

LA ACCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

*Isabel González Ríos
Universidad de Málaga*

Sumario: 1. Contexto internacional y europeo para la transición energética. 2. El cumplimiento del derecho de la UE a nivel nacional. 3. Competencias en materia de transición energética. A. Distribución de competencias. B. Doctrina del Tribunal Constitucional ante conflictos competenciales en materia de energía. 4. Marco normativo estatal y autonómico. 5. Intervención por las Comunidades Autónomas en materia de transición energética. A. Planificación para la transición energética. B. intervención autorizatoria de instalaciones. 6. Mecanismos autonómicos de impulso para la transición energética. A. El autoconsumo/autoproducción. B. instalaciones de calefacción, refrigeración y otras a partir de energías renovables. C. El sector de la edificación. 7. La renovación del alumbrado exterior por razón de eficiencia energética. 8. Transporte, movilidad y residuos. A. Transporte y movilidad sostenible. B. Residuos. 9. Otros instrumentos al servicio de la transición energética.

1. Contexto internacional y europeo para la transición energética

Cuando nos referimos a transición energética aludimos a un proceso de cambio en el sector energético, a una sustitución progresiva de las tradicionales energías fósiles (carbón, gas o petróleo) por energías renovables (solar —térmica y fotovoltaica—, eólica, mareomotriz, geotérmica, hidráulica, procedente de la biomasa, gases de vertedero o de plantas de depuración y biogás), pero también a un uso más eficiente de la misma y a actuaciones de ahorro energético.

¿Cuál es el fundamento de esta transición? El fundamento para acometer esta transición energética lo encontramos a nivel internacional en la obligación de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y con ellas limitar los efectos del cambio climático. Estos efectos han sido puestos de manifiesto por el Grupo Intergubernamental de Expertos en cambio climático que anuncian que el calentamiento global del planeta derivado de las emisiones de dichos gases va a provocar el aumento de las temperaturas y con

ellas el deshielo de los glaciares, el aumento del nivel del mar (y el sumergimiento de zonas costeras) y el incremento de fenómenos extremos (sequías, inundaciones, incendios forestales). Por lo tanto, la política energética se convierte en palanca en la lucha contra el cambio climático. Aunque este fenómeno se trata de limitar con otras medidas como el comercio de emisiones de gases de efecto invernadero o la protección y fomento de los sumideros de carbono.

Pero el cambio climático no es la única causa que a nivel internacional y comunitario está propiciando la transición energética. La necesidad de ser autosuficientes energéticamente, de no depender de la energía que nos suministran otros países, es el otro pilar que fundamenta la apuesta de la Unión Europea (UE) por transitar hacia el uso de energías no contaminantes. Así lo ha puesto de relieve recientemente la invasión rusa de Ucrania y la necesidad de no depender del suministro del gas ruso.

Esos dos fundamentos, hacer frente al cambio climático mediante la reducción de las emisiones de GEI y reducir la dependencia energética de la UE del exterior, se deduce de instrumentos internacionales y del Derecho Originario y Derivado aprobado por la UE. Entre los documentos internacionales que apuestan por la “sostenibilidad en materia de energía”, entendida como una transición en el uso de fuentes de energía hacia otras no contaminantes que tenga en cuenta el avance económico, medioambiental y social, podemos destacar:

- El Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París¹, inciden en la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Ello lleva a la UE como firmante de estos Acuerdos a adoptar medidas para la descarbonización.
- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (del año 2015) que contiene como objetivos: el objetivo 7º dedicado a “Garantizar el acceso a la energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos” y el objetivo 13º orientado a “Adoptar medidas para combatir el cambio climático y sus efectos”.

A nivel comunitario, el TFUE en su Título XX dedicado al Medio Ambiente recoge entre sus objetivos el fomento de medidas para “luchar contra

1. En 1997 los gobiernos acordaron el Protocolo de Kioto de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, ratificado por la UE mediante Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. Dicho Protocolo se marca como objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un porcentaje aproximado de un 5% dentro del periodo que va desde el año 2008 al 2012, en comparación con las emisiones del año 1990.

En 2015 se adopta el Acuerdo de París en la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

el cambio climático”, para lo que se atribuye al legislador comunitario la adopción de medidas que afecten a la energía; a su vez, el Título XXI dedicado a la “Energía” atribuye a la política energética: a) la labor para garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la interconexión de redes energéticas; y b) fomentar “la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”. Dos títulos competenciales, energía y medio ambiente, en perfecta simbiosis en lo que respecta a la adopción de una política climática y energética que fomente el uso de las energías alternativas a las energías fósiles.

De esas competencias de la UE en materia energética y climática, ha resultado un importante marco normativo energético que tiene tres momentos relevantes:

- a) al final de la primera década de este siglo con la aprobación de la Directiva 2009/28/CE sobre 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.
- b) finales de la segunda década del siglo, con la reforma de toda esa normativa que ha dado lugar a una nueva Directiva sobre 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.
- c) la aprobación del 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. Reglamentos con los que se trata de paliar los efectos de la pandemia del Covid-19 y de la guerra en Ucrania, pero sin renunciar a los objetivos de transición hacia un modelo energético más limpio.

Lo relevante de esta normativa comunitaria es que 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 sobre 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 32%, 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. 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. Se entiende por neutralidad climática que las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero deben estar equilibradas, o sea, las emisiones netas deben ser cero en 2050. Ello no significa que no existan emisiones de GEI, sino que las mismas deben compensarse con las absorciones. A partir de 2050 esas emisiones netas deben ser negativas, es decir, que las absorciones de GEI sean superiores a las emisiones contaminantes (art. 2.1 del Reglamento 2021/1119).

El objetivo de neutralidad climática debe alcanzarse mediante la adopción de medidas por las instituciones comunitarias y los Estados miembros para la consecución colectiva del mismo (art. 2.2 Reglamento 2021/1119). La normativa comunitaria contiene referencia a que los Estados garanticen la colaboración regional y local en los objetivos comunitarios². Esta exigencia supone a nivel interno que tanto el Estado, las Comunidades Autónomas 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 eficiencia energética. Cada Administración en el ámbito de sus competencias y de forma coordinada deben contribuir a la transición energética.

El problema que se plantea en torno a lograr ese cambio de modelo energético es que dicha mutación conlleva un cambio del modelo económico en su conjunto. La energía es necesaria para todos los sectores productivos, por lo que alcanzar la transición energética, exige actuar sobre todos los sectores que consumen energía (el sector eléctrico, la edificación, la industria, el transporte, los productos que consumen energía...) y ello exige actuar sobre las infraestructuras (eléctricas, gasistas, de transporte, de edificación, agrícolas, etc). A ese carácter transversal que tiene la transición energética se suma un reparto de competencias complejo en el que interviene la Unión Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. De ello resulta un marco normativo extenso y disperso, que podemos clasificar refiriéndonos a aquellas normas directamente relacionadas con el sector de la energía y aquellas otras que, sin tener esa relación directa, permiten la adopción de importantes medidas para lograr la introducción de fuentes de energías renovables o hacer un uso más eficiente de la energía.

2. 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.

2. El cumplimiento del derecho de la UE a nivel nacional

La UE interviene en materia energética y climática en función del principio de subsidiariedad, o sea, se entiende que los objetivos a alcanzar en esta materia no pueden lograrse de forma suficiente por la acción individual de cada Estado, pudiendo alcanzarse por su dimensión y efectos mejor a nivel comunitario (art. 5.4 TFUE). Y una vez producida dicha intervención con el marco normativo ya referenciado, el mismo debe respetarse a nivel nacional; el derecho comunitario pasa a formar parte del ordenamiento jurídico interno. Y goza de primacía sobre cualquier norma interna (ley o reglamento) que lo contradiga. Procede, pues, que nos refiramos brevemente a ese proceso de integración de la normativa comunitaria a nivel nacional y a los posibles incumplimientos.

Como se ha expuesto, el derecho de la UE para fomentar el uso de las fuentes de energía renovables y la eficiencia energética, en el contexto de lucha contra el cambio climático, se recoge en Reglamentos y en Directivas. Los primeros son normas directamente aplicables en todos los Estados miembros y de cumplimiento obligatorio (aunque el propio Reglamento puede condicionar su eficacia a la aprobación por los Estados de normas o mecanismos de ejecución); por su parte, las Directivas obligan en cuanto al resultado que deba alcanzarse, pero se deja en manos de cada Estado la forma de lograrlo, para lo cual se debe proceder a su trasposición al derecho interno (art. 288 del TFUE). A las Directivas comunitarias también se les ha reconocido un efecto directo, cuando establezcan previsiones claras y concretas y haya transcurrido el plazo de trasposición sin que esta se haya realizado, pudiendo ser invocada ante los tribunales. Es más, si la falta de trasposición al derecho interno produce un daño, se puede pedir responsabilidad patrimonial al Estado por su pasividad.

En los casos en que los reglamentos comunitarios prevean su desarrollo y ejecución por normas internas y en el caso 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 Comunidades Autónomas según la distribución constitucional y estatutaria de competencias. Ahora bien, corresponde al Estado garantizar la aplicación y cumplimiento del derecho comunitario, lo que deberá tenerse en cuenta para determinar las competencias estatales cuando se trate de competencias concurrentes (Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2013 y 114/2013, entre otras). Por tanto, el cumplimiento de los referidos objetivos obligatorios en materia de clima y energía debe realizarse en función de la distribución constitucional de competencias, respetándose el principio de autonomía institucional, pero también el de cooperación y colaboración leal.

El cumplimiento del derecho de la UE en un Estado descentralizado como el nuestro no está exento de problemas. A regular el reparto de respon-

sabilidades en caso de que se produzcan incumplimientos (por la Administración central, Comunidades Autónomas, Corporaciones locales y administraciones de la Seguridad Social y otros entes del sector público) se dedica la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2012, de 27 abril 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 a una multa, corrección financiera, minoración de fondos o cualquier responsabilidad financiera, 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 o falta de ejecución o ejecución incorrecta de sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas).

De que se cumpla el derecho de la UE se encargan los órganos judiciales internos que deben inaplicar aquella norma interna que contradiga el Derecho de la Unión. Al mismo tiempo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea conoce de los recursos por incumplimiento del derecho comunitario o sobre cuestiones de interpretación de los Tratados o del Derecho Derivado.

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 Comunidades Autónomas y, en su caso, de los Entes locales, vamos a referirnos a la misma.

3. Competencias en materia de transición energética

A. Distribución de competencias

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 Comunidades Autónomas, de tal manera que el Estado ostenta las competencias básicas y las Comunidades Autónomas tienen el desarrollo normativo. Al Estado le corresponden las “bases del régimen minero y energético” (art. 149.1.25^a CE) y “la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial” (art. 149.1.22^a CE). Todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus estatutos competencia compartida con el Estado en materia de energía. Algunas como Andalucía, Cataluña o Canarias contienen

referencias específicas a su competencia sobre “fomento de las energías renovables y eficiencia energética”.

Junto a las competencias en materia de energía, dado que la transición energética (el abandono progresivo de las energías fósiles por las energías limpias) tiene como objetivo la “descarbonización”, hemos de poner dicha transición en conexión con la materia de medio ambiente. El art. 149.1.23ª CE recoge una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental.

