las instancias territoriales, y la pluralidad de sectores que requieren de normas específicas que faciliten el cambio del modelo energético, dan muestra de la dificultad que tiene clarificar hasta dónde puede llegar la regulación autonómica en la materia. A ello se suma la detallada regulación que la UE realiza en algunos ámbitos sobre clima y energía –que deja escaso margen a los propios Estados miembros–, orientación que también percibimos en la legislación básica estatal, lo que Casado Casado ha denominado recentralización de competencias²⁰.

Conviene, pues, que nos refiramos a algunos conflictos competenciales resueltos por el Tribunal Constitucional (TC) en los que se clarifican las competencias prevalentes y los ámbitos reservados a las CC.AA. en materias referidas a un modelo energético sostenible. Cabe destacar el reconocimiento que realiza el Tribunal Constitucional de la denominada «afectación transversal» de la competencia estatal sobre protección ambiental, que le habilita para imponer límites específicos o puntuales a las actividades sectoriales de competencia autonómica siempre que tengan como finalidad la preservación y mejora ambiental y no conlleven una regulación de mayor alcance (STC 101/2005 y STC 102/2013)²¹. El TC fundamenta en esa cláusula de «afectación transversal» la regulación estatal sobre un uso eficiente de la energía en el ámbito urbano, en el que concurren las competencias en materia de urbanismo y protección del medio ambiente. Para el Alto Tribunal, la determinación de un modelo territorial y urbanístico que propicie la movilidad sostenible y el fomento de las energías renovables y la EE es competencia de las CC. AA., lo que no impide al Estado establecer una directriz básica que propicie ese modelo, aunque no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico (SSTC 141/2014 y 75/2018, de 5 julio)²².

Otro aspecto íntimamente relacionado con el urbanismo son las exigencias de conservación y de EE que afectan a la edificación. Nuevamente en esta materia se interrelacionan, por un lado, las competencias sobre urbanismo y, por otro lado, las de energía y medio ambiente. El TC ha considerado que un instrumento típicamente energético como el «certificado de eficiencia energética» puede inscribirse en los títulos competenciales del Estado sobre protección del medio ambiente y bases del régimen energético; pero en esos títulos competenciales no cabe amparar la regulación de los aspectos sobre conservación de la edificación ni sobre accesibilidad, que corresponden al plano propiamente urbanístico (STC 143/2017)²³.

¹⁹ Así lo ha reconocido la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, como la STC 69/2018, de 21 de junio, f.j.6, b), ponente: Ricardo Enríquez.

²⁰ Casado Casado (2018). A las escasas referencias a las CC.AA. que contiene la Ley estatal de Cambio Climático y Transición Energética se ha referido López Ramón (2021, pp. 90-92).

²¹ STC 101/2005, de 20 de abril, f.j. 5c), ponente: Ramón Rodríguez, y STC 102/2013, de 23 de abril, f.j. 11, ponente: Andrés Ollero.

²² STC 141/2014, de 11 de septiembre, f.j. 6B, ponente: Fernando Valdés Dal-Re, y STC 75/2018, de 5 de julio, f.j. 4, ponente: Pedro J. González-Trevijano.

²³ STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, f.j. 5, ponente: Encarnación Roca Trías, se pronuncia sobre la regulación que el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015 realizaba del *Informe de evaluación de los edificios*.

Adentrándonos en aspectos más directamente relacionados con el título competencial de energía, el TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el autoconsumo eléctrico (que incide en el uso de las energías renovables) o sobre el cambio climático (aspecto en el que el uso de energías limpias y de la EE son claves). Así, el autoconsumo eléctrico se ha considerado que forma parte de la ordenación básica del suministro eléctrico y de su régimen económico, siendo competencia estatal *ex art.* 149.1.13.^a y 25.^a CE (STC 60/2016, fj. 3; STC 72/2016, fj. 3, STC 205/2016, fj. 3), y ha reconocido un muy estrecho margen competencial a las CC. AA., centrado principalmente en la posibilidad de regular el autoconsumo colectivo y el registro administrativo de autoconsumo eléctrico (STC 68/2017)²⁴.

Pero, sin duda, donde el TC se ha referido con más claridad respecto a los títulos competenciales que se ven afectados en materia de transición energética ha sido con motivo del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana de Cambio Climático, resuelto en la STC 87/2019²⁵. Como afirma el TC, la ley tiene una vocación de transformación del sistema industrial, económico y energético de Cataluña, marcando objetivos concretos de reducción de emisiones y de transición energética. Por lo tanto, se observa la vinculación clara de la regulación autonómica sobre cambio climático con la transición energética. El TC sostiene que el cambio climático no es un título competencial específico e identifica tres títulos competenciales con incidencia en dicha materia: protección del medio ambiente, energía y planificación de la actividad económica, títulos todos ellos en los que al Estado le corresponde la regulación de las bases y a las CC. AA. el desarrollo normativo, pero afirma que será en la regulación específica de cada materia incluida en la ley autonómica y en el contraste con la competencia estatal donde podrá determinarse si la regulación de la ley autonómica vulnera las bases establecidas por el Estado.

Descendiendo a materias concretas objeto de regulación en esta ley de cambio climático de Cataluña, el TC sostiene que la regulación autonómica para alcanzar un modelo energético cien por cien renovable contiene medidas (cierre de centrales nucleares en 2027, reducción del consumo de combustibles fósiles al 50 % en 2030 y a cero en 2050...) contrarias a la legislación básica del Estado. Concretamente, concluye el TC afirmando que las CC. AA. no pueden decidir libre, aislada e individualmente cómo afrontan la transición energética y la fecha en que debe conseguirse. Por lo que respecta a los edificios de consumo casi nulo de energía, reconoce la competencia estatal para definir este tipo de edificios –sin que las CC. AA. puedan reproducir el concepto en sus normas de desarrollo– y los requisitos básicos o mínimos que deben cumplir. Ello no impide que las CC. AA. puedan desarrollar ese común denominador normativo sobre la eficiencia energética de los edificios; o dicho en otros términos, puedan apostar por «la elevación del estándar fijado al respecto por las normas estatales, que puede perfectamente encuadrarse en sus competencias de desarrollo en materia de medio ambiente y de fomento de la eficiencia energética».

De este último pronunciamiento jurisprudencial se deduce que los títulos competenciales más directamente afectados en materia de transición energética y cambio climático son energía, protección del medio ambiente y planificación general de la actividad económica, ámbitos todos ellos de competencia compartida entre el Estado y las CC. AA. Habrá que estar a la concreta regulación para clarificar la competencia predominante, al margen de las concreciones que ha realizado el TC.

4. MARCO NORMATIVO ESTATAL Y AUTONÓMICO: EL PASO DE UNA REGULACIÓN *DESENFOCADA* A OTRA *ENFOCADA* EN EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

A nivel interno, a pesar de que el Estado ostenta competencias básicas sobre protección del medio ambiente y sobre el régimen energético, no ha aprobado una ley básica centrada exclusivamente en la transición energética, entendida como la sustitución de las energías fósiles por las energías renovables y el ahorro y la eficiencia energética. Esta falta de integración en una norma básica estatal de los ámbitos de intervención que abarca la transición energética dificulta el desarrollo normativo que pueden realizar las CC. AA. y la

²⁴ STC 68/2017, de 25 de mayo, fj. 6, ponente: Juan Antonio Xiol Ríos. La prevalencia de la competencia estatal sobre bases del régimen energético también se aprecia por el Tribunal Constitucional frente a la regulación de una norma catalana que impedía interrumpir el suministro eléctrico a consumidores vulnerables y garantizaba el aplazamiento de la deuda amparándose en la competencia autonómica sobre consumo (STC 62/2016, de 17 de marzo, fj. 10 y 11, ponente: Santiago Martínez-Vares y STC 54/2018, de 24 de mayo, ponente: Fernando Valdés Dal-Ré).

