

# ICCAA 2022. Abstracts

*Observatori de Dret Públic – IDP Barcelona*



[www.idpbarcelona.net](http://www.idpbarcelona.net)

Observatorio de Derecho Público - IDP Barcelona

Avda. Diagonal, 684, 08034 Barcelona

Edifici Ilerdense, despatx 103-104

[idp@ub.edu](mailto:idp@ub.edu)

Tel. (+34) 93 403 45 35

(+34) 613 05 66 03

---

@idpbarcelona



## ÍNDICE

Valoración general del Estado Autonómico .....	1
La autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas: Ventajas y riesgos .....	8
Reflexiones sobre la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas .....	11
La acción de las Comunidades Autónomas ante la transición energética .....	13

---

**Gobiernos autonómicos de coalición, elecciones anticipadas y actividad legislativa autonómica.** En 2022 tuvieron lugar dos procesos electorales de ámbito autonómico. La primera cita fue en Castilla y León, el 13 de febrero, y la segunda en Andalucía, el 19 de junio, ambas elecciones fueron consecuencia de disoluciones anticipadas.

Los resultados en Castilla y León dejaron unas Cortes con una representación muy fragmentada con hasta 8 fuerzas políticas. Si bien el PP logró un limitado incremento en su número de escaños (de 29 pasa a 31), quedó muy lejos de la mayoría absoluta (41 procuradores) que le hubiera permitido gobernar en solitario. Tal circunstancia le obligó a buscar un apoyo para formar gobierno. La solución fue forjar una coalición con Vox que, por primera vez, pasó a integrarse en un gobierno autonómico.

En las elecciones celebradas en Andalucía, la causa de la disolución anticipada fue la falta de aprobación de los Presupuestos. El PP logró los mejores resultados electorales de su historia en Andalucía, alcanzando la mayoría absoluta gracias a los 58 diputados que obtuvo.

Sobre la legislación autonómica, cabe destacar distintos ámbitos materiales. Respecto de la promoción de la igualdad, se han aprobado diversas leyes autonómicas encaminadas a promover una situación de igualdad real y efectiva tanto mediante el reconocimiento de derechos como a través de la creación de políticas públicas. También ha habido respuestas legislativas para hacer frente a las situaciones de necesidad en la que se encuentran aquellos sectores sociales con menos recursos y que han resultado especialmente damnificados tanto por la crisis sanitaria causada por la pandemia, como por las consecuencias de la guerra en Ucrania.

En las Islas Baleares, se aprobó la Ley 1/2022, de Educación. Se trata de una norma que ve la luz transcurridos 25 años desde que esta Comunidad Autónoma recibiera la transferencia de las competencias correspondiente en materia de educación y que contiene una regulación integral de la misma. Es importante hacer hincapié en que dicho marco normativo viene a garantizar la enseñanza en catalán y castellano en las aulas de los

---

centros educativos baleares. Atendiendo a esta premisa, se constata que la nueva ley educativa asume y da continuidad al modelo lingüístico previo.

Un último ámbito material destacable es la vivienda. En este sentido, en Cataluña se aprobó la Ley 1/2022, de 3 de marzo, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. Se trata de una norma orientada a recuperar las medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda previstas en el Decreto-ley 17/2019 y anuladas por el Tribunal Constitucional en la STC 28/2022. Mantiene la previsión de expropiación forzosa temporal de viviendas vacías por causa de interés social y, asimismo, procede a incorporar mejoras técnicas que buscan agilizar la solicitud y la gestión de los alquileres sociales obligatorios

**Crisis económica, Fondos Next Generation y financiación de las CCAA.** Tras dos años de secuelas de la pandemia, 2022 fue un año de recuperación económica con un crecimiento incluso por encima de la media de la zona euro, pese a que se distribuyó de manera desigual entre las CCAA.

La economía cerró 2022 con la creación de 280.000 empleos y un crecimiento del 5.5%. La tasa de paro siguió descendiendo, hasta situarse en un 12,9% de la población activa; pero, sigue siendo la más elevada de la Unión Europea. De nuevo, hubo sensibles desigualdades entre CCAA.