Pero al margen de la energía y el medio ambiente-, existen otros títulos competenciales que pueden verse afectados cuando se quieren adoptar medidas de descarbonización. La transición energética viene impregnando -o debe hacerlo- normas que se dictan en ejercicio de otros títulos competenciales. Nos referimos a títulos como la ordenación del territorio y el urbanismo (que inciden en la ubicación de instalaciones e infraestructuras de energías renovables y su planificación), la edificación y renovación urbana por razón de eficiencia energética; la iluminación exterior y la contaminación lumínica, la contratación pública verde, los residuos, los aprovechamientos forestales, etc. Así, pues, el título competencial “transición energética” (o más exactamente “energías renovables y eficiencia energética”) incide en otros títulos competenciales, produciéndose una concurrencia de competencias que viene generando conflictos ante los tribunales, a los que nos referimos más adelante.

Siguiendo con el bloque de constitucionalidad para clarificar las competencias en la materia objeto de estudio, el art. 25.2 de la *Ley de Bases del Régimen Local*, en su nueva redacción dada por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, dispone que el municipio ejercerá competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en una serie de materias que les permiten intervenir en materia energética/protección ambiental: a) a través del planeamiento urbanístico y de la conservación y rehabilitación de la edificación; b) mediante la protección del medio ambiente (tanto atmosférica como lumínica); c) mediante el control del tráfico, de la movilidad y del transporte colectivo urbano; d) a través del control de las infraestructuras viarias y otros equipamientos de su titularidad. Como ha sostenido de forma reiterada el Tribunal Constitucional 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, Sentencia del Tribunal Constitucional 930/2021, de 28 de junio).

En conclusión, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias para dictar normas sobre transición energética, el Estado con normativa básica de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas y estas con normas de desarrollo y ejecución. A su vez, los entes locales, ejercerán las competencias que les atribuya la legislación estatal o autonó-

mica en la materia. No hemos de olvidar que tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones locales ven condicionado el ejercicio de sus competencias por la obligación de cumplir el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esta exigencia se ha visto en parte paliada con la aprobación del 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 con 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).

B. Doctrina del Tribunal Constitucional ante conflictos competenciales en materia de energía

El Tribunal Constitucional viene pronunciándose a raíz de conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas clarificando la distribución de competencias en aspectos variados en materia de energía y cambio climático. Podemos hacer la siguiente clasificación:

a) Concurrencia de competencias en materia de urbanismo y energía:

*El Tribunal Constitucional ha establecido que la determinación de un modelo territorial y urbanístico que propicie la movilidad sostenible y el fomento de las energías renovables y la eficiencia energética es competencia de las Comunidades Autónomas; ello no impide que el Estado establezca una directriz básica que propicie ese modelo aunque no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico. Y esa competencia básica encuentra su acomodo en el art. 149.1. 13^a y 23^a (Sentencia del Tribunal Constitucional 75/2018, de 5 julio).

*En la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017 el Alto Tribunal considera que un instrumento típicamente energético como el “certificado de eficiencia energética” puede inscribirse en los títulos competenciales del Estado 149.1.23^a (protección del medio ambiente) y art. 149.1.25^a (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.

b) Confluencia cambio climático y energía:

*Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, 20 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno contra la Ley 16/2017 de Cambio Climático de Cataluña, manteniendo los siguientes pronunciamientos:

– la materia cambio climático no existe como título competencial específico en la CE; los estatutos de autonomía se refieren al cambio

climático vinculándolo a títulos competenciales como la protección del medio ambiente o al fomento de las energías renovables.

- Tanto el Gobierno como la Comunidad Autónoma de Cataluña fundamentan la regulación de la Ley sobre Cambio Climático en las competencias sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de reconocer la incidencia de otros títulos competenciales como el de energía en algunos aspectos de la regulación. Recuerda el Tribunal Constitucional su doctrina de que el medio ambiente debe tenerse en cuenta en otras políticas, por lo que hay que estar a la concreta regulación para verificar el título competencial que predomina (Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2018, fj5).
- El Tribunal Constitucional con apoyo en su doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2015 (y Sentencia del Tribunal Constitucional 62/2018, de 7 de junio, fj.3 y 64/2018, de 7 de junio, fj.3) considera que “la reducción de emisiones de GEI” a la que contribuyen las medidas de transición energética, presenta una estrecha conexión con la materia medioambiental, siendo el art. 149.1.23^a la regla competencial más específica (ello respecto del art. 149.1.13).

Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional recuerda su doctrina reiterada que establece que la “producción y distribución de energía” por la relevancia que tiene para la actividad económica, su regulación se ampara en el art. 149.1.25^a y 13^a. Tras recordar esta doctrina y basándose en el contenido y finalidad de la Ley de Cambio Climático de Cataluña sostiene que los títulos competenciales de “energía y planificación de la actividad económica” no pueden quedar relegados a un papel secundario, no sustancial. Así sostiene que dicha Ley autonómica no persigue solo la protección del medio ambiente, sino que representa también el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña. Por tanto, el Tribunal Constitucional identifica tres títulos competenciales con incidencia en la materia “Cambio Climático”: 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 Comunidades Autónomas el desarrollo normativo; pero afirma que será en la regulación específica de cada materia incluida en esa ley 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. [A falta en ese momento de una Ley de Cambio Climático estatal la comparativa de la Ley Catalana se hace con la Ley reguladora del régimen del comercio de derechos de emisión de GEI, con la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación de 2016 y con la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera de 2007].

- Por lo que respecta al artículo de la Ley Catalana relativo a la energía, el Tribunal Constitucional dispone que establece un plan para

- modificar el sistema de producción de energía (hacia un sistema 100% renovable) y establece los medios para alcanzarlo. El Tribunal considera que la técnica planificadora puede utilizarse por las Comunidades Autónomas siempre que responda al ejercicio de sus competencias. En este sentido, analiza el contenido de la Ley e indica qué debe tener dicho plan, afirmando el Tribunal: a) la descarbonización y el modelo 100% renovable es una directriz programática constitucionalmente legítima; b) pero otros objetivos (cierre de las centrales nucleares en 2027, reducción del consumo de combustibles fósiles al 50% en 2030 y a cero en 2050...) los considera contrarios a las bases estatales (aún no se había aprobado la Ley estatal de cambio climático), pues las normas entonces vigentes prevén un sistema que admite el uso de combustibles fósiles no sujeto a plazo (ej. Ley del Sector Eléctrico y Ley de Energía Nuclear). Por ello, considera contrarias a la legislación básica del Estado esas previsiones de descarbonización que incluye la ley autonómica. Concretamente concluye el Tribunal Constitucional afirmando que las Comunidades Autónomas no pueden decidir libre, aislada e individualmente cómo afrontan la transición energética y la fecha en que debe conseguirse.
- El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre a quien le corresponde la competencia para trasponer al derecho interno el concepto de edificio de consumo de energía casi nulo: para ello atiende al propósito de esta definición. Sostiene que el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia estatal ex art. 149.1.23 y 25 para regular el certificado de eficiencia energética (en adelante EE) de los edificios y “con mayor motivo, debe reconocérsele igualmente la competencia para establecer los requisitos mínimos que deben satisfacer esos edificios de consumo de energía casi nulo..., las exigencias básicas de ahorro de energía de los edificios o los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de ahorro de energía”; ahora bien, del propio tenor de las normas que cita (Real Decreto 235/2013 y CTE) el Estado puede marcar los requisitos o niveles básicos o mínimos que deben alcanzar los edificios pero no impide que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar ese común denominador normativo sobre la EE de los edificios, o dicho en otros términos “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”. En cambio, considera contraria al orden de competencias la reproducción del concepto de edificio de consumo de energía casi nulo, ya esta definición se considera necesaria para que el Estado fije los requisitos básicos o mínimos de este tipo de edificios, estando vedado a las Comunidades Autónomas reproducir la legislación estatal básica en sus normas de desarrollo salvo que fuese necesario para hacerlas inteligibles o facilitar su comprensión.

En definitiva, el concepto de cambio climático engloba ámbitos que requieren de un análisis específico para clarificar la competencia predominante y si corresponde al Estado o a la Comunidad Autónoma. De tal manera que: a) la regulación de aspecto sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero corresponde al Estado la legislación básica en función de sus competencia sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23^aCE); b) las previsiones concretas para planificar el paso a un modelo 100% renovables si bien es válido como directriz ambiental, se considera contrario a las bases estatales en las que todavía se admiten los combustibles fósiles; y c) el concepto de edificio de consumo casi nulo de energía, la regulación del certificado de eficiencia energética y los requisitos mínimos de ahorro energético de los edificios es competencia del Estado; las Comunidades Autónomas pueden aumentar esas exigencias mínimas de ahorro de energía.

c) Confluencia energía y consumo:

*En la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/2018: el Gobierno impugna una norma de Cataluña que modifica su Código de Consumo e introduce medidas para proteger del corte del suministro eléctrico y del gas a consumidores vulnerables: en este caso el Tribunal Constitucional indica que en caso de títulos concurrentes (consumo y régimen energético) debe prevalecer el más específico sobre el general (el energético sobre el de consumo). Concluye el Tribunal Constitucional que la exigencia de la norma catalana de no interrumpir el suministro a consumidores vulnerables y de aplazamiento de la deuda contradice la legislación básica del Estado que regula el bono social y la posibilidad -en aquel momento- de cortar el suministro.

e) Conflicto relacionado con el transporte.

*La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 22 de julio de 2020 resuelve un recurso presentado por el Estado contra una Resolución autonómica del gobierno balear en la que se regulaba un distintivo para vehículos libres de emisiones. Se alegaba que se estaban vulnerando las competencias estatales sobre tráfico y circulación de vehículos a motor y la regulación estatal sobre vehículos de 0 emisiones (distintivo que otorga el Estado). El Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares no aprecia vulneración de la citada competencia pues la misma tiene por objeto regular los elementos que deben tener los vehículos para garantizar la seguridad vial, y el distintivo balear no tiene ese objetivo. Considera que el citado distintivo de vehículo libre de emisiones es un instrumento para la transición energética y una medida de protección ambiental, materia en la que la Comunidad Autónoma ostenta competencias. Además, añade que el distintivo no desplaza el que otorga el Estado, sino que lo complementa.

4. Marco normativo estatal y autonómico

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 que aglutine los aspectos más importantes sobre el régimen de las energías renovables y la eficiencia energética. La ausencia de esta legislación específica en la materia hace que la regulación del fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética a nivel estatal la encontremos en leyes sectoriales y en abundantes reglamentos básicos (sector eléctrico, hidrocarburos -respecto al tema de los biocombustibles-, edificación en cuanto a la eficiencia y ahorro energético en las viviendas; sector de la rehabilitación urbana y edificatoria, sector de la iluminación exterior, sector del transporte, entre otros ámbitos). Esta falta de integración en una norma básica estatal de los ámbitos de intervención en materia de transición energética, dificulta el desarrollo normativo que pueden realizar las Comunidades Autónomas y la concreción de las competencias que en este ámbito se atribuyen, en su caso, a los entes locales.