²⁵ STC 87/2019, de 20 de junio, ponente: Ricardo Enríquez Sancho. Un estudio crítico sobre esta sentencia en Varga Pastor (2020, pp. 1-47).

concreción de las competencias que en este ámbito se atribuyen, en su caso, a los entes locales. Como ha sostenido Jiménez Blanco, la transición energética presenta una importante complejidad normativa (Jiménez Blanco y Carrillo de Albornoz, 2020, p. 284). El tránsito hacia el uso de energías no contaminantes ha sido regulado —en un primer momento— en la normativa sectorial (legislación del sector eléctrico, de hidrocarburos —con la regulación de los biocarburantes—, de edificación, del alumbrado exterior...), sin una clara vinculación entre los objetivos climáticos y energéticos. De ahí lo que denominamos una regulación *desenfocada* en este ámbito. Solo tres CC. AA., como después expondremos, aprobaron una legislación específica para favorecer la transición energética a través del fomento de las energías renovables.

Esta situación de falta de identificación regulatoria de dicha metamorfosis energética ha venido a paliarse con la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante LCCTE)²⁶, que en gran parte de su articulado se refiere a la transición energética²⁷, aunque también regula aspectos más vinculados al cambio climático (adaptación, gestión del agua y del dominio público marítimo terrestre, planificación territorial y urbanística, seguridad alimentaria, etc.), no directamente relacionados con dicha transición. Esta norma deja en manos de la planificación, concretamente del PNIEC, la articulación de las materias que constituyen o integran dicha transición energética. Y ello, en un «entendimiento unilateral de la colaboración interadministrativa» —como ha sostenido López Ramón (2021, p. 92)— o en un insuficiente modelo de gobernanza multinivel, como ha expuesto Mora Ruíz (2022, p. 667). A pesar de que la LCCTE no se centre exclusivamente en los ámbitos que abarca la transformación energética, lo cierto es que con esta legislación básica del Estado se da un correcto enfoque al tema. Y ello, al aunar en torno al objetivo de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la regulación sobre cambio climático y transición energética.

La ausencia de una ley estatal básica que aborde de forma específica el fomento del uso de las energías renovables y la EE obliga a las CC.AA. a tener en cuenta una vasta y poliédrica regulación estatal al desarrollar sus competencias compartidas en materia energética y al ejercer competencias exclusivas conexas. Sin ánimo de ser exhaustivos, entre las citadas normas estatales, las más directamente relacionadas con la introducción de las energías renovables y de la eficiencia energética son, por un lado, las referidas al sector energético (la Ley de Economía Sostenible, la Ley del Sector Eléctrico o la Ley de Hidrocarburos)²⁸ y, por otro lado, las normas que regulan la penetración de las energías limpias en sectores como la edificación²⁹, el urbanismo y la renovación urbana³⁰ o el transporte y la movilidad³¹.

Dentro de este marco, algunas CC.AA. han dictado su propia legislación sobre cambio climático y transición energética, contribuyendo a dar visibilidad al tema. Tal es el caso de Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Navarra, la Comunidad Valenciana y Canarias³². A su vez, CC.AA. como Andalucía, Castilla-La

²⁶ Esta ley ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Comunidad Autónoma de Galicia en relación a la inseguridad jurídica que se plantea en torno a las prórrogas de las concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, resuelto desestimatoriamente por la STC 90/2022, de 30 de junio.

²⁷ Fijando los objetivos de reducción de emisiones de GEI y penetración de energías renovables y EE; regulando el Plan Nacional Integrado de Energía y clima (PNIEC); incluyendo previsiones sobre uso de energías renovables y EE en la edificación y algunas medidas en torno al transporte y la movilidad sostenible. Al principio «por renovables» o de descarbonización se ha referido Alenza García (2022, pp. 100-103).

²⁸ Si bien la Ley de Economía Sostenible de 2011 (LES) regula un modelo energético sostenible y la Ley de Hidrocarburos de 1998 cobra relevancia por sus previsiones en torno a la incorporación de los biocarburantes al transporte, sin duda la regulación más amplia para el fomento de las energías renovables lo constituye la Ley del Sector Eléctrico de 2013 y otras normas con rango de ley que adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para favorecer el despliegue de las energías renovables; así como, los reglamentos de desarrollo que regulan la producción a partir de dichas energías, su régimen económico, el autoconsumo eléctrico, los servicios de recarga de vehículos eléctricos o las infraestructuras para combustibles alternativos.

²⁹ Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación (LOE); Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Código Técnico de la Edificación 2006 (CTE); el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios de 2007 (RITE); Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios; Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, sobre auditorías energéticas y acreditación de proveedores de servicios energéticos y auditores.

³⁰ En especial, el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLRUR) o la regulación sobre el alumbrado exterior eficiente (Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus instrucciones técnicas complementarias).

³¹ En este ámbito cobra interés la LES, la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera que regula los planes de movilidad urbana sostenible o el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, que contiene las autorizaciones ambientales que requieren algunas instalaciones de energías renovables.

³² Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de Cataluña; Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático para la transición hacia un nuevo modelo energético de Andalucía y el Decreto 234/2021, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Acción por el Clima; la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático de las Islas Baleares; Ley Foral

Mancha y Murcia³³ pusieron el foco de forma más específica en la transición energética, sin integrar en su regulación la perspectiva del cambio climático, legislando sobre el fomento de las energías renovables incluso antes de que el legislador comunitario aprobara en 2009 la primera directiva sobre fomento en el uso de las energías renovables. A ellas se han sumado País Vasco y Aragón³⁴. A este marco normativo autonómico hay que añadir la aprobación por algunas autonomías de normas para acelerar el despliegue de las energías renovables, a que nos referimos más adelante.

Por su parte, las entidades locales tienen reconocida competencia normativa para aprobar ordenanzas sobre uso de energías renovables y EE en virtud de su vinculación negativa a la ley, en el marco de la normativa estatal y autonómica (STS de 22 de mayo de 2015)³⁵.

A esta amplia normativa referida a la transición energética hemos de unir la relativa al fomento de este proceso. En el marco del conocido como Next Generation EU se aprueba a nivel nacional el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁶, con el que se están financiando proyectos dirigidos a la introducción de las energías renovables y de la EE en diferentes sectores económicos. Algunas CC.AA. están aprobando normativa de desarrollo de esa normativa básica del Estado (Islas Baleares, Andalucía, Extremadura, entre otras).

5. ORDENACIÓN Y CONTROL AUTONÓMICO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Dos formas de intervenir para lograr la transición energética de que disponen las CC.AA. son la ordenación del fenómeno a través de un marco normativo propio, al que ya hemos hecho referencia, y su planificación. La planificación autonómica para la transición energética debe realizarse en el marco del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030³⁷. Ahora bien, la cuestión se complica por la incidencia directa que en ese proceso hacia la descarbonización tienen otras planificaciones, como la territorial y urbanística o las sectoriales. La coordinación entre planificaciones del Estado y autonómicas se hace en este ámbito imprescindible, sobre todo dado el impacto que la penetración de energías renovables tiene en la planificación vinculante del sector eléctrico y gasista.