No obstante, mientras los salarios crecieron un 6% en 2022 los márgenes empresariales lo hicieron un 15%. Puede decirse que los beneficios empresariales ganaron terreno y los sueldos lo perdieron; de hecho, en mayo de 2023, los sindicatos han anunciado negociaciones y movilizaciones a favor del incremento salarial

Los fondos europeos Next Generation, así como la recuperación de la actividad turística (con 71,6 millones de llegadas en 2022 y un buen gasto medio por viajero) y también las exportaciones, son el motor principal de ese crecimiento.

En 2022 ha continuado la tendencia a las rebajas fiscales -o a las supresiones- por parte de bastantes CCAA en los impuestos cedidos, en especial, Sucesiones, Donaciones y Patrimonio. Esta situación genera un federalismo fiscal competitivo y por tal razón dedicamos a esta cuestión un estudio monográfico de este Informe. En sentido contrario, el Estado aprobó una Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energéticos y de entidades de crédito y la creación del impuesto sobre grandes fortunas.

---

Otra cuestión por destacar es la relativa al sistema de financiación de las CCAA, cuya reforma lleva pendiente desde 2014. Este retraso en la revisión del sistema carece de cualquier justificación y existe un generalizado consenso en la necesidad y urgencia de la revisión, pero harán falta compromisos entre CCAA y las fuerzas políticas que hoy por hoy no parecen cercanos.

Todo el sistema de financiación ordinario, extraordinario y de endeudamiento es de una tal complejidad que dificulta tanto su control parlamentario como el de la opinión pública: es un ámbito de acción casi reservado en la práctica a los gobiernos. Esta situación introduce cierto déficit democrático en un sistema parlamentario. Otros problemas que se deberán afrontar en la reforma son los niveles de deuda de las CCAA con el Estado o las diferencias entre el régimen común y foral.

En relación con las reformas estatutarias, Aragón y las Islas Baleares suprimieron el aforamiento de los diputados y de los miembros de ambos Gobiernos autonómicos. Una senda que ya habían seguido otros años Cantabria y Murcia. Hay pues distintas opciones en los Estatutos de Autonomía sobre los aforamientos.

Lo que no ha habido es un debate sobre la funcionalidad y eficiencia de una prerrogativa objetiva de las Cámaras, en aras a un funcionamiento regular, sin dilaciones y obstáculos derivados de denuncia o querellas de particulares más o menos temerarias, lo que no es un mero privilegio subjetivo de los parlamentarios.

Sobre los Reglamentos de las distintas Cámaras, tanto estatales como autonómicas, cabe destacar la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para facilitar el voto telemático en casos de embarazo, maternidad o paternidad, enfermedad o situaciones de especial gravedad, modalidad de votación que se había consolidado como consecuencia de la pandemia.

**Jurisprudencia constitucional de contenido competencial.** El número de sentencias ha vuelto a ser relativamente bajo en 2022, veintisiete, frente a diecisiete en 2021 cuando estábamos en mitad del Coronavirus. Los retrasos injustificados de más de dos años en la renovación parcial del Tribunal Constitucional por el Congreso de los Diputados, que ralentizan siempre el trabajo de la jurisdicción constitucional, tampoco ayudaron. Los Magistrados designados por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial se nombraron también con seis meses de retraso en enero de 2023.

---

Sin embargo, puede que estas dilaciones no sean la única causa de la baja actividad jurisdiccional, ni siquiera la más importante, y que haya otras razones más profundas o estructurales relacionadas con la organización de trabajo, pero sobre todo con la tendencia desde hace tiempo a la reducción de las controversias competenciales.

Sigue aumentando el número de cuestiones de inconstitucionalidad que plantean controversias competenciales, que eran difíciles de imaginar en los primeros años de desarrollo constitucional, pero que se están convirtiendo en la práctica en un instrumento habitual de control indirecto de la delimitación competencial.

El protagonismo vuelve a estar otro año del lado de la conflictiva categoría de normas básicas del Estado, lo que evidencia las deficiencias de la definición material y formal de lo básico en la jurisprudencia constitucional. Una revisión de la doctrina jurisprudencial por el nuevo Tribunal Constitucional acaso no fuera estéril y permitiera rebajar el número de conflictos generando más seguridad jurídica. En efecto, es éste de las bases uno de los asuntos que quizá debiera afrontar una futura reforma constitucional, o al menos una mejor jurisprudencia desprovista de contradicciones.