Esta situación ha venido a paliarse en parte con la aprobación de la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (LCCTE)³, que en gran parte de su articulado se refiere a la transición energética (fijando los objetivos de reducción de emisiones de GEI y penetración de energías renovables y eficiencia energética; regulando el Plan Nacional Integrado de Energía y clima; incluyendo previsiones sobre uso de energías renovables y eficiencia energética en la edificación y algunas medidas en torno al transporte y la movilidad sostenible), pero que también regula aspectos del cambio climático. Es interesante el mandato que recoge su art. 1 *in fine* que dispone:

“La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de esta ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución”.

Entre las citadas normas estatales, las más directamente relacionadas con la introducción de las energías renovables y de la eficiencia energética, podemos destacar: a) la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), cuyo Título III regula la “Sostenibilidad ambiental” integrando medidas sobre el modelo energético sostenible, la reducción de emisiones, el transporte y la movilidad sostenible y la rehabilitación; b) en el sector eléctrico la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE)⁴; c) en el sector de la

3. 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 Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2022, de 30 de junio.

4. En esta materia abundan los Reales Decretos-leyes (entre los más recientes el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables

rehabilitación urbana sostenible el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLRDU y RU); d) en el sector de la edificación: la 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; Código Técnico de la Edificación 2006 (CTE); 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; e) en el sector de la iluminación exterior: 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; f) en el ámbito del transporte y la movilidad sostenible: Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres y 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.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas han dictado su propia legislación sobre Cambio Climático y Transición energética. Así, Cataluña cuenta con su Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático; Andalucía ha aprobado su Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al cambio climático para la transición hacia un nuevo modelo energético y el Decreto 234/2021, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Acción por el Clima; las Islas Baleares ha dictado la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático, Navarra ha aprobado la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética; la Comunidad Valenciana cuenta con su Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica; Canarias dispone de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de Cambio Climático y Transición Energética.

Otras Comunidades Autónomas han legislado poniendo el foco de forma más específica en la transición energética, sin integrar en su regulación la perspectiva del cambio climático. Es el caso de las Comunidades Autónomas que aprobaron leyes sobre fomento de las energías renovables y la eficiencia

o el 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 los reglamentos de desarrollo (en especial el 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 Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica o el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica).

energética, incluso previamente a la Directiva del año 2009 sobre fomento en el uso de la energía procedente de fuentes renovables. Tal es el caso de Andalucía (Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético); Castilla-La Mancha (Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Energías Renovables y Eficiencia Energética); Comunidad Autónoma de Murcia (Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética, modificada en 2015). A ellas se han sumado País Vasco (Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética), Aragón (Decreto-Ley 1/2023, de 20 de marzo, medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón).

Además en los últimos años se vienen aprobando normas autonómicas con rango de ley para agilizar los proyectos de energías renovables: Ley 7/2022, de 29 de julio, de agilización administrativa de proyectos de energías renovables de Castilla-La Mancha; el Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso de las energías renovables de Cataluña y Decreto-ley 24/2021 de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas de Cataluña; Decreto-ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables de Andalucía, 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; 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.

En la misma línea, y con plazo de aplicación hasta el 30 de junio de 2024, se ha aprobado por la UE –en diciembre del año 2022– el Reglamento 2022/2577, que establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (su objetivo es acelerar el procedimiento de concesión de autorizaciones para instalaciones de renovables; instalaciones que se consideran de “interés público superior”).

En materia organizativa también se han creado organismos y órganos con funciones específicas en cambio climático y transición energética. Tal es el caso de la Comunidad Autónoma de la Rioja que ha dictado su Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático; la Ley 1/2023, de 8 de marzo, de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático; o la creación de comisiones interdepartamentales de cambio climático (es el caso del Decreto 6/2018, de 6 de febrero de la Comunidad de Madrid, Decreto 86/2018, de 8 de mayo de Aragón, Decreto 130/2019, de 3 de octubre de Galicia, Decreto 33/2020, de 18 de febrero de Cataluña, Decreto 44/2020, de 2 de marzo de Andalucía, Decreto 33/2020, de 26 de octubre de Islas Baleares, Decreto 86/2020, de 21 de diciembre de Castilla-La Mancha, Decreto 3/2021, de 13 de enero de Extremadura). Tam-

bién se han creado órganos de participación ciudadana (Decreto 31/2022, de 22 de febrero, que establece la composición y régimen de funcionamiento de la Mesa Social del Cambio Climático de Cataluña) y de asesoramiento (Decreto 76/2021, de 16 de septiembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Cambio Climático y Medio Ambiente de Cantabria; el Decreto 5/2023, de 20 de febrero de las Islas Baleares aprueba el Reglamento de funcionamiento y la composición del Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático, el Decreto 27/2018, de 26 de febrero crea y regula el Comité de Personas Expertas para el estudio del cambio climático de Canarias y fomento de la economía circular y azul).

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 *NextGenerationEU* se aprueba a nivel nacional el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, aprueba medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia), con el que se están financiando proyectos dirigidos a la introducción de las energías renovables y de la eficiencia energética en diferentes sectores económicos. Algunas Comunidades Autónomas están aprobando normativa de desarrollo de esa normativa básica del Estado (Ley de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de las Islas Baleares; Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueba con carácter urgente medidas de empleo en el marco del citado Plan para Andalucía; Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de Extremadura, entre otros).

Por lo que respecta a la normativa que pueden aprobar los entes locales en esta materia, ante el escaso reconocimiento en la legislación estatal y autonómica de competencias a los entes locales, se ha planteado ante los tribunales si el municipio podía aprobar Ordenanzas locales en materia de eficiencia energética en la edificación. El Tribunal Supremo -dando un giro a su jurisprudencia que negaba tal posibilidad ante la falta de una norma específica de atribución de competencias en el ámbito eléctrico ni en edificación-, sostiene que el Ayuntamiento tiene competencia normativa para aprobar una ordenanza en materia de eficiencia energética y de utilización de energías renovables en los edificios, con base en la cláusula de subsidiariedad, en la autonomía local y en la vinculación negativa de la Administración Local a la ley respecto a la atribución de competencias (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015)⁵.

5. Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015 (Pte. 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.

¿Qué MATERIAS han regulado las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias sobre TRANSICIÓN ENERGÉTICA? (tengamos en cuenta que solo la Ley de Cambio Climático de Cataluña ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, por lo que las materias que regulan estas leyes se entienden admitidas por el Estado como ejercidas dentro de su ámbito de competencias):

- Planificación sobre mitigación de emisiones y transición energética. La mayoría de los instrumentos se aprueban por el gobierno autonómico y también algunos por el Parlamento (ej. Presupuestos de Carbono en Cataluña). La distribución interdepartamental en la elaboración de algunos de estos planes se realiza según se vinculen a temas de medio ambiente/cambio climático, con intervención del resto de consejerías implicadas.
- En las políticas y planes sectoriales debe integrarse la perspectiva del cambio climático y transición energética y tener en cuenta la normativa autonómica aplicable. Se consideran ámbitos sectoriales más directamente afectados por la materia: el sector primario (la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura), las aguas continentales; la biodiversidad, bosques y gestión forestal; la energía (promover la eficiencia energética y las energías renovables; el sector de la industria, los servicios y el comercio; las infraestructuras; los residuos; la salud; el transporte y la movilidad; el turismo; la formación y la investigación; el urbanismo y vivienda; la contratación pública verde; consumo y huella de carbono de los productos.
- La organización administrativa para el cambio climático y la TE (en adelante Transición Energética), con especial atención a la colaboración de la Administración local.
- Fiscalidad ambiental (creación de impuestos ambientales) y financiación de la transición energética (Fondo climático en Cataluña).
- Régimen sancionador.

Las medidas para hacer frente al cambio climático son muchas dado que se ven implicados todos los sectores económicos. Sin embargo, la Transición Energética, la penetración de energías renovables y la eficiencia energética (en adelante EE), se centra en varios sectores de forma principal:

- El sector eléctrico, para producir la electricidad que se requiere en todos los sectores económicos, mediante energías limpias. Esto implica grandes cambios en el modelo productivo; supone descentralizar la producción de electricidad y dar cabida a pequeños productores a partir de diferentes fuentes de energía (solar, eólica, biomasa, maremotriz...). Aquí el autoconsumo individual o colectivo juega un papel muy importante y también la producción de energía mediante comunidades de energías renovables.
- Otro sector clave en la TE es el de la edificación, donde debe introducirse el empleo de energías renovables y adoptar medidas para que sea más

- eficiente (envolvente, cambios en iluminación, agua caliente sanitaria procedente de renovables, iluminación procedente de energía renovable...).
- La rehabilitación urbana y edificatoria.
 - El sector de los transportes, con una revolución hacia vehículos más limpios (con biocombustibles o eléctricos) y con una planificación para una movilidad menos contaminante (fomento del transporte público, zonas de bajas emisiones, planes de movilidad, etc).
 - La iluminación exterior más eficiente y menos contaminante.
 - Incidiendo en todos esos sectores la contratación pública (de vehículos eficientes, de productos agrícolas de proximidad, de edificios eficientes, de energía renovable...).

5. Intervención por las Comunidades Autónomas en materia de transición energética

A. Planificación para la transición energética

- La planificación eléctrica y de hidrocarburos y la planificación de Cambio Climático y Transición Energética.

En materia de planificación nos encontramos con la planificación eléctrica (siendo la planificación de la red de transporte vinculante) y la planificación de hidrocarburos (teniendo carácter obligatorio la red básica de gas natural, red de transporte secundario, entre otras) que es competencia del Estado (según la LSE y LH), y que tiene en gran medida carácter indicativo. Existe, pues, una planificación energética vinculante (que debe tenerse en cuenta en el resto de instrumentos de planificación) y otra indicativa (referida esta a los aspectos de generación y suministro), cuya aprobación corresponde al Gobierno, en la que se debe tener en cuenta los objetivos de penetración de energías renovables. En la elaboración de esa planificación energética estatal participan las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Energía, que es el órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en la preparación y desarrollo de la planificación estatal y que también conoce de los planes autonómicos sobre ahorro, eficiencia energética y energías renovables (arts.79 a 81 de la Ley de Economía Sostenible). Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben establecer marcos de cooperación con los Entes locales para alcanzar los objetivos energéticos marcados.

En este contexto planificador, hemos de tener en cuenta que toda la planificación que se apruebe -estatal o autonómica- sobre transición energética orientada a la penetración de la generación distribuida y la eficiencia energética de carácter indicativo tiene un impacto considerable en la planificación obligatoria de la red eléctrica y de hidrocarburos, por lo que resulta exigible una coordinación entre dichas planificaciones y las Administraciones implicadas.