Por otro lado, el régimen de control autorizatorio y ambiental respecto a las nuevas instalaciones³⁸, donde predomina la actuación autonómica, se ha visto simplificado por imperativo de la UE³⁹, y acelerado tras la invasión rusa de Ucrania (por la necesidad de fomentar el uso de energías renovables en detrimento del gas ruso)⁴⁰. Medidas adoptadas por el Estado para simplificar el procedimiento autorizatorio, como el

4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética; Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunidad Valenciana; Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de Cambio Climático y Transición Energética de Canarias.

³³ Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía; Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Energías Renovables y Eficiencia Energética de Castilla La Mancha; Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética, modificada en 2015, de Murcia.

³⁴ Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética del País Vasco y el Decreto Ley 1/2023, de 20 de marzo, medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

³⁵ STS de 22 de mayo de 2015, ponente Pilar Teso Gamella, en la que se recurre en casación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que estimó el recurso contra la Ordenanza municipal de ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones del municipio de Zaragoza.

³⁶ Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, que aprueba medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

³⁷ Resolución de 25 de marzo de 2021, que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, que adopta la versión final del PNIEC. El art. 4 de la LCCTE regula el PNIEC como el instrumento para alcanzar los objetivos que ha fijado la UE en materia de clima y energía, mientras que las CC.AA. con legislación sobre cambio climático atribuyen a sus Gobiernos autonómicos la planificación de las políticas climáticas (Cataluña, Islas Baleares, Navarra...).

³⁸ Arts. 3.13, 21 y 53 de la LSE; art. 36 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables cogeneración y residuos, el cual se remite en cuanto al procedimiento autorizatorio a lo dispuesto en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización y suministro y procedimientos de autorización de aquellas instalaciones.

³⁹ Reglamento (UE) 2022/2577, de 22 de diciembre (aplicable durante dieciocho meses desde su entrada en vigor, o sea, desde 30 de diciembre de 2022 al 30 de junio de 2024), que califica de interés público superior la planificación, construcción y explotación de instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y su conexión a la red (art. 3). Sobre la simplificación en los procedimientos autorizatorios, Alonso Mas (2021, pp. 17-90).

⁴⁰ Art. 53.3 LSE, art. 115.5 del Real Decreto 1955/2000, Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de Respuesta a las Consecuencias Económicas y Sociales de la Guerra de Ucrania y Real Decreto Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

procedimiento de afección ambiental, sin ser obligatorio para las CC. AA., sin duda abre una vía tanto a su aplicación supletoria como al uso de instrumentos similares. En esta línea las legislaciones autonómicas sobre cambio climático regulan los proyectos prioritarios de energías renovables para darles un impulso preferente y una tramitación urgente⁴¹.

A ese impulso a la agilización y simplificación en los procedimientos autorizatorios se suma la laxa doctrina de Tribunal Supremo en torno al principio de no regresión, no admitiendo su vulneración por simple modificación normativa del planeamiento y exigiendo su plasmación efectiva sobre el suelo (STS 22 de marzo de 2023)⁴², lo que nos lleva a una situación de hechos consumados que puede poner en riesgo la protección ambiental en *pro* de una política *desenfrenada* de apuesta por las energías renovables.

6. INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE IMPULSO PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Como consumidores de energía, las CC.AA. pueden intervenir en esta materia para favorecer la introducción de las energías renovables y una mejora en la eficiencia y ahorro energético mediante variados instrumentos: a) a través del autoconsumo eléctrico; b) con instalaciones técnicas de energías renovables; c) con una edificación energéticamente eficiente; d) mediante rehabilitación urbana por razones de eficiencia energética, y e) actuando sobre el alumbrado exterior. En todos estos ámbitos la colaboración y actuación de las entidades locales resulta decisiva.

6.1. El autoconsumo/autoproducción

El autoconsumo eléctrico entendido como la producción de electricidad para consumo propio se regula de forma extensa en la normativa estatal, en el art. 9 de la LSE de 2013 y en el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril⁴³. Quizás la principal innovación regulatoria sea la eliminación del pago de cargos y peajes por la energía autoconsumida procedente de energías renovables y cogeneración (el conocido como «peaje de respaldo»)⁴⁴ y, más recientemente, las medidas destinadas a favorecer dicho consumo eléctrico sostenible (liberación de capacidad y aumento de capacidad de acceso para autoconsumo, incremento de la distancia para instalaciones de plantas generadoras de electricidad, etc.)⁴⁵.

El limitado ámbito de actuación que en esta materia reconoce el TC a las CC.AA. (centrado en la regulación del autoconsumo colectivo y del registro administrativo de autoconsumo –STC 68/2017–), no impide ni su aplicación en los edificios públicos ni que las CC.AA. que cuentan con legislación sobre cambio climático contengan previsiones al respecto. En este sentido se vienen refiriendo al autoconsumo en edificios autonómicos, a medidas normativas que fomenten el autoconsumo en granjas agrícolas y ganaderas y en los nuevos desarrollos urbanísticos, a la participación autonómica en sociedades mercantiles de autoproducción de energía y a la obligación de generación solar fotovoltaica en determinados aparcamientos y edificios públicos y privados. La Comunidad Foral de Navarra contiene referencia específica al autoconsumo a partir de la biomasa y Aragón apuesta por el consumo de energía de cercanía, concepto más amplio que el de au-

⁴¹ Ley 5/2020, de 24 de julio, de medidas urgentes para la declaración de proyectos prioritarios y la Ley 7/2022, de 29 de julio, de agilización administrativa de proyectos de energías renovables de Castilla-La Mancha; arts. 41 y ss. del Decreto Ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón; arts. 49 y 50 de la Ley Valenciana del Cambio Climático y la Transición Ecológica y Decreto Ley 14/2020, de 7 de agosto, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica de la Comunidad Valenciana; art. 48 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética de las Islas Baleares; Decreto Ley de Cataluña 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables (modificado en 2021, 2022 y 2023) y Decreto Ley 24/2021 de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas de Cataluña; Decreto Ley 1/2023, de 11 de enero, por el que se declara de interés general la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables en Extremadura, entre otras.

⁴² STS 1385/2023, de 22 de marzo (ponente: Inés M.ª Huerta).

⁴³ Art. 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo eléctrico.

⁴⁴ Sobre el peaje de respaldo tal como se reguló en un primer momento en la LSE de 2013, *vid.* González Ríos (2014, pp. 1633 y ss.); más recientemente, por todos, Ortiz García (2021, pp. 267-295) y Zamora Santa Brígida (2021).

⁴⁵ Estas medidas se recogen en los reales decretos leyes 6/2022, de 29 de marzo, 14/2022, de 1 de agosto, 18/2022, de 18 de octubre y 20/2022, de 27 de diciembre.

toconsumo. Y, en todo caso, dichas regulaciones autonómicas insisten en la necesidad de otorgar incentivos para favorecer esta actividad de autoproducción eléctrica.

Teniendo en cuenta que, más allá de las exigencias básicas que impone el CTE de generación mínima de energía eléctrica a partir de energías renovables para ciertos edificios, el autoconsumo es una opción, las CC.AA. pueden realizar una regulación mucho más exigente en cuanto a la imposición y fomento de este régimen de autoproducción, siempre respetando el régimen administrativo, técnico y económico impuesto en la legislación básica del Estado.