Junto a la planificación vinculante⁶, la planificación energética indicativa estatal se encuentra recogida en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030⁷ que establece las líneas directrices para la transición energética. El art. 4 de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética regula el PNIEC como el instrumento para alcanzar los objetivos que ha fijado la UE en materia de clima y energía. Las Comunidades Autónomas que cuentan con legislación sobre cambio climático y transición energética atribuyen al gobierno autonómico la planificación de las políticas climáticas (Cataluña, Islas Baleares, Navarra...), sin perjuicio de los planes sectoriales autonómicos (industria, vivienda, agricultura y ganadería, educación, salud...) y vienen regulando la planificación en esta materia:

- * La Comunidad Autónoma de Andalucía regula el plan Andaluz de Acción por el Clima (art. 8 Ley 8/2018, 8 octubre) que incluye tres programas: el Programa de Mitigación de Emisiones para la Transición Energética (art. 10), el Programa de Adaptación (art. 11) y el programa de comunicación y participación (art. 12). Junto a ellos se regulan los planes municipales contra el cambio climático.
- * la Comunidad Valenciana regula la Estrategia Valenciana de Cambio Climático y Energía, que debe recoger entre otros aspectos “los objetivos de ahorro energético, de producción y de consumo de energía renovable” y las medidas para alcanzarlos y se aprueba por el Gobierno autonómico (art. 10 Ley 6/2022, de 5 de diciembre), a su vez regula el Plan Valenciano Integrado de Energía y Cambio Climático, de naturaleza vinculante para las administraciones y particulares titulares de actividades incluidas en el ámbito de esta ley. También regula los planes de acción para el clima y la energía sostenible que aprueban los municipios o otras entidades locales, respetando el plan Valenciano Integrado (art. 18), y la planificación de las instalaciones destinadas a la producción de energías renovables que debe respetar la legislación de ordenación del territorio (art. 19).
- * La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares regula el Plan de Transición Energética y Cambio Climático (art. 10) y los Planes de acción municipales para el clima y la energía sostenible (art. 22).
- * La Comunidad de Navarra atribuye al gobierno foral la planificación estratégica en materia de cambio climático y energía (art. 10) y a los municipios de más de 5.000 habitantes la aprobación de planes de acción

6. La planificación de la red de transporte eléctrica se ha aprobado por Resolución de 8 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo, por el que se aprueba la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026.

7. Resolución de 25 de marzo de 2021 publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, que adopta la versión final del PNIEC.

para el clima y la energía sostenible (art. 19 Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo)⁸, siendo optativo para los municipios de inferior población. Destaca esta norma por: la imposición a los ayuntamientos de aprobación de planes de movilidad sostenible (más de 5.000 habitantes), la regulación de los planes de transporte sostenible de empresas e instituciones, el Plan de Adaptación al Cambio Climático autonómico, planes para reducir la dependencia de combustibles fósiles.

- * La Comunidad Autónoma de Canarias regula la Estrategia Canaria de Acción Climática que aprueba el gobierno canario, que se desarrolla con: a) el Plan Canario de Acción Climática que aprueba el gobierno de Canarias; b) los planes insulares de acción climática aprobados por los Cabildos insulares y los planes municipales de acción climática -llamados Planes de Acción para el clima y la energía- en municipios de más de 20.000 habitantes (a los de menos se los elabora el Cabildo Insular), y c) el Plan de Transición Energética de Canarias, lo aprueba el gobierno de Canarias. También regula la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática.
- La planificación de ordenación del territorio y urbanística y la planificación energética.

La planificación territorial y urbanística que realizan las Comunidades Autónomas y los entes locales en función de lo dispuesto en la respectiva legislación de ordenación territorial y urbanística, debe respetar la planificación energética obligatoria que realiza el Estado y al mismo tiempo debe coordinarse con la planificación energética indicativa (con el plan nacional de energía y clima y el respectivo plan autonómico en dicha materia). Puede decirse que la planificación energética para la transición energética tiene una importante incidencia en la planificación territorial y urbanística, lo que exige la debida coordinación entre ambas.

A ello se suma, que algunas legislaciones autonómicas sobre Cambio Climático y TE han regulado las “zonas de desarrollo prioritario” (según el art. 48 de la Ley 6/2022 de Cambio Climático y TE de la Comunidad Valenciana, son zonas que debe delimitar la planificación territorial y urbanística concretando su ubicación y demás determinaciones que marca esta Ley; en su definición hay que contar con los Ayuntamientos; el art. 46 de la Ley 10/2019 de Cambio Climático Islas Baleares regula las zonas de desarrollo prioritario y el Decreto-ley 4/2022, de 30 de marzo, realiza la delimitación provisional de zonas de desarrollo prioritario en Mallorca e Ibiza). Otras Comunidades Autónomas han regulado con carácter más genérico, sin vincularlo a las instalaciones de energías renovables, los proyectos de interés público superior en la legislación de ordenación territorial (País Vasco), proyectos de interés autonómico (Galicia), la declaración de interés autonómico de actuaciones, actividades o inversiones (Andalucía).

⁸ También deben aprobar planes de movilidad sostenible (art. 45).

Otro ámbito donde la planificación urbanística está llamada a tener relevancia es en el establecimiento de sistemas urbanos de calefacción y refrigeración en zonas industriales y residenciales que utilicen fuentes de energías alternativas. Este es un sector al que las Directivas de la UE, resultado del nuevo paquete energético de 2018, prestan especial atención.

A modo de conclusión, las Comunidades Autónomas tienen una importante intervención en materia de transición energética a través de su participación en la planificación estatal del sector eléctrico y de hidrocarburos de carácter obligatorio, que cada vez debe tener más presente el escenario de penetración de las energías renovables y, sobre todo, mediante la planificación energética en materia de cambio climático y transición energética y de su planificación sobre ordenación territorial y urbanística. No obstante, en materia de planificación se observan algunas deficiencias:

- No existe una regulación clara sobre la coordinación entre la planificación energética indicativa estatal y la que aprueban las Comunidades Autónomas (en vertical); ni entre la planificación energética indicativa -estatal o autonómica- y la planificación territorial y urbanística (en horizontal). ¿Hasta qué punto puede ser indicativa la planificación energética cuando se prevé un desarrollo e implantación exponencial de instalaciones de generación a partir de fuentes renovables en el territorio?
- La Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE estatal sería un buen espacio en el que indicar cómo se articulan todos los planes estatales con los autonómicos, tanto en materia de clima y energía como con los de ordenación territorial y urbanística.
- Se echa en falta en la Ley 7/2021 CCTE estatal alguna referencia a las competencias municipales en la aprobación de planes sobre cambio climático y energías que sirviera para su generalización, máxime cuando no todas las Comunidades Autónomas cuentan con legislación en esta materia.

La modificación del planeamiento urbanístico para favorecer las instalaciones de energías renovables se ha puesto en conexión con el principio de no regresión. Este principio es un instrumento eficaz para evitar la supresión o relajación en el nivel de protección que otorga el derecho ambiental a los recursos naturales, obligando a los poderes públicos a no disminuir los estándares de protección, lo que no significa que no puedan modificarse dichos estándares si existe una justificación reforzada. La Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2023⁹ se pronuncia sobre si una modificación del planeamiento urbanístico para aumentar las superficies destinadas a plantas de energías renovables supone una vulneración del principio de no regresión; al respecto el Tribunal Supremo resuelve que el principio de no regresión no se vulnera por una mera modificación del planeamiento urbanístico (a nivel

9. Sentencia del Tribunal Supremo 1385/2023, de 22 de marzo (Ponente: Inés M^a Huerta).

normativo) sino que es una cuestión fáctica (o sea hay que analizar si la modificación conlleva una menor protección ambiental del suelo).

B. Intervención autorizatoria de instalaciones

La *Directiva 2018/2001* y la *Directiva 2019/944* contienen una apuesta por la simplificación administrativa del procedimiento autorizatorio orientado a que exista un punto de contacto único que facilitará un manual de procedimientos para promotores de proyectos de producción a partir de renovables, incluyendo proyectos de pequeña magnitud y autoconsumidores, acortamiento de los plazos de resolución de los procedimientos, introducción de la simple notificación para proyectos de capacidad inferior a 50 KW, procedimientos específicos para instalaciones de generación distribuida, etc.

La autorización administrativa para instalaciones de producción de energía a partir fuentes renovables (autorización previa, de construcción y de explotación) se regula en la LSE y normativa reglamentaria de desarrollo¹⁰, que otorga dicha competencia al Estado y a las Comunidades Autónomas dependiendo del tipo de instalación¹¹.

La mayoría de las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables se autorizan por las Comunidades Autónomas (p. ej, las de menos de 50 MW), siempre que se ubiquen en su territorio, su trazado discorra por el mismo y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidades Autónomas.

El ámbito autorizatorio de la instalación, tras las últimas reformas del art. 53.3 de la LSE y del art. 115.5 del Real Decreto 1955/2000 caminan en la línea de fomentar la implantación de pequeñas instalaciones, sin necesidad de obtener todas o algunas de las autorizaciones necesarias (p. ej. las instalaciones de producción de energía eléctrica con potencia instalada de hasta 500 KW, quedan excluidas del régimen de autorización administrativa previa y de autorización administrativa de construcción, en cuanto a las plantas de pro-

10. Arts.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, cuyo Título VII se dedica a procedimientos de autorización de las instalaciones de producción, transporte y distribución.

11. El art. 3.13º de la LSE atribuye a la Administración General del Estado competencia para autorizar: a) instalaciones peninsulares de producción de energía eléctrica, y sus infraestructuras de evacuación, de potencia instalada superior a 50MW, instalaciones de transporte primario y acometidas de tensión igual o superior a 380 Kv; b) instalaciones de producción y sus infraestructuras de evacuación, transporte secundario, distribución, acometidas y líneas directas y las infraestructuras de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 Kw, que excedan del ámbito territorial de una Comunidades Autónomas, así como, las líneas directas conectadas a instalaciones de generación de competencia estatal; c) instalaciones de producción ubicadas en el mar territorial; d) así como determinadas instalaciones ubicadas en territorios no peninsulares cuando estén conectadas con el sistema peninsular.

ducción de competencia de la Administración General del Estado y de aquellas administraciones a las que se aplica supletoriamente el Real Decreto 1955/2000 (p. ej. Andalucía)¹²; el resto de Comunidades Autónomas pueden reglamentariamente suprimir las autorizaciones previa y de construcción a las plantas de hasta 500 KW (como establece el art. 53.3 LSE)¹³. A su vez, la instalación de puntos de recarga eléctrica se exime de todo tipo de autorizaciones (de obras, de funcionamiento, de actividad, ambiental...) a favor de la declaración responsable salvo que se trate de estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 KW (art. 48.5 y 53.1 LSE).

Profundizando en la simplificación del procedimiento de autorización de proyectos de energías renovables el *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, contiene medidas para impulsar dichos proyectos para acelerar la descarbonización y reducir la dependencia energética:

- Por una parte, se regula un procedimiento de afección ambiental para dichos proyectos, que podrán aplicar las Comunidades Autónomas, con el fin de detectar los efectos negativos que puedan tener sobre el medio ambiente. El informe de afección podrá exigir que la autorización del proyecto se sujete a ciertas medidas para mitigar dichas afecciones, o bien, puede exigir su sujeción a la evaluación de impacto ambiental.
- Al mismo tiempo se declara la urgencia por razones de interés público de dichos proyectos para simplificar su autorización, con la correspondiente reducción de plazos; y se tramitará y resolverá de forma conjunta la autorización previa y de construcción.

En la misma línea de simplificación de los procedimientos autorizatorios de proyectos de energías renovables se sitúa el *Real Decreto-ley 20/2022* que se aprueba en el marco de la política energética de la UE para impulsar el despliegue de las energías renovables ante el contexto de guerra en Ucrania, que ha culminado en la aprobación del Reglamento UE para acelerar el despliegue de esas fuentes de energía. En dicho Real Decreto-ley 20/2022¹⁴ se regula un procedimiento de determinación de afección ambiental a proyectos de instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables -con carácter excepcional y transitorio (se aplica desde su entrada en vigor y hasta el 31 de diciembre de 2024)-, salvo que su ubicación se proponga en superfi-

12. Otras Comunidades han aprobado sus reglamentos para regular el procedimiento de autorización, tal es el caso del Decreto 46/2022, de 24 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de instalaciones eléctricas en Castilla y León.

13. Art. 19 del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, que entró en vigor el 20 de octubre de 2022.

14. Arts. 22 y 23 del 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.

cies integrantes de la Red Natura 2000, en espacios naturales protegidos definidos en la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o en el medio marino; tampoco será de aplicación a la construcción de líneas aéreas de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 Kv y una longitud superior a 15 km (que se sujetan a evaluación ambiental). El procedimiento de afección para simplificar el procedimiento autorizatorio se aplicará a todos los proyectos de competencia de la Administración estatal (no es una regulación básica), declarándose dichos proyectos (los que obtengan el informe favorable de determinación de afección ambiental) de urgencia por razón de interés público (reducir la dependencia energética, la contención de los precios y la garantía del suministro). Se establece la tramitación y resolución conjunta de las autorizaciones previa y de construcción, se acumulan los trámites de información y remisión del proyecto de ejecución a las distintas administraciones y empresas de servicios públicos que se vean afectados por los proyectos.

Hay que tener en cuenta que las simplificaciones previstas en los últimos Reales Decretos-leyes del Estado no tienen la consideración de básicas, por lo que no obligan a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que estas puedan adoptar las mismas o similares medidas respecto de los proyectos de energías renovables de su competencia.

A nivel autonómico la normativa reguladora del cambio climático y transición energética está regulando los proyectos prioritarios de energías renovables con el objeto de darles un impulso preferente y una tramitación urgente.

Castilla-La Mancha considera un sector estratégico a efectos de declarar un proyecto prioritario el sector de la energía, y su efecto será que gozarán de impulso preferente y urgente ante cualquier departamento autonómico y de financiación preferente¹⁵; Aragón regula los proyectos prioritarios con generación renovable asociada dándoles un impulso preferente y urgente en su tramitación¹⁶; la Comunidad Valenciana regula la simplificación en los procedimientos autorizatorios en generación renovables y autoconsumo (art. 49), el art. 50 exime de autorización administrativa previa y de construcción a las instalaciones de generación renovables de hasta 100 KW y a las de pequeña potencia; al mismo tiempo contiene previsiones obligatorias para la incorporación de placas solares en grandes aparcamientos en superficie y en cubiertas; en los mismos términos se pronuncia el art. 48 de la Ley 10/2019 de Cambio Climático de las Islas Baleares, etc).

Andalucía, que cuenta con su propia Ley de Fomento de las Energías Renovables y EE ha realizado un proceso de simplificación administrativa en

15. Ley 5/2020, de 24 de julio, de medidas urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha.

16. 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.

cuanto al régimen autorizador que ha supuesto la derogación del reglamento que desarrollaba dicha ley para declarar aplicable las previsiones de la normativa estatal; dichas instalaciones han merecido el reconocimiento de “proyectos de interés estratégico para Andalucía” lo que se traduce en una tramitación preferente u urgente¹⁷. Por parte, Cataluña contiene una regulación detallada del procedimiento de autorización de parques eólicos y plantas solares situados en suelo no urbanizable, en el que destaca: a) la intervención autonómica en materia de autorización de la instalación, en el control de la vertiente urbanística y del paisaje y en la vertiente ambiental, b) la previsión de medidas para mejorar la aceptación social de los proyectos de energías renovables (a través de una oferta de participación local) y c) la tramitación urgente de determinados procedimientos de autorización de proyectos de generación mediante energías renovables¹⁸.

En la misma línea, para acelerar el proceso de despliegue de las energías renovables se ha aprobado el *Reglamento (UE) 2022/2577, de 22 de diciembre*¹⁹, 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). Se fija un plazo máximo no superior a tres meses para las autorizaciones de equipos de energía solar y activos de almacenamiento, incluidas las instalaciones solares integradas en edificios y equipos en tejado; se establece el silencio positivo en autorizaciones de instalaciones de capacidad igual o inferior a 50KW (siempre que no se supere la capacidad de conexión a la red de distribución); se limitan los plazos para resolver las autorizaciones de repotenciación; en determinados supuestos se puede eximir de las evaluaciones de impacto ambiental y de la evaluación de protección de especies, etc. Este Reglamento comunitario se revisará a más tardar el 31 de diciembre de 2023.

Las exigencias que prevé esta normativa comunitaria requieren de su introducción en el derecho interno, sin perjuicio de los avances ya comentados.

Por otro lado, el otorgamiento de licencias municipales de obras para la implantación de instalaciones de energías renovables se sujeta a licencia de obras o declaración responsable en función de lo dispuesto en la legislación urbanística. Se abre paso en las legislaciones urbanísticas a las obras sujetas a declaración responsable (en especial para las instalaciones solares en edificios). Ello sin perjuicio de las autorizaciones ambientales que procedan. En materia de autorizaciones ambientales la *Ley de Prevención y Control Inte-*

17. Art. 3 del Decreto-ley 2/2018, de 26 de julio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía, dedicado a la “Declaración de inversiones de interés estratégico para Andalucía”.

18. Decreto-ley 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).

19. Aplicable durante 18 meses desde su entrada en vigor, o sea, desde 30 de diciembre de 2022 al 30 de junio de 2024.

*grados de la Contaminación*²⁰ sujeta determinadas instalaciones de generación a partir de energías renovables a la autorización ambiental integrada que debe otorgar la respectiva Comunidad Autónoma (instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de combustión de residuos o biomasa); las legislaciones autonómicas sobre calidad ambiental sujetan a autorización ambiental integrada o a autorización ambiental unificada las instalaciones de energías renovables según el tipo de que se trate.

6. Mecanismos autonómicos de impulso para la transición energética

Como consumidores de energía las Comunidades Autónomas pueden intervenir en esta materia para favorecer la introducción de las energías renovables y una mejora en la eficiencia y ahorro energético mediante varios 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.

A. 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 abril*²¹. 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”)²².

Con posterioridad, se han adoptado diferentes medidas tendentes a favorecer el autoconsumo: el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo obliga a liberar el 10% del total de la capacidad en los nudos en los que se haya resuelto celebrar un concurso de capacidad, para que pueda ser otorgada a instalaciones de energías renovables asociadas a una modalidad de autoconsumo (art. 8) y regula la obligación de los distribuidores de incluir en sus planes de inversión actuaciones que aumenten la capacidad de acceso de nueva generación renovables y autoconsumo (DA4^a); el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto reguló el “descuento por retardo en activación de autoconsumo” que debe asumir el distribuidor o comercializador; el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, con el que se admite el autoconsumo a través de la red a una distancia de 1.000 m en plantas generadoras de tecno-

20. Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

21. 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.

22. Sobre el peaje de respaldo tal como se reguló en un primer momento en la LSE de 2013, vid, GONZÁLEZ RIOS, I.: “La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas”, en *RVAP* n.º. 99/100 (2014, pp.1633 y ss).

logía solar ubicadas en cubiertas (se incrementa la anterior distancia de 500 m). Se indica que al ser autoconsumo en baja tensión no puede ampliarse más la distancia por las pérdidas que se producirían en el transporte. Al mismo tiempo, se modifica el art. 42 LSE para permitir que en el autoconsumo a través de líneas directas el generador y el consumidor no tengan necesariamente que pertenecer al mismo grupo empresarial; el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, aumenta la distancia hasta los 2000 metros en casos de plantas generadoras fotovoltaicas ubicadas en cubiertas, suelo industrial y estructuras artificiales destinadas a otros usos como pueden ser los aparcamientos u otras instalaciones.

El Tribunal Constitucional ha considerado el autoconsumo eléctrico como una materia de ordenación básica del suministro eléctrico y de su régimen económico de competencia estatal *ex art. 149.1.13ª y 25ª CE* (Sentencia del Tribunal Constitucional 60/2016, Fj.3; Sentencia del Tribunal Constitucional 72/2016, Fj.3º, Sentencia del Tribunal Constitucional 205/2016, Fj.3 y Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2017, Fj.2), en la que se reconoce un muy estrecho margen competencial a las Comunidades Autónomas, centrado principalmente en la posibilidad de regular el autoconsumo colectivo y el Registro administrativo de Autoconsumo eléctrico (Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2017 prevé como potestativo la creación de registros de autoconsumo autonómicos, pero el legislador exige comunicar al ministerio la información sobre consumidores en régimen de autoconsumo). Esa regulación básica no impide su desarrollo por las Comunidades Autónomas siempre que no contravengan la regulación estatal básica.

En este sentido, las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética se refieren al autoconsumo:

- Cataluña: apela a que en las políticas sectoriales agrarias se tienda a que las granjas funcionen como islas productoras de energía para el autoconsumo, que se adopten medidas normativas que favorezca el autoconsumo, que se facilite el autoconsumo en los nuevos desarrollos urbanísticos, que se promueva el autoconsumo en edificios autonómicos, y se apliquen mecanismos de fomento específicos para financiar la transición energética -también el autoconsumo-.
- Andalucía: dispone que se adopten medidas de carácter normativo que favorezcan el autoconsumo.
- Islas Baleares: define el autoconsumo y el balance neto; entre las funciones del Instituto Balear de la Energía cita crear y participar en sociedades mercantiles para comercializar energía en régimen de libre competencia y para gestionar la venta de excedentes de instalaciones de autoconsumo; apela a las administraciones públicas para establecer protocolos adecuados para simplificar los proyectos de autoconsumo; exige de la declaración de interés general en suelo rústico a las instalaciones destinadas al autoconsumo en edificaciones o instalaciones legales

en dicho suelo; las nuevas edificaciones o aquellas que tengan un cambio de uso en suelo rústico deben cubrir la totalidad de su consumo eléctrico mediante autoconsumo siempre que no exista previa conexión a la red eléctrica; regula el autoconsumo (art. 52), admitiendo el individual y el colectivo, instalado en toda cubierta, tejado y aparcamiento en suelo urbano, con las limitaciones de la legislación de patrimonio histórico o guías locales de criterios estéticos, regula el registro administrativo de autoconsumo. El art. 53 obliga a cubrir con placas solares fotovoltaicas para autoconsumo los aparcamientos nuevos de titularidad privada en suelo urbano en superficie con superficie superior a 1.000 m cuadrados y para las existentes si tienen más de 1.500 m cuadrados y potencia superior a 50 KW, también se cubrirán con placas solares los aparcamientos de titularidad pública en suelo urbano que ocupen más de 1.000 m cuadrados, se incorporará generación solar fotovoltaica para autoconsumo en cubiertas de edificaciones en suelo urbano con superficie construida superior a 5.000 m cuadrados o con superficie en planta superior a 1.000 metros; las administraciones públicas de las Islas Baleares se autoabastecerán de energía eléctrica renovable de autoconsumo o contratos bilaterales en la medida de lo posible.