6.2. Instalaciones de calefacción, refrigeración y otras a partir de energías renovables

Las instalaciones térmicas definidas como instalaciones fijas de climatización (calefacción, refrigeración y ventilación) y de producción de agua caliente sanitaria, destinadas a atender la demanda de bienestar térmico e higiene de las personas, y las interconexiones a redes urbanas de calefacción y refrigeración y los sistemas de automatización y control, cuentan con una regulación dispersa en la UE. Así, hacen referencia a las mismas: la directiva de eficiencia energética de los edificios, cuya reforma por la Directiva 2018/844 modifica el concepto de instalación técnica, exige eficiencia energética para estas instalaciones y realiza una detallada regulación sobre la actividad de inspección de las instalaciones de calefacción y de aire acondicionado; la directiva de eficiencia energética, en su reforma por la Directiva 2018/2002 regula exigencias para los contadores de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria, exigiendo su lectura remota e imponiendo nuevas exigencias en la facturación⁴⁶; y la Directiva 2018/2001, sobre fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que contiene una detallada previsión sobre la integración de las energías renovables en el sector de la calefacción y refrigeración con imposición de objetivos obligatorios y progresivos. A nivel interno, además de la genérica referencia que contiene la LCCTE sobre la posibilidad de que las Administraciones públicas incentiven la calefacción y refrigeración de cero emisiones en las rehabilitaciones de viviendas (art. 8.5), el específico marco normativo se contiene en la LOE, en el CTE y en RITE, normativa básica del Estado. Tanto el CTE como el RITE se han reformado en los años 2022 y 2021, respectivamente, para acoger algunas de las reformas introducidas en las citadas directivas comunitarias.

En esta materia, las CC. AA., además del obligado cumplimiento de esa normativa básica estatal en cuanto a sus instalaciones térmicas en edificios nuevos –que se reformen o cuando las mismas se modifiquen–, pueden en su propia normativa aumentar las exigencias mínimas de EE que impone la normativa básica del Estado⁴⁷. En esta línea, las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética insisten en que en el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo y vivienda la propia comunidad autónoma y los entes locales promuevan entre los profesionales de la construcción el uso de las energías renovables en las instalaciones de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria (Cataluña, Comunidad Valenciana) o en la renovación de la edificación pública procedan a renovar un porcentaje de instalaciones de climatización (Canarias)⁴⁸.

6.3. El sector de la edificación

La edificación es un sector altamente consumidor de energía que se regula en normativa estatal básica pormenorizada⁴⁹, en el marco de la Directiva 2010/31/UE. En dicha normativa encontramos varios instru-

⁴⁶ Actualmente esa regulación se contiene en los arts. 14 y siguientes de la Directiva (UE) 2023/1791, de 13 de septiembre, Relativa a la Eficiencia Energética, algunas de cuyas previsiones no entran en vigor hasta el 12 de octubre de 2025.

⁴⁷ Además, las CC.AA. tienen competencias para realizar inspecciones de las instalaciones (arts. 29 y ss. del RITE) y llevar un registro de las mismas (art. 24 RITE). Periódicamente deben poner a disposición del público listados actualizados de expertos cualificados o acreditados o de empresas o entidades acreditadas que ofrezcan servicios de expertos para la inspección de instalaciones térmicas y de empresas instaladoras y de mantenimiento (art. 29.5 y 39.5 RITE).

⁴⁸ Por su parte, la Comunidad Foral Navarra regula los sistemas térmicos en los edificios nuevos de uso residencial y terciario (art. 38), imponiendo a partir de junio de 2027 el uso de sistemas térmicos con energías renovables y medidas de climatización sostenibles. También la legislación del cambio climático y la transición ecológica de la Comunidad Valenciana dedica sus arts. 41 a 43 a la regulación de la EE en instalaciones térmicas.

⁴⁹ A dicha normativa nos hemos referido en el apartado cuarto. Además, la LCCTE alude a la eficiencia energética en la edificación (art. 8), que incluye exigencias de adaptación de los edificios a la electromovilidad (art. 15) y sobre contratación pública de edificios eficientes (art. 31).

mentos de obligado cumplimiento para los edificios públicos autonómicos y para la regulación de desarrollo que las CC.AA. dicten en ejercicio de sus competencias. Los más destacados son:

a) *El cumplimiento de las exigencias básicas de ahorro de energía aplicables a la edificación*⁵⁰.

Esas exigencias mínimas son obligatorias para edificios nuevos y para las reformas en los edificios existentes (ampliación, reforma o cambio de uso), sean públicos o privados⁵¹, pudiendo las CC.AA. elevar esas exigencias mínimas de eficiencia energética de la edificación en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente y eficiencia energética (STC 87/2019)⁵². Para ello, pueden introducir más exigencias sobre uso de energías renovables (tanto para la producción de electricidad como para calefacción/refrigeración), con atención especial a los edificios en riesgo de pobreza energética.

En esta línea, las legislaciones autonómicas de cambio climático y transición energética disponen que las medidas que se adopten en urbanismo y vivienda irán orientadas a un modelo urbanístico que priorice los edificios de consumo energético casi nulo y el uso de las energías renovables en la edificación, la incorporación en cubiertas de sistemas fotovoltaicos, los planes de gestión energética, realización de auditorías energéticas, etc.⁵³.

b) *La exigencia de contar con el certificado de eficiencia energética del edificio.*

Su vigente regulación la encontramos en el Real Decreto 390/2021 –que constituye el tercer reglamento básico del Estado en la materia–, en desarrollo de la Directiva 2010/31/UE. Este reglamento ha ampliado de forma considerable el ámbito subjetivo de aplicación. Según sus previsiones, los edificios que pudieran vender, alquilar o construir las CC. AA., los de su titularidad u ocupados por sus Administraciones u organismos dependientes, con superficie útil superior a 250 m², los edificios que reformen o amplíen (en determinadas condiciones), entre otros, deberán disponer del certificado de eficiencia energética. Con la nueva regulación se pretende que dicho certificado sea un mecanismo que favorezca la renovación de la edificación existente a largo plazo para mejorar su EE, siguiendo los postulados de la Directiva 2018/844⁵⁴.

Esa regulación estatal básica encuentra su anclaje constitucional en las competencias sobre energía y medio ambiente (SSTC 5/2016 y 143/2017)⁵⁵, lo que no impide que las CC.AA. puedan desarrollar esa normativa básica aumentando los estándares mínimos en ejercicio de sus competencias sobre desarrollo normativo en materia de protección del medio ambiente y energía. Ello se puede traducir en una regulación autonómica que aumente el tipo y número de edificios que deben obtener el certificado de eficiencia energética.

Así, si observamos las legislaciones de cambio climático y transición energética dictadas con posterioridad a esta regulación estatal básica de 2021, la legislación de cambio climático y transición energética navarra de 2022 ha ampliado los edificios que deben contar con el citado certificado, imponiendo fechas límites para mejorar la calificación energética de ciertas edificaciones o exigiéndola para poder otorgar la licencia de primera ocupación o final de obras; por su parte, la legislación de cambio climático y transición ecológica de la Comunidad Valenciana de 2023 remite al reglamento autonómico la información adicional que deben incluir los certificados de EE (sobre gasto energético del edificio, informe de propuestas de mejora y orden de prioridad y estimación de los plazos de recuperación de la inversión)⁵⁶.

⁵⁰ El art. 15 del CTE (Documento básico ahorro de energía) se refiere a esas exigencias mínimas en un continuo avance hacia una mayor introducción de las energías renovables en la edificación (limitación del consumo energético mediante su satisfacción en gran parte con energía procedente de fuentes renovables; aislamiento térmico; instalaciones térmicas adecuadas; contribución de energías renovables para cubrir la demanda de agua caliente sanitaria y climatización de piscina cubierta; generación mínima de energía eléctrica procedente de fuentes renovables, y dotaciones mínimas para infraestructura de recarga de vehículos eléctricos).