- La Ley 4/2019 de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética del País Vasco: recoge como obligación de los edificios públicos o privados residenciales que se regulen criterios para realizar estudios para la instalación de sistemas de autoconsumo.

La regulación de estas legislaciones autonómicas sobre el autoconsumo es previa a la aprobación del Real Decreto 244/2019 estatal básico. Las legislaciones autonómicas posteriores a dicho reglamento estatal también contienen pronunciamientos sobre el autoconsumo:

- Comunidad Foral Navarra: se refiere al autoconsumo de biomasa; impone que a partir del 1 de enero de 2025 todos los edificios de nueva construcción deben incorporar el autoconsumo eléctrico proporcional a su superficie de cubierta, los porcentajes y condiciones de instalación de autoconsumo serán complementarias de las establecidas en el CTE (art. 40.6), regula la integración del autoconsumo en las explotaciones agrícolas y ganaderas cuyo consumo anual sea superior a 1.000 kW/h, para garantizar como mínimo que el 15% del consumo eléctrico sea de autoconsumo, si en dichas instalaciones se integra la vivienda el consumo anual debe ser superior a 4.000 kw/h.
- Canarias: define el autoconsumo fotovoltaico y el balance neto, como principio en materia de acción climática regula la priorización del autoconsumo, el gobierno autonómico apoyará la introducción de energías renovables en la rehabilitación de viviendas fomentando el autoconsumo (mediante incentivos a los propietarios de pisos en régimen de alquiler para que instalen autoconsumo, medidas ejemplarizantes desde

la Administración en materia de autoconsumo...). Regula en el art. 41 el autoconsumo de energía eléctrica instando a las administraciones públicas canarias y su sector institucional a fomentar el autoconsumo y a implantar sistemas de digitalización que permitan a los titulares de estas instalaciones facilitar información a la Administración. Regula también que las explotaciones ganaderas se conviertan en islas productoras de energía para el autoconsumo.

- Comunidad Valenciana: regula que en los nuevos desarrollos urbanísticos se garantice que su provisión energética proceda de energías renovables, entre otras medidas, a través del autoconsumo, apela para que las administraciones elaboren protocolos para simplificar y agilizar los proyectos de energías renovables y de autoconsumo. Su art. 54 regula el autoconsumo, disponiendo que las Administraciones públicas lo fomenten, creando el Registro Administrativo de Autoconsumo y disponiendo que el autoconsumo puede ser individual o colectivo (debiendo fomentar las administraciones públicas valencianas preferentemente las comunidades energéticas de autoconsumo renovable), su art. 55 regula el autoconsumo en grandes aparcamientos en superficie y de cubiertas. También regula que en la medida de lo posible las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana se autoabastecerán de energía eléctrica renovables a través de autoconsumo. El Fondo para la Transición Ecológica se destinará entre otras medidas a impulsar el autoconsumo energético.
- La Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía de Aragón insiste en que la interpretación amplia de la competencia estatal básica para regular el autoconsumo que ha establecido el Tribunal Constitucional no supone que la Comunidad Autónoma no pueda intervenir en este y otros ámbitos aún no regulados por el Estado (como las Comunidades de energía), respetando los límites que marca el Estado (definición homogénea de la actividad de autoconsumo y régimen económico aplicable para que una instalación de autoconsumo pueda conectarse a la red). La Exposición de Motivos de esta norma reivindica para las Comunidades Autónomas generadoras de energías renovables (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y Extremadura) mecanismos de compensación en inversión y mecanismos de regulación que faciliten el consumo de energía de cercanía (no solo a través de autoconsumo). Propone una reinterpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional a la luz de los cambios de regulación en materia de renovables de la UE. Apunta el legislador al impulso de las instalaciones de autoconsumo en el sector industrial. Esta norma define el consumo eléctrico de cercanía como aquel que se realiza mediante líneas directas, a través de autoconsumo o mediante contratos de compra de energía que vincula de forma directa a una planta de producción a partir de energías renovables con el

consumidor final, todo ello dentro del territorio de Aragón. Los arts.12 al 14 regulan el autoconsumo: admitiendo la construcción de líneas directas para establecer sistemas de autoconsumo. Al mismo tiempo esta ley ha regulado las comunidades de energía.

Las competencias autonómicas en materia de urbanismo habilitan a las Comunidades Autónomas para la regulación en sus respectivas legislaciones urbanísticas de la técnica de control para llevar a cabo de las obras de aprovechamiento de energías renovables en la edificación o en su entorno (licencias o declaración responsable).

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

Las instalaciones térmicas: 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, se regulan en la *Directiva 2010/31/UE de eficiencia energética de los edificios*, cuya reforma por la Directiva (UE) 2018/844 modifica el concepto de instalación técnica, regula la exigencia de eficiencia energética para estas instalaciones y realiza una detallada regulación sobre la actividad de inspección de las instalaciones de calefacción y de aire acondicionado; en la *Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética*, que en su reforma por la Directiva 2018/2002/UE regula exigencias para los contadores de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria, exigiendo su lectura remota e imponiendo nuevas exigencias en la facturación; y en la *Directiva (UE) 2018/2001 sobre fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables* que contiene una detallada regulación 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 dicha materia se contiene en la *LOE*, en el *CTE* y en *RITE*.

En cuanto a la trasposición al derecho interno de las últimas reformas realizadas por la UE en 2018 en las citadas Directivas, el derecho estatal básico ha incorporado parcialmente las modificaciones introducidas en las Directivas sobre eficiencia energética de los edificios y en la Directiva sobre eficiencia energética, mediante reforma del RITE en el año 2021²³. Sin embargo, no se han traspuesto las exigencias referidas a la incorporación de energías renovables en la calefacción/refrigeración que impone la Directiva

23. Real Decreto 178/2021, de 23 de marzo. Mediante esta reforma se transpone la Directiva 2018/844 especialmente en cuanto a la nueva definición de instalaciones térmicas y nuevas obligaciones sobre automatización y control de instalaciones técnicas y la evaluación de su eficiencia energética y modificación del régimen de inspección. También se transpone la Directiva 2018/2022 con nuevas exigencias de eficiencia energética en las instalaciones de los edificios (contabilización de consumos de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria), lectura remota de consumos y derechos relacionados con la facturación o el consumo.

2018/2001, a pesar de que el CTE se ha reformado en el año 2022 ampliando la exigencia de generación mínima de energía eléctrica procedente de energías renovables (extendiendo dicha exigencia a los edificios residenciales privados y reduciendo la superficie construida en edificios de todos los usos a los que va a aplicarse dicha exigencia mínima)²⁴; ello no significa que el RITE no contenga previsiones sobre el uso de fuentes de energías renovables en las instalaciones térmicas.

Las exigencias que derivan de esta normativa básica deben cumplirla los edificios nuevos y los existentes cuando los mismos se reformen o se modifiquen las instalaciones técnicas. En esta materia las Comunidades Autónomas pueden aumentar las exigencias mínimas de eficiencia energética que impone la normativa básica del Estado. Además, tienen competencia para realizar inspecciones de las instalaciones y llevar un Registro de las mismas. Periódicamente las Comunidades Autónomas 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 periódica de instalaciones térmicas y de empresas instaladoras y de mantenimiento (art. 29.5 y 39.5 RITE). Por tanto, en materia de instalaciones térmicas las Comunidades Autónomas vienen obligadas al cumplimiento de la normativa básica del Estado en cuanto a la incorporación de instalaciones térmicas en edificios de su titularidad, como en el ejercicio de las labores de inspección que le corresponden en esta materia.

Por su parte, la *Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética* establece la posibilidad de que las Administraciones públicas incentiven la calefacción y refrigeración de cero emisiones en las rehabilitaciones de viviendas (art. 8.5). También 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). Por ejemplo, la Comunidad Foral Navarra regula los sistemas térmicos en los edificios de uso residencial y terciario (art. 38) disponiendo que a partir del 30 de junio de 2027: a) no se instalarán sistemas térmicos abastecidos con combustibles fósiles en los edificios nuevos citados; y b) se prohíbe el suministro de gasóleo en dicha edificación cuando exista infraestructura de distribución de gas natural, para favorecer el cambio, el gobierno de Navarra arbitrará un sistema de ayudas. Además, se prohíbe la apertura continua de las puertas de acceso en locales de uso terciario con climatización; la climatización de espacios abiertos solo se permite con autoconsumo o contratación de energía renovables certificada; y a partir del 1 de enero de 2023 los

24. Real Decreto 450/2022, de 14 de junio, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación.

edificios residenciales que dispongan de instalación centralizada, agua caliente sanitaria o refrigeración tienen que contar con contador de calorías.

La legislación de cambio climático y transición ecológica de la Comunidad Valenciana dedica sus arts.41 a 43 a regular la eficiencia energética en instalaciones térmicas, dando prioridad a las instalaciones de distribución de energía térmica de distrito abastecidas con fuentes renovables, pudiendo declararse estos proyectos de utilidad pública; emplaza a las Administraciones públicas de la comunidad a fomentar la sustitución de instalaciones térmicas obsoletas y a regular reglamentariamente un sistema de clasificación energética global, sin perjuicio de su clasificación individual.

C. El sector de la edificación

El sector de la edificación, dado que consume mucha energía, ha sido objeto de una atención especial por la UE para que mejore su eficiencia energética. En el mismo contamos con la citada Directiva 2010/31/UE de EE de los edificios, reformada en el año 2018. Las previsiones de la normativa comunitaria se han plasmado en la LOE de 1999, en el CTE de 2006, en el RITE de 2007 y en el 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. A esta normativa hemos de unir Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE [que alude a la EE en la edificación (art. 8), que incluye exigencias de adaptación de los edificios a la electromovilidad (art. 15) y sobre contratación pública (art. 31)] y las legislaciones que las Comunidades Autónomas han aprobado sobre fomento de las energías renovables y EE y sobre cambio climático y transición energética que contienen regulación sobre una edificación energéticamente más eficiente.

Esta regulación contiene varios mecanismos para mejorar la EE de la edificación, que afectan a los edificios públicos, que pasamos a exponer.

- a) Las exigencias básicas de ahorro de energía aplicables a la edificación es el mecanismo más relevante para alcanzar edificios más eficientes, en la medida en que son obligatorias.

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 privados²⁵. 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: a) limitación del consumo energético mediante su satisfacción en gran parte con energía procedente de fuentes renovables; b) aislamiento térmico; c) instalaciones térmicas adecuadas; d) eficien-

25. 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.

cia de las instalaciones de iluminación; e) contribución de energías renovables para cubrir la demanda de agua caliente sanitaria y climatización de piscina cubierta; f) generación mínima de energía eléctrica procedente de fuentes renovables; y g) dotaciones mínimas para infraestructura de recarga de vehículos eléctricos.

Tengamos en cuenta que las Comunidades Autónomas pueden elevar esas exigencias mínimas de EE de la edificación en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente y eficiencia energética (Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019)²⁶.

Desde el año 2017, los edificios nuevos de consumo de energía casi nulo (edificios que definía la Directiva 2010/31 de eficiencia energética de los edificios, imponiendo como plazo para que todos los edificios fuesen de CECN 2020 para los edificios privados y 2018 para los edificios públicos; para los edificios existentes se apelaba al carácter ejemplarizante del sector público) se equiparan a los edificios que reúnan las exigencias de ahorro energético previstas en el CTE.

En esta línea, la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética encomienda al Gobierno promover la eficiencia energética en la edificación, en especial en edificios ocupados por personas en situación vulnerable, sin perjuicio de las competencias autonómicas. Por su parte, 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 (art. 27 de la legislación catalana; art. 36 de la legislación andaluza; art. 32 de la legislación de las Islas Baleares, esta comunidad también regula los planes de gestión energética de edificios de alto consumo energético; el art. 39 de la legislación foral navarra se refiere a la instalación de sistemas fotovoltaicos en edificios residenciales, industriales, comerciales y dotacionales de más de 500 m² de cubierta).

La Ley 4/2019 de Sostenibilidad Energética del País Vasco contiene una pormenorizada regulación sobre las obligaciones exigibles a los edificios residenciales existentes (tales como que la realización de reformas importantes en edificios residenciales con un número mínimo de viviendas exige la realización de una auditoría energética previa o la obligación en algunos casos de hacer estudios para el suministro centralizado de energía a comunidades de viviendas) y a los nuevos (exigencias de calificación mínima, previsión de sistemas centralizados de suministro energético a partir de fuentes renovables en nuevos desarrollos urbanísticos).

26. Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio, Fj. 18, Pte. Ricardo Enríquez Sancho.

- b) El Certificado de Eficiencia Energética del edificio:** la Directiva sobre EE de los edificios impone a los Estados Miembros exigir que determinados edificios cuenten con un certificado de eficiencia energética, exigencia que se ha transpuesto en un Reglamento estatal básico²⁷ que regula el procedimiento básico de certificación de eficiencia energética, el cual se ha reformado en varias ocasiones para hacerlo extensivo a más tipos de edificios.

La vigente regulación la encontramos en el Real Decreto 390/2021 cuyo art. 3 exige disponer de dicho certificado a: a) los edificios de nueva construcción; b) los edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario; c) los edificios o partes de edificios pertenecientes u ocupados por una Administración pública, entendiéndose por esta última la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y los *organismos públicos y entidades de derecho público* vinculados o dependientes de las dichas Administraciones, con una superficie útil total superior a 250 metros cuadrados; d) edificios o partes de edificios en los que se realicen reformas o ampliaciones que cumplan alguno de los supuestos que se indican en la norma (instalación o renovación de instalaciones térmicas que requiera de proyecto, intervención en más del 25% de la envolvente, ampliación de la superficie útil en más de 50 metros cuadrados y del 10% del volumen o superficie construido); e) edificios o partes de edificios con una superficie útil total superior a 500 metros cuadrados destinados a los usos indicados en el reglamento (administrativo, sanitario, comercial, residencial público, docente, cultura...); y f) edificios que tengan que realizar obligatoriamente la Inspección Técnica del Edificio o inspección equivalente.

La exigencia de contar con el certificado de eficiencia energética a los edificios previstos en las letras d), e) y f) supone una novedad respecto a la anterior regulación y viene a adaptar los certificados de eficiencia energética para que se conviertan en un mecanismo útil en la renovación de la edificación existente por razones de eficiencia energética a largo plazo, siguiendo los postulados de la Directiva 2018/844²⁸.

Por su parte, el IEE al que alude el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que se orienta a la verificación del estado de conservación, accesibilidad universal y eficiencia energética del edificio ha sido objeto de dos Sentencias del Tribunal Constitucional que han establecido su naturaleza de mecanismo de inspección urbanística y, en

27. Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética.

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

consecuencia, la falta de competencia del Estado para su regulación (Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016 y 143/2017)²⁹. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017 el Alto Tribunal aprecia que solo el contenido del informe referido a la eficiencia energética puede ampararse en los títulos competenciales del Estado sobre “energía y medio ambiente” (art. 149.1. 23º y 25º CE), pero no así los relativos a la conservación y accesibilidad. De esta forma, partiendo del carácter unitario del IEE, concluye que el Estado no ostenta competencia para regular técnicas o instrumentos urbanísticos dirigidos a verificar el cumplimiento de los deberes de conservación que pesan sobre los propietarios (Fj. 8º). Por tanto, el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia estatal básica para regular el certificado de eficiencia energética, lo que no impide que las Comunidades Autónomas 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 de fomento de la eficiencia energética. 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 impone que antes del 1 de enero de 2025 todos los edificios de uso residencial y terciario deben contar con el certificado de calificación energética registrado en su Registro público de certificados (para ello se dispensarán ayudas para la realización de las certificaciones), fijando el 1 de enero de 2030 para que la edificación de vivienda colectiva tenga una calificación B o superior; además encomienda al Gobierno autonómico fijar reglamentariamente la información adicional que deben incorporar los certificados de EE (art. 40). Otra medida importante para impulsar el uso de los certificados de EE es que no se podrá otorgar la licencia de primera ocupación a las edificaciones nuevas ni el certificado final de obras de reforma si no disponen del citado certificado (art. 41). También 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), también exige contar con dicho certificado para poder obtener la licencia de primera ocupación o el certificado final de obra en casos de reforma de edificios existentes (arts.34 y 35).

29. Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero, fundamento jurídico 2º y 3º (Pte. Andrés Ollero) y Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre (Pte. Encarnación Roca Trías).

c) Gestión energéticamente eficiente de los edificios públicos

La legislación autonómica reguladora de los bienes públicos de titularidad autonómica o local no contiene en la mayoría de los casos previsiones expresas sobre una gestión energética de los edificios públicos. Aunque en algunas de ellas se regulan los planes de optimización del uso de los edificios administrativos, en ellos no se incluyen referencias a la utilización racional del uso de la energía (caso de la legislación de patrimonio de Aragón, de Castilla-La Mancha, Castilla y León). Algunas Comunidades Autónomas sí se han referido a planes de eficiencia energética de los edificios y al abastecimiento energético de proximidad (Cataluña).

Parece que la normativa más apropiada para ello es la legislación sobre cambio climático y transición energética. En esta línea, las Comunidades Autónomas han introducido medidas referidas a los edificios públicos como la incorporación de instalaciones de energías renovables en los edificios autonómicos, la aprobación de programas de ahorro y eficiencia energética, las auditorías energéticas, la creación de la figura del gestor energético o la adquisición de edificios de alto rendimiento energético, entre otras.

Al margen de las referencias que pueda contener la normativa sobre cambio climático y transición energética respecto a la gestión energéticamente eficiente de los edificios públicos sería recomendable que la normativa autonómica sobre patrimonio aludiera a los planes de gestión energética de los edificios públicos, dada la relevancia que la edificación administrativa está llamada a tener en el logro de un parque edificado descarbonizado.

d) El deber legal de conservación de la edificación y la rehabilitación edificatoria por razón de eficiencia energética

La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017 -como hemos referido- al analizar la constitucionalidad del informe de Evaluación del Edificio (que integraba el informe sobre accesibilidad, conservación y eficiencia energética) concluyó que los aspectos referidos a la conservación de la edificación y a la accesibilidad era una materia intrínseca del urbanismo por lo que el Estado no podía ampararse en sus competencias en materia de energía para regularlos. Por tanto, cumpliendo lo dispuesto en el TRLS y RU sobre el deber de conservación (art. 15) que pesa sobre los propietarios de los edificios, corresponde a la legislación urbanística autonómica la regulación de la inspección de la edificación en los aspectos referidos a la conservación y accesibilidad. Teniendo en cuenta que -como hemos comentado- 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 munici-

pio), en las que se debe incluir el control de la conservación, accesibilidad y eficiencia energética.

Por lo que respecta a la rehabilitación de la edificación existente, el Tribunal Constitucional ha sostenido la constitucionalidad de la regulación estatal en esta materia en su Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017³⁰ con amparo en los arts.149.1.13^a y 23^a CE, considerando que dicha regulación es “una directriz general de naturaleza económica...que busca orientar las políticas públicas en materia urbanística para la dinamización de un sector económico concreto, como el de la rehabilitación y regeneración de las ciudades...”, a la vez que –para el Alto Tribunal- constituye una concreción del principio de desarrollo sostenible. Ahora bien, para el Tribunal Constitucional dichas competencias no le habilitan 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.

Solo unos años más tarde de la publicación del TRLS y RU, la UE da un importante impulso a la rehabilitación de la edificación para mejorar su eficiencia energética con objeto de descarbonizar este sector. En esta línea se sitúa, por un lado, la reforma en 2018 de la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios, que 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 (edificios residenciales y no residenciales, públicos y privados) en edificios de consumo de energía casi nulo (art. 2.bis); y, por otro lado, la aprobación del Pacto Verde en 2019 que 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 (centros administrativos, educativos y sanitarios) y la descarbonización de los sistemas de calefacción y refrigeración). Por su parte, la legislación europea sobre el clima de 2021 integra dentro del objetivo de neutralidad climática la renovación energética de la edificación para reducir sus emisiones.

Pues bien, a nivel interno ha sido la Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE la que de forma tangencial se ha referido a dicha Estrategia y al PNIEC como instrumentos para lograr una edificación más eficiente en el uso de la energía. Su art. 8 se refiere a la EE y la rehabilitación de edificios encomendando al Gobierno fomentar la renovación y rehabi-

30. Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre (Pte. Encarnación Roca Trías, Fj.13)

litación de edificios públicos y privados para su descarbonización hasta 2050 elaborando un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación Urbana (respetando el PNIEC y la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética).

Así pues, a las escasas referencias que incorpora el TRLS y RU sobre rehabilitación de la edificación, sin perjuicio de las referencias al principio de desarrollo sostenible y de eficiencia energética, donde se enmarca cualquier regulación o actuación que realicen las Comunidades Autónomas en materia de rehabilitación de la edificación para mejorar su eficiencia energética, se suman las previsiones de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE. A esa normativa ha seguido la aprobación de 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*, en la que se recogen medidas para impulsar la rehabilitación edificatoria para la mejora de la eficiencia energética, tales como: a) deducciones en varios impuestos por obras de este tipo en edificios residenciales; b) se facilitan las obras de reforma para la mejora energética en las comunidades de propietarios con modificaciones en la regulación del régimen de propiedad horizontal (exigiendo solo mayoría simple para acordarlas y para solicitar ayudas a tal fin, la consideración de dichos gastos como gastos generales...) y en el TRLS y RU reforzando las facultades de dichas comunidades de propietarios para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación; c) se recoge el principio primero la eficiencia energética; d) se 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.

La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y de desarrollo de la legislación básica sobre energía y medio ambiente les habilita para regular la rehabilitación para la descarbonización de la edificación. Han sido escasas las Comunidades Autónomas que han aprobado una legislación propia sobre rehabilitación y regeneración urbana (p. ej. Madrid, Islas Baleares, Castilla y León, Galicia), otras -como Andalucía- han optado por aprobar una norma reglamentaria para regular la rehabilitación edificatoria con apoyo en sus legislaciones sobre vivienda (p. ej. el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración Urbana para 2020-2030, el reglamento de rehabilitación de edificios y viviendas de la Comunidad Valenciana, etc).

También 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 eficiencia energética, 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 eficiencia energética y de previsiones más concretas sobre implantación de energías renovables o para ahorrar energía.