⁵¹ Solo quedan excluidas del cumplimiento de las exigencias básicas de ahorro de energía las edificaciones de escasa entidad constructiva que se desarrollen en una sola planta, que no tengan carácter residencial ni público, las cuales están exentas de proyecto; así como, en el caso de edificios existentes, las intervenciones de mero mantenimiento que no constituyan ampliación, reforma o cambio de uso.

⁵² STC 87/2019, de 20 de junio, fj. 18, ponente: Ricardo Enríquez Sancho.

⁵³ Véase el art. 27 de la legislación catalana; art. 36 de la legislación andaluza; el art. 32 de la legislación de las Islas Baleares; el art. 39 de la legislación foral navarra, y arts. 13 y ss. de la Ley de Sostenibilidad Energética del País Vasco, entre otros.

⁵⁴ El art. 2, bis) de la Directiva 2018/844 regula la Estrategia de renovación a largo plazo.

⁵⁵ STC 5/2016, de 21 de enero, fundamento jurídico 2.º y 3.º (ponente Andrés Ollero) y STC 143/2017, de 14 de diciembre (ponente Encarnación Roca Trías).

⁵⁶ Arts. 40 y 41 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética de la Comunidad Foral Navarra y arts. 34 y 35 de Ley de Cambio Climático y Transición Ecológica de la Comunidad Valenciana.

c) El deber legal de conservación de la edificación y la rehabilitación edificatoria por razón de eficiencia energética constituyen dos medidas al servicio de las CC.AA. para contribuir a la transición energética.

Las CC.AA. como titulares de edificios públicos deben respetar el deber de conservación de la edificación que impone el TRLS y RU. Esa conservación conlleva la necesidad de mantener las condiciones de ahorro de energía que fueron exigidas en la construcción y, en caso de ser un edificio que deba disponer del certificado de eficiencia energética se contará con propuestas para la mejora de su calificación.

Al mismo tiempo, en ejercicio de las competencias en materia de urbanismo que ostentan las regiones, a estas les corresponde regular la inspección de la edificación en aspectos referidos a su conservación y accesibilidad (STC 143/2017)⁵⁷. Y teniendo en cuenta que el Real Decreto 390/2021 exige que los edificios sujetos a inspección técnica deben disponer del certificado de eficiencia energética, corresponde a las legislaciones urbanísticas regular las citadas inspecciones técnicas (respetando las competencias del municipio), en las que se debe incluir el control de la conservación, accesibilidad y EE.

Por lo que respecta a la rehabilitación de la edificación existente para mejorar su eficiencia energética (González Ríos, 2021a, pp. 82-121), el TC ha admitido una competencia estatal restringida, que en todo caso no le habilita para imponer obligatoriamente la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas, ni los criterios para priorizar dichas actuaciones, por cuanto ello vulnera las competencias autonómicas de ordenación y ejecución urbanísticas (STC 143/2017). Esa limitada competencia no ha impedido al Estado referirse en el art. 8 de la LCCTE a la rehabilitación de edificios para lograr una alta eficiencia energética, teniendo en cuenta las exigencias impuestas por la UE⁵⁸, así como aprobar la Ley 10/2022, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria, en la que se recogen medidas para impulsar la rehabilitación edificatoria para la mejora de la EE⁵⁹.

La competencia exclusiva de las CC.AA. en materia de urbanismo y de desarrollo de la legislación básica sobre energía y medio ambiente las habilita para regular la rehabilitación para la descarbonización de la edificación. En esta línea, las legislaciones urbanísticas autonómicas contienen previsiones más o menos desarrolladas sobre rehabilitación de la edificación, que si bien en algunos supuestos no se vinculan directamente con reformas para mejorar la EE, sin embargo, cabe interpretar que dicho objetivo queda plasmado en las exigencias que estas normas incorporan de ejecución de actuaciones conforme al principio de desarrollo sostenible y de EE y las previsiones más concretas sobre implantación de energías renovables o para ahorrar energía.

Las referencias a la rehabilitación de la edificación para mejorar el consumo energético hemos de complementarlas con lo dispuesto en las legislaciones sobre cambio climático y transición energética aprobadas por algunas CC. AA., en las que se contiene una remisión para que las legislaciones urbanísticas prioricen la rehabilitación y los edificios de consumo casi nulo de energía.

6.4. La renovación del alumbrado exterior por razón de eficiencia energética

Las competencias compartidas del Estado y las CC.AA. sobre protección del medio ambiente y régimen energético (art. 149.1. 23.ª, 25.ª CE) les habilitan para regular la sostenibilidad energética en el uso del alumbrado exterior. También los municipios ostentan competencias en esta materia (el tema ha sido tratado por González Ríos, 2021b, pp. 231-254 y Castro López, 2016, pp. 195-219); más concretamente la LBRL les

⁵⁷ STC 143/2017, de 14 de diciembre (ponente Encarnación Roca Trías, fj. 13).

⁵⁸ La Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios exige la aprobación de una Estrategia de Renovación a Largo Plazo, con su correspondiente hoja de ruta, para descarbonizar la edificación para 2050, transformando la edificación existente en edificios de consumo de energía casi nulo (art. 2. bis); el Pacto Verde en 2019 apuesta por lo que denomina una «oleada de renovación de edificios por razón de EE», identificando los ámbitos prioritarios de actuación (los edificios menos eficientes, la lucha contra la pobreza energética, la renovación de los edificios públicos y la descarbonización de los sistemas de calefacción y refrigeración), y la legislación europea sobre el clima de 2021 (Reglamento UE 2021/1119, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio) integra dentro del objetivo de neutralidad climática la renovación energética de la edificación para reducir sus emisiones.

⁵⁹ La Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece deducciones en varios impuestos por obras de este tipo en edificios residenciales; facilita las obras de reforma para la mejora energética en las comunidades de propietarios; recoge el principio primero la eficiencia energética, e introduce en la LOE una nueva disposición que recoge el principio comunitario de no causar daño significativo al medio ambiente mediante estas operaciones de rehabilitación.

atribuye competencias sobre medio ambiente urbano, entre las que incluye «la protección contra la contaminación lumínica y atmosférica en las zonas urbanas»⁶⁰.

Partiendo de esta distribución de competencias, la regulación para lograr un alumbrado exterior energéticamente sostenible la encontramos en una pluralidad de normas relacionadas tanto con la protección ambiental como con el sector energético. Así, en la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera⁶¹, en el Reglamento de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior de 2008⁶², reglamento estatal de naturaleza básica, y en la normativa autonómica y ordenanzas locales sobre eficiencia energética y prevención de la contaminación lumínica. Aunque no todas las CC.AA. cuentan con normativa sobre protección del cielo nocturno o de lucha contra la contaminación lumínica, aquellas que disponen de ella contienen importantes limitaciones y restricciones al uso del alumbrado público que contribuye a una mayor EE. Por tanto, como complemento de la normativa básica estatal, las CC.AA. pueden incidir en el ahorro energético con medidas respecto del uso del alumbrado exterior.

Tampoco las legislaciones sobre cambio climático y transición energética de las CC.AA. han obviado el tema. Así, contienen referencia a la eficiencia energética del alumbrado exterior: Andalucía, que dispone que los planes municipales contra el cambio climático contendrán actuaciones para optimizar el alumbrado público –art. 15– y medidas para el fomento de la EE en dicho alumbrado –art. 36–; las Islas Baleares, que regula el alumbrado público para minimizar el consumo –art. 38–; Navarra alude de forma extensa a la EE en el alumbrado exterior –art. 43–; la Comunidad Valenciana lo hace en el art. 40 con remisión a la normativa sobre protección del cielo nocturno; también Canarias se refiere al alumbrado público para remitirse a la legislación aplicable –art. 64–.

Como vemos, la sostenibilidad energética del alumbrado exterior es una cuestión tratada tanto en la normativa estatal básica ambiental como en la normativa específica autonómica sobre protección contra la contaminación lumínica y en la normativa sobre cambio climático y TE. Sin embargo, al margen del Reglamento básico del Estado no todas las CC.AA. cuentan con normativa para la protección contra la contaminación lumínica ni todas tienen legislación sobre cambio climático y transición energética.

7. OTROS SECTORES Y MECANISMOS PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

7.1. Transporte y movilidad sostenible

El transporte, junto a la edificación, es uno de los sectores que más energía consume⁶³, por lo que ha sido objeto de una atención especial a nivel normativo respecto a la aplicación de medidas de sostenibilidad energética. Estas medidas van referidas, por una parte, a la introducción de energías alternativas en el transporte, entre las que se sitúan las energías renovables (biocombustibles), y se presta también una atención especial a las infraestructuras adecuadas para la implementación de energías alternativas. Por otro lado, se atiende también a la movilidad sostenible⁶⁴.

La UE ha impuesto como objetivo obligatorio introducir una cuota mínima de introducción de energías renovables en el consumo final de energía en el transporte del 14 % en 2030 (Directiva 2018/2001), mediante el aumento del uso de los biocarburantes y de la electromovilidad. A su vez, el Reglamento (UE) 2023/851 ha prohibido a partir de 2035 la venta de vehículos ligeros (turismos y furgonetas) con motor de combustión de gasolina o diésel, lo que va a suponer un importante impulso a la electrificación del transporte⁶⁵.

⁶⁰ Al mismo tiempo, una parte importante de ese alumbrado exterior lo constituye el alumbrado público, el cual se califica por el art. 26.1 de la LBRL como un servicio básico que debe prestarse por el municipio, aunque en los de población inferior a 20000 habitantes el mismo será coordinado por la Diputación Provincial.

⁶¹ Art. 3.f) y disposición adicional cuarta de la Ley 34/07, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

⁶² Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Eficiencia Energética en el Alumbrado Exterior y sus Instrucciones Técnicas Complementarias EA 01 a EA07, modificado por Real Decreto Ley 18/2022, de 18 de octubre.

⁶³ La *Estrategia de la UE de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro*, de 9 de diciembre de 2020, calcula que las emisiones de gases de efecto invernadero del sector del transporte representan la cuarta parte del total de la Unión Europea.

⁶⁴ Sobre la incidencia de la digitalización en la movilidad sostenible, España Pérez (2022).

⁶⁵ Reglamento (UE) 2023/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos.

A nivel nacional, la materia *transporte y movilidad* concita competencias estatales, autonómicas y locales, y ha sido objeto de una abundante normativa estatal dictada con base en varios títulos competenciales predominantes: el de bases de régimen energético (art. 149.1.25.^a), la protección ambiental (art. 149.1.23.^a) y bases y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13.^a). Sin embargo, no contamos aún con una ley de movilidad sostenible⁶⁶, aunque la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, la Ley de Economía Sostenible o la Ley de Cambio Climático y Transición energética contienen previsiones sobre los planes de movilidad y la reducción de emisiones contaminantes en el transporte⁶⁷.

Por otro lado, en cuanto al uso de los biocombustibles y la implantación de vehículo eléctrico hemos de estar a lo dispuesto en la Ley 34/1998, de Sector de Hidrocarburos y reglamentos básicos de desarrollo que vienen estableciendo los objetivos de penetración anuales de biocarburantes (disposición adicional decimosexta) (Véase, González Ríos y Ávila Rodríguez, 2023, pp. 499-544), y la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que liberaliza la actividad de recarga de vehículos eléctricos. A nivel reglamentario se han desarrollado las condiciones técnicas para la implantación de infraestructuras para combustibles alternativos (Real Decreto 639/2016, de 9 de diciembre) y la actividad de prestación de servicios de recarga energética de vehículos eléctricos (Real Decreto 184/2022, de 8 de marzo)⁶⁸. La incidencia de esta regulación en el mercado energético refuerza las competencias estatales básicas sobre energía.

Ahora bien, también las CC.AA. que han aprobado legislación sobre cambio climático y transición energética se han referido a las medidas a adoptar en materia de transporte y movilidad sostenible: fomento del transporte público y sin emisiones, actuación sobre infraestructuras, electrificación del transporte, desincentivo al transporte privado, planes de movilidad, sustitución de vehículos públicos de combustión por vehículos libres de emisiones, políticas de aparcamientos favorables para vehículos de cero emisiones, entre otras. Incluso, algunas CC.AA. han aprobado sus propias legislaciones sobre transporte y movilidad sostenible⁶⁹.

7.2. Residuos

Los residuos se consideran como uno de los sectores difusos en los que es necesario controlar las emisiones de gases de efecto invernadero (entre otros, Conde Antequera, 2015, pp. 229-244). Las CC.AA. ostentan competencias en la materia, las cuales se han detallado en el art. 12 de la Ley 7/2022 de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. Diferentes tipos de desechos pueden aprovecharse como energía renovable, aunque su valorización energética se sitúa en la jerarquía de residuos por debajo de la reutilización y reciclado, y por encima de la eliminación.

La importancia que en la transición energética tienen los residuos se ha puesto de manifiesto en la LCC-TE, que insta al Gobierno a fomentar los gases renovables procedentes de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal (art. 12), a la vez que considera la economía circular como un instrumento al servicio de la descarbonización de la economía (disposición adicional quinta).

También las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética se vienen refiriendo al papel de los residuos en el proceso de transición hacia el uso de energías limpias (en la planificación de la gestión de residuos se debe tener en cuenta su impacto sobre el cambio climático; el uso de los residuos para su valorización energética; su uso para la producción de biocombustibles...).

7.3. Contratación pública, comunidades ciudadanas de energía y control

Entre los instrumentos que pueden utilizarse de manera transversal por las CC.AA. para un uso eficiente de la energía se encuentran: a) la contratación pública; b) la regulación de las comunidades energéticas locales; c) el régimen sancionador, y d) el régimen fiscal.

⁶⁶ El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 27 de febrero de 2023.

⁶⁷ Véase el art. 16 de la Ley 34/2007 de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, el art. 101 de la Ley de Economía Sostenible y el art. 14 de la LCCTE.

⁶⁸ Este marco normativo requiere su adaptación a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2023/1804, de 13 de septiembre, relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE.

⁶⁹ Tal es el caso de Cataluña con su Ley 9/2003, de 13 de junio de Movilidad; la Comunidad Valenciana con su Ley 6/2011, de 1 de abril de Movilidad; la Comunidad de las Islas Baleares con su Ley 4/2014, de 20 de junio de Transporte Terrestre y Movilidad Sostenible, o la Comunidad Autónoma de Asturias, que cuenta con la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible, que contiene una extensa regulación de los planes de movilidad sostenible.