Las previsiones sobre rehabilitación de la edificación para mejorar en el consumo energético hemos de complementarlas con lo dispuesto en las legislaciones sobre cambio climático y TE de las Comunidades Autónomas en esta materia: priorización de la rehabilitación y de los edificios de consumo casi nulo de energía en la normativa urbanística (art. 27 de la Ley Catalana); actuaciones de rehabilitación de edificaciones municipales (art. 15) y edificaciones residenciales y no residencial (art. 36 de Ley Andaluza); medidas de fomento para la rehabilitación energética de edificios (art. 31), adaptación de la normativa urbanística para minimizar las barreras a la rehabilitación energética del parque edificado (D.A. 6^a) y planificación para la rehabilitación progresiva del parque edificado público en las Islas Baleares (D.A. 8^a), Navarra aprobará antes del 1 de enero de 2025 una Plan de Rehabilitación de vivienda (art. 40 Ley Foral Navarra); la Comunidad Valenciana apuesta en su regulación de la regeneración urbana porque las medidas que se adopten en materia urbanística se encaminen a un cambio de modelo urbanístico que priorice la rehabilitación de la edificación hacia edificios de consumo casi nulo de energía (art. 37) y la planificación para la rehabilitación progresiva del parque edificado de las administraciones valencianas para mejorar su EE energética (D.A. 11^a).

* Otros instrumentos al servicio de la rehabilitación energética de la edificación lo constituyen:

- a) el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España que entre las ayudas que recoge incluye las destinadas a: “Implementación de la Agenda Urbana: Plan de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana” (entre sus programas figuran el relativo a la “rehabilitación energética de edificios” y el de “regeneración y reto demográfico).
- b) En materia de vivienda la aprobación de los planes de vivienda elaborados por el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales en ejercicio de sus competencias sobre vivienda, o en virtud de otros títulos competenciales en el caso del Estado, se encuentran coordinados en cuanto a los objetivos a lograr en materia de vivienda y respecto a la gestión de las ayudas que prevén.

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

Las competencias compartidas del Estado y las Comunidades Autónomas 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 mate-

ria; más concretamente la LBRL les atribuye competencias sobre medio ambiente urbano, entre las que incluye “*la protección contra la contaminación lumínica y atmosférica en las zonas urbanas*”. 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 20.000 habitantes el mismo será coordinado por la Diputación provincial.

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 Atmósfera*³¹, en el *Reglamento de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior de 2008*³², 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 Comunidades Autónomas 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 eficiencia energética. Por tanto, como complemento de la normativa básica estatal, las Comunidades Autónomas pueden incidir en el ahorro energético con medidas respecto del uso del alumbrado exterior.

Tampoco las legislaciones sobre cambio climático y TE de las Comunidades Autónomas 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 regula de forma extensa la EE en el alumbrado exterior -art. 43-; la Comunidad Valenciana lo regula 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 la aborda tanto la normativa estatal básica ambiental como la normativa específica autonómica sobre protección contra la contaminación lumínica y la normativa sobre cambio climático y TE. Sin embargo, al margen del Reglamento básico del Estado no todas las Comunidades Autónomas cuentan con normativa para la protección contra la contaminación lumínica ni todas tienen legislación sobre cambio climático y transición energética.

31. 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.

32. 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.

8. Transporte, movilidad y residuos

A. Transporte y movilidad sostenible

El transporte, junto a la edificación, es uno de los sectores que más energía consume³³, 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), prestando también una atención especial a las infraestructuras adecuadas para la implementación de energías alternativas; y por otro, a la movilidad sostenible.

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). Para lograr dicha penetración se centra en dos medidas:

- Introducir los biocombustibles, apostando por los biocombustibles avanzados (aquellos que no producen un cambio indirecto en el uso de la tierra, o sea, que no tienen como materia prima productos alimentarios) y fomentando vehículos de transporte por carretera eficientes energéticamente hablando (Directiva 2009/33, modificada en 2019), imponiendo objetivos mínimos de contratación pública.
- la movilidad sostenible a través del vehículo eléctrico que usa electricidad producida a partir de energías renovables o alternativas.

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).

Por un lado, por lo que respecta a la normativa estatal en materia de planes de movilidad, no contamos con una ley de movilidad sostenible, aunque la misma se encuentra en fase de tramitación parlamentaria. Ahora bien, son varias las Leyes que han regulado aspectos en esta materia:

- * El art. 16 de la Ley 34/2007 de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera impone a las Comunidades Autónomas adoptar planes de mejora de la calidad del aire, en los que se integrarán planes de movilidad urbana. Estos planes se elaborarán teniendo en cuenta la planificación estatal en la materia. La planificación en materia de calidad del aire, incluida la relativa a la movilidad, es determinante para la planificación

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

territorial y urbanística, y si la misma se aparta de ella debe motivarse y hacerse pública.

- * El art. 101 de la *Ley de Economía Sostenible* encomienda a las Administraciones públicas el fomento de medios de transporte sostenibles ambientalmente, y les impone la aprobación de Planes de Movilidad Sostenible de ámbito autonómico, supramunicipales o municipales.
- * El art. 14 de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética establece como objetivo que en 2050 los vehículos comerciales ligeros y turismos sean de nulas emisiones para lo que se deben adoptar medidas por todas las Administraciones territoriales; a su vez, impone la aprobación de planes de movilidad municipales antes de 2023 (en municipios de más de 50.000 habitantes y el establecimiento de zonas centrales restringidas al tráfico más contaminante). Y ello, sin perjuicio de la labor que en materia de movilidad sostenible corresponde a la normativa de transporte y movilidad de las Comunidades Autónomas y a las Ordenanzas municipales que regulen el uso público de las vías urbanas.

Por otro lado, en cuanto al uso de los biocombustibles y la implantación de vehículo eléctrico:

La normativa aplicable es 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); 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 ha 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).

También las Comunidades Autónomas 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.

Algunas Comunidades Autónomas han aprobado sus propias legislaciones sobre transporte y movilidad sostenible. 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.

B. Residuos

Otro de los ámbitos donde las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias sobre protección del medio ambiente, pueden intervenir es en materia de residuos. Los residuos se consideran como uno de los sectores difusos en los que es necesario controlar las emisiones de gases de efecto invernadero. Algunos residuos agrícolas o forestales se utilizan como biomasa, como fuente de energía renovable, contribuyendo a la transición hacia el uso de energías limpias. Una de las finalidades a que estos pueden destinarse es a su valorización energética. La *Ley 7/2022 de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular* al establecer la jerarquía de residuos sitúa la valorización por detrás de la preparación para la reutilización y el reciclado, y solo por delante de la eliminación, no obstante, para alcanzar el mejor resultado medioambiental se puede alterar dicha jerarquía previa justificación basada en un enfoque del ciclo de vida. Las competencias que en materia de residuos ostentan las Comunidades Autónomas y los entes locales se han detallado en la citada Ley estatal de residuos (art. 12).

La importancia que en la transición energética tienen los residuos se ha puesto de manifiesto en la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética 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...).

9. Otros instrumentos al servicio de la transición energética

Entre los instrumentos que pueden utilizarse de manera transversal por las Comunidades Autónomas 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.

- a) En materia de contratación pública, la legislación de contratos del sector público contiene criterios para la contratación ambientalmente sostenible en los que hay que incluir el uso eficiente de la energía.

Las leyes sobre cambio climático y transición energética se refieren a la contratación pública: la Ley 7/2021 de Cambio Climático y TE estatal se refiere a la contratación en materia de alimentación para combatir el cambio climático (art. 22) y contiene un artículo específico sobre contratación pública incidiendo en los criterios medioambientales y de

sostenibilidad energética (art. 31). La legislación catalana se refiere 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 regula medidas de contratación pública; en Navarra la Disposición Adicional Undécima contiene 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 contiene 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/rehabilitación del parque edificado público (el PNIEC impone la renovación de la edificación de la Administración General del Estado y de otras administraciones). En materia de transporte, la Directiva 2009/33 relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios en favor de una movilidad de bajas emisiones (actualizada 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. Los actuales objetivos comunitarios de contratación ecológica en materia de transporte se establecen en los arts. 86 a 91 del Real Decreto-ley 24/2021, por el que se traspone al derecho interno la Directiva 2019/1161, que pretende que en dicha contratación de vehículos por carretera se tenga en cuenta el impacto energético y medioambiental durante su vida útil. El citado Real Decreto-ley establece objetivos mínimos de contratación pública de vehículos ligeros limpios a nivel nacional de un 36,3% de agosto de 2021 a 31 de diciembre de 2030, y una cuota respecto a vehículos pesados en progresivo aumento hasta el 14% en 2030 respecto a camiones y el 65% de autobuses. El reparto de dichos objetivos nacionales corresponde al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. También, la regulación de los contratos de rendimiento energético cumple un importante papel en la introducción de la eficiencia energética en la edificación y en el alumbrado público.

- b) Las comunidades energéticas locales (Comunidades Ciudadanas de Energía y Comunidades de Energías Renovables): en el marco de la Directiva 2018/2001 sobre fomento en el 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 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 TE. En las mismas, junto a los proyectos de energías renovables con participación local (los impulsados por comunidades energéticas) -a que se refiere la Comunidad Valenciana-, algunas Comunidades Autónomas (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 como la de algunas Comunidades Autónomas vienen fomentando la participación de la administración local, de los ciudadanos y de las pymes en la producción de energía eléctrica procedente de energías renovables, a través de comunidades energéticas. Nos encontramos con una fórmula de fomento de la participación ciudadana en el ámbito de la energía.

- c) El régimen sancionador en materia de transición energética. Partiendo de la reserva de ley que impone el art. 25 de la CE en materia sancionadora hemos de estar a la legislación reguladora de cada sector en el que debe intervenir para garantizar la transición energética para determinar a quién corresponden las competencias sancionadoras.

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. Por lo que respecta a las infracciones y sanciones relacionadas con las exigencias de contar con el certificado de eficiencia energética en la edificación las mismas se regulan en la Disposición Adicional Duodécima del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015. En el mismo se prevén sanciones que pueden alcanzar los 6000 euros, pudiendo aumentarse en función del beneficio obtenido del incumplimiento. En esta materia la competencia de instrucción y resolución de los expedientes sancionadores corresponde a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

En materia de cambio climático y transición energética, las Comunidades Autónomas que han legislado en la materia regulan el régimen

sancionador aplicable (Andalucía, Islas Baleares, Canarias) con sanciones que pueden llegar a alcanzar la imposición de multas de hasta 120.000 euros (Andalucía), 200.000 euros (Islas Baleares), 600.000 euros (Canarias), de 2.500.000 euros (Comunidad Valenciana). La competencia sancionadora suele recaer en los órganos autonómicos con competencia en materia de cambio climático.

Aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con legislación sobre fomento de las energías renovables y la eficiencia energética también han previsto un régimen sancionador en las materias que regulan, las cuales están en íntima conexión con la transición energética. Las sanciones pueden alcanzar hasta los 300.000 euros (en Andalucía, en Murcia y en Castilla-La Mancha). En este caso las competencias sancionadoras se atribuyen a la Consejería competente en materia de energía.

- d) La creación de impuestos ambientales en las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y transición energética (caso de Cataluña y la Comunidad Valenciana).