En materia de contratación pública, la legislación de contratos del sector público contiene criterios para la contratación ambientalmente sostenible, entre los que hay que incluir el uso eficiente de la energía (entre otros, Galán Vioque, 2018, 2023; Pernas García, 2020, pp. 873-914). Ahora bien, las referencias directas al uso de la contratación pública para alcanzar la transición hacia energías no contaminantes las encontramos en las legislaciones sobre cambio climático y transición energética. Así, la LCCTE se refiere a la contratación en materia de alimentación para combatir el cambio climático (art. 22) y contiene un artículo específico sobre contratación pública que incide en los criterios medioambientales y de sostenibilidad energética (art. 31). La legislación catalana alude a la «contratación verde» (art. 35); Andalucía regula en su art. 30 la contratación pública verde; los arts. 69 al 73 de la Ley de Islas Baleares regulan medidas de contratación pública; en Navarra la disposición adicional undécima incluye disposiciones sobre contratación administrativa en el marco de la Ley Foral de Contratos Públicos de 2018; los arts. 90 y sucesivos de la legislación valenciana engloban las medidas de contratación pública; Canarias regula en sus arts. 24 a 30 las medidas sobre contratación pública.

La contratación pública va a desempeñar un papel importante en la renovación y rehabilitación del parque edificado público, en el sector del transporte a través de la compra pública ecológica de vehículos de transporte por carretera⁷⁰, en la edificación y en el alumbrado exterior mediante los contratos de rendimiento energético.

Otro mecanismo que puede ser objeto de regulación y fomento por parte de las CC.AA. para lograr la transición energética son las comunidades energéticas locales (comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables). Al respecto, la doctrina reivindica el desarrollo normativo de estas entidades (Gallego Córcoles, 2022; González Ríos, 2020, pp. 147-193; Revuelta Pérez, 2022, p. 102). En el marco de la Directiva 2018/2001 (modificada en el año 2023) relativa al Fomento del Uso de Energías Renovables y de la Directiva 2019/944 sobre el mercado interior de la electricidad, la LSE ha recogido el concepto de *comunidades renovables de energía y de comunidades ciudadanas de energía*⁷¹; además, prevé, en cuanto al régimen de retribución de actividades, que se podrá tener en cuenta las peculiaridades de esas comunidades para que puedan competir en el acceso al marco retributivo específico.

A las escasas referencias que a las citadas comunidades energéticas realiza la normativa estatal, se han sumado las previsiones que sobre las mismas se vienen incluyendo en las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética. En las mismas, junto a los proyectos de energías renovables con participación local (los impulsados por comunidades energéticas) –al que se refiere la Comunidad Valenciana–, algunas CC.AA. (Cataluña o Islas Baleares) exigen que los proyectos de energías renovables estén participados en al menos un 20 % de su propiedad por entidades locales, ciudadanos, pymes... para mejorar su aceptación social. No obstante, la regulación más amplia sobre las citadas entidades de energía la ha realizado la Comunidad de Aragón. Los arts. 15 a 32 del Decreto Ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía, han regulado las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables y las mancomunidades de energía, determinando la libertad en cuanto a la forma jurídica de constitución y la necesidad de contar con unos estatutos y con inscripción en el Registro Público de Comunidades de Energía de Aragón. A su vez, se determinan los requisitos para ser considerada comunidad de energía, las actividades que pueden desarrollar y los derechos y obligaciones de sus miembros.

En definitiva, tanto la normativa de la Unión Europea, la estatal y la de algunas CC.AA. vienen fomentando a través de comunidades de energía la participación de la Administración local, los ciudadanos y las pymes en la producción de energía eléctrica procedente de energías renovables. Así pues, nos encontramos con una fórmula de fomento de la participación ciudadana en el ámbito de la energía.

Por último, no hemos de olvidar la importante intervención de las CC.AA. en ejercicio de su potestad sancionadora en materia de transición energética y la posibilidad de crear impuestos ambientales. El régimen sancionador, partiendo de la reserva de ley que impone el art. 25 de la CE, se contiene en la legislación reguladora de cada sector en el que debe intervenir para garantizar el tránsito en el uso de energías fósiles.

⁷⁰ La Directiva 2009/33, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios en favor de una movilidad de bajas emisiones (modificada por Directiva 2019/1161, de 20 de junio), impone la contratación pública ecológica en la compra de vehículos de transporte por carretera con poco impacto ambiental. Las previsiones de la Directiva 2019/1161 han sido traspuestas al derecho interno en los arts. 86 a 91 del Real Decreto Ley 24/2021, de 2 de noviembre.

⁷¹ Art. 6, apartados j) y k), y arts. 12 bis y 12 ter de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, modificada en esta materia por los reales decretos leyes 23/2010, de 23 de junio y 5/2023, de 28 de junio.

les a energías renovables. Por centrarnos en algunos de esos sectores, podemos resaltar el aplicable a la certificación de eficiencia energética y el previsto en las correspondientes legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética.

8. CONCLUSIONES FINALES

La UE cuenta con un nutrido marco normativo para la transición energética, entendida como el abandono progresivo del uso de las energías fósiles y su sustitución por las energías renovables y una mejora en la EE. De dicho marco normativo deriva el cumplimiento de objetivos obligatorios para los Estados miembros. Pero en un Estado como España, con un alto grado de descentralización política y territorial, las regiones deben coadyuvar a alcanzar dichos objetivos, cuya máxima expresión es la neutralidad climática impuesta por la *legislación europea sobre el clima* para el año 2050. Ahora bien, ¿cuál es el papel de las CC.AA. respecto al derecho comunitario? ¿Cuáles son las competencias que ostentan en esa transformación energética y cómo se articulan con las estatales? ¿En qué sectores pueden intervenir? Son cuestiones que deben clarificarse si se quiere alcanzar la ansiada descarbonización de los sectores económicos más contaminantes.

Pues bien, siguiendo la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, la ejecución y trasposición del derecho comunitario en materia de transición energética corresponderá al Estado y a las CC.AA. según la distribución constitucional de competencias, pudiendo repercutirse las sanciones impuestas al Estado por incumplimiento del derecho de la UE por parte de las regiones o corporaciones locales. De ahí la relevancia de clarificar dicho marco competencial, a lo que viene contribuyendo –como hemos expuesto– el Alto Tribunal.

Los diferentes títulos competenciales implicados en la materia, la pluralidad de sectores económicos afectados por las medidas para la transición energética, la obligación de cumplir el derecho comunitario y la fijación de objetivos obligatorios de descarbonización, imponen a nivel nacional el reforzamiento de la colaboración, cooperación y coordinación entre el Estado, las CC.AA. y los entes locales. A los tradicionales órganos de cooperación (p. ej. la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) hemos de unir el importante papel que corresponde a la planificación climática y energética, a partir del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, y a los fondos europeos destinados a la citada transformación energética.

Sin embargo, estas fórmulas de colaboración no han impedido el planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional en materia de cambio climático y transición energética. De su doctrina puede concluirse, primero, que si la regulación autonómica incide en aspectos relacionados con el suministro eléctrico, las competencias estatales se refuerzan; segundo, que si se trata de medidas relacionadas con el ámbito urbano, las competencias autonómicas se refuerzan en función de sus competencias sobre urbanismo, aunque el Estado conserva la directrices básicas para garantizar la penetración de las energías renovables y la EE; tercero, si nos centramos en el ámbito de la EE en la edificación, el desarrollo normativo de la legislación básica estatal permite a las CC.AA. elevar los estándares de protección.

La descarbonización a través del cambio de modelo energético es un objetivo global que no puede alcanzarse mediante regulación y medidas regionales diversas y descoordinadas de las medidas y objetivos europeos y nacionales, ni puede dejarse a la voluntad política de cada CC.AA. Y, a pesar de ello, y aún a sabiendas de las obligaciones que recaen sobre las CC.AA. en ejercicio de sus competencias, hemos podido constatar el desigual desarrollo normativo regional en materia de cambio climático y transición energética. A ello ha contribuido la tardía aprobación estatal de la LCCTE (tardía en comparación con el derecho comunitario). Ese retraso en la aprobación de una legislación básica dio lugar, por un lado, a que solo cuatro CC.AA. aprobaran legislación sobre fomento de las energías renovables o sobre sostenibilidad energética y solo tres tuvieran publicada su legislación sobre cambio climático y transición energética en el año 2021. Por otro lado, todavía hay CC.AA. que no cuentan con legislación específica sobre el tema. Así pues, se necesita una apuesta legislativa autonómica más decidida que, además de completar el marco regulador a nivel territorial sobre despliegue en el uso de energías no fósiles y un mayor ahorro energético, contribuya a perfilar y concretar las competencias locales que se ven implicadas.

Pero no solo desde el marco normativo deben las CC.AA. actuar para reducir el consumo de energías fósiles y las emisiones de gases de efecto invernadero a ellas asociadas; también les corresponde realizar un papel ejemplarizante como grandes organizaciones consumidoras de energía (consumo eléctrico, calor y refrigeración, vehículos para movilidad, agentes contratantes, etc.). El desarrollo del autoconsumo eléctrico, la rehabilitación de la edificación hacia modelos de consumo casi nulo, la mejora en la eficiencia energética

del alumbrado público, el fomento en el uso de los residuos biomásicos, el impulso de las comunidades de energía, las actuaciones urbanísticas para una movilidad más sostenible, la simplificación del régimen autorizador de instalaciones de energía renovables, no son más que algunos de los ejemplos de la vasta labor que en materia de transición energética corresponde a las CC.AA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alenza García, J. F. (2022). Objetivos y principios rectores de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella* (pp. 76-110). Marcial Pons.
- Alonso Mas, M.^a J. (2021). La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: impacto sobre la normativa española. En M.^a J. Alonso Mas e I. Revuelta Pérez (dirs.), *Regulación del sector eléctrico y transición energética* (pp. 17-90). Thomson-Reuters Aranzadi.
- Bacigalupo Saggese, M. (2021). España ante los desafíos de la transición energética: integración de la política energética en la política climática, transición justa y seguridad jurídica. En F. Delgado Piqueras, R. Galán Vioque, N. M. Garrido Cuenca e I. González Ríos (dirs.), e I. Ruiz Olmo y J. M. Amaral Winter (coords.), *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (pp. 51-66). Thomson-Reuters Aranzadi.
- Casado Casado, L. (2018). *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya.
- Castro López, M.^a P. (2016). Comentario a la normativa sobre iluminación exterior y lucha contra la contaminación lumínica. En I. González Ríos y C. M.^a Ávila Rodríguez (coords.), *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética: especial referencia a su incidencia en las Administraciones públicas* (pp. 195-219). Thomson-Reuters Aranzadi.
- Cobrerros Mendazona, E. (2020). *La obligación de los Estados miembros de indemnizar por su incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*. BOE. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2020-189
- Conde Antequera, J. (2015). Residuos y energía. En M.^a A. Torres López (dir.) y J. Conde Antequera (coord.), *Administración local y energías renovables* (pp. 229-244). Comares.
- Del Guayo Castiella, I. (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. *Revista de Administración Pública*, (212), 309-346. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.12>
- España Pérez, J. A. (2022). *Desafíos regulatorios de la movilidad sostenible y su digitalización*. Thomson-Reuters Aranzadi.
- Galán Vioque, R. (dir.) (2018). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Editorial Universidad de Sevilla.
- Galán Vioque, R. (dir.) (2023). *La contratación pública sostenible en la Ley de Contratos del Sector Público*. Tirant Lo Blanch.
- Galera Rodrigo, S. (2018). Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel. En S. Galera Rodrigo y M. Gómez Zamora (eds.), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica* (pp. 215-254). INAP.
- Galera Rodrigo, S. (2021). Cambio de modelo en la transición energética: ¿otro tren que pasará? *Actualidad Jurídica Ambiental*, (114), 59-79. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00172>
- Gallego Córcoles, I. (2022). *Comunidades de energía y transición energética*. Thomson-Reuters Aranzadi.
- González Ríos, I. (2014). La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas. *Revista Vasca de Administración Pública*, (99/100), 1623-1649. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.068>
- González Ríos, I. (2020). Las «comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, (117), 147-193. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.04>
- González Ríos, I. (2021a). Hacia una progresiva descarbonización de la edificación a través de la rehabilitación energética. Cuadernos de Derecho Local, (57), 82-121. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL57/QDL57_04_Gonzalez_Rios.pdf
- González Ríos, I. (2021b). *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030-2050*. Thomson Reuters-Aranzadi.
- González Ríos, I. y Ávila Rodríguez, C. M.^a (dirs.) (2023). *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes*. Aranzadi.
- Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, A. (2020). Complejidad normativa para la transición energética en España. En H. Jiménez Guanipa, M. Luna Leal y F. Huber (coords.), *Crisis climática, transición energética y derechos humanos* (pp. 281-304). Fundación Heinrich Böll.
- López Ramón, F. (2021). Notas de la Ley de Cambio Climático. En F. Delgado Piqueras, R. Galán Vioque, N. M. Garrido Cuenca e I. González Ríos (dirs.) e I. Ruiz Olmo y J. M. Amaral Winter (coords.), *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (pp. 79-100). Thomson-Reuters Aranzadi.

- Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.
- Martín Delgado, I. (2016). La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autonómico. *Revista de Administración Pública*, (199), 51-92. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.199.02>
- Mora Ruíz, M. (2022). Comunidades autónomas, cambio climático y energía. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruíz (coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética: estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella* (pp. 655-674). Marcial Pons.
- Ortiz García, M. (2021). La regulación europea y el nuevo régimen del autoconsumo eléctrico en España. En F. Delgado Piqueras, R. Galán Vioque, N. M. Garrido Cuenca e I. González Ríos (dirs.), e I. Ruiz Olmo y J. M. Amaral Winter (coords.), *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (pp. 267-295). Thomson-Reuters Aranzadi.
- Palomar Olmeda, A. (2021). Ordenación y principios generales de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En A. Palomar Olmeda y R. Terol Gómez (dirs.), *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética* (pp. 23-72). Thomson-Reuters Aranzadi.
- Parejo Alfonso, L. (2021). Reflexiones en torno a la Unión Europea de la energía y su futuro. En F. Delgado Piqueras, R. Galán Vioque, N. M. Garrido Cuenca e I. González Ríos (dirs.), e I. Ruiz Olmo y J. M. Amaral Winter (coords.), *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (pp. 37-50). Thomson-Reuters Aranzadi.
- Pernas García, J. J. (2020). Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica. En G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales* (pp. 873-914). CIEMAT.
- Revuelta Pérez, I. (2022). Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales. *Anuario de Derecho Municipal*, (16), 77-103. https://doi.org/10.37417/ADM/16-2022_2.02
- Varga Pastor, A. (2020). La Ley Catalana de Cambio Climático tras la sentencia del Tribunal Constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11(1), 1-47. <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/376510>
- Zamora Santa Brígida, I. (2021). *La regulación del autoconsumo de energía eléctrica en España*. Thomson-Reuters Aranzadi.