**Leyes estatales con impacto territorial.** El balance general de la producción legislativa estatal en el año 2022 arroja los siguientes resultados: se aprobaron 15 leyes orgánicas y 39 leyes ordinarias. Las cifras apuntan un reforzamiento de la función legislativa de las Cortes Generales esta Legislatura, lo que es importante. La capacidad de armar mayorías suficientes para sacar adelante proyectos y proposiciones de ley indica una consolidación de un bloque de apoyo a las iniciativas gubernamentales, una mayoría parlamentaria que hace posible llevarlas a término.

Por otro lado, es destacable el significativo descenso experimentado por el recurso a la figura de los decretos-leyes, cuyo número se sitúa en un total de 20. Tras la superación de los peores efectos de la pandemia en 2022, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que se hallan en la base de los decretos-leyes como supuestos de hecho habilitante pasan a ser, en su mayor parte, la compleja situación derivada de la guerra en Ucrania tras la invasión rusa en febrero de 2022, y, los subsiguientes, problemas energéticos y de inflación.

En el ámbito fiscal, se han modificado los regímenes económicos vasco y navarro, adaptándolos a determinadas reformas producidas en los últimos años; se aprobó la Ley

---

Orgánica 9/2022, de 28 de julio, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y del Código Penal, cuya Disposición Final 4ª, prevé la posibilidad de cesión a las CCAA del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y “coincineración” de residuos, cesión que se realizó posteriormente para Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia e Illes Balears.

En lo relativo a normativa comunitaria, se creó la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios; se aprobó la Ley 30/2022, estableciendo un conjunto de normas básicas y de coordinación para la aplicación en nuestro país de las ayudas provenientes de la PAC.

La Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, con carácter de normativa básica, es un texto legislativo que viene a definir un mínimo común denominador en la materia a partir del cual las CCAA podrán establecer normas propias de desarrollo específico. Es interesante el impacto en aquellas con lengua oficial propia, pues establece una serie de medidas orientadas al fomento en los servicios de comunicación audiovisual televisivos de obras audiovisuales producidas, dobladas o subtituladas en las correspondientes lenguas oficiales autonómicas.

Para acabar, es necesario citar la Ley, 20/2022, de Memoria Democrática, que pretende entre otros aspectos adoptar una política pública integral en dicho ámbito, cuya articulación garantiza a escala territorial un Consejo Territorial de Memoria democrática, de composición mixta (estatal y autonómica) que asume la condición de instancia de cooperación, comunicación e información entre Administraciones Públicas. Dotada de una destacada importancia es la previsión que dispone que el procedimiento para localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas es competencia de las CCAA.

**La rebaja del conflicto político en Cataluña y el avance del diálogo.** Cataluña está volviendo progresivamente a la normalidad tras un largo periodo de intensas tensiones políticas derivadas del “Proceso”. La recuperación de una relativa normalidad en las relaciones con el Gobierno central, unidas a un entorno económico más favorable permiten avanzar en esta etapa de rebaja de las tensiones. Ello no significa que la aspiración soberanista haya desaparecido del debate político y social, ni impide que, por su carácter transversal, suponga un cuestionamiento de base del Estado autonómico.

---



Un dato relevante fue la ruptura del gobierno de coalición entre ERC y *Junts per Catalunya*, que obligó al President Aragonès a replantear la legislatura con un gobierno en solitario (33 diputados de 135). Las dudas iniciales sobre la viabilidad de esta estrategia se han ido disipando, permitiendo no sólo aprobar algunos proyectos legislativos relevantes, sino también lograr fuera de plazo la aprobación de los presupuestos, así como la convalidación de algunos decretos-ley de relevancia. Se rompe así la dinámica de dos bloques absolutamente irreconciliables entre soberanistas y unitarios, un rasgo que merece subrayarse.

Así, el año 2022 ha confirmado la rebaja de la tensión con el Gobierno del Estado, y la continuidad de la Mesa del diálogo, alcanzándose algunos acuerdos importantes que exteriorizan constantes negociaciones fuera de ella.

Entre otras, se llevó a cabo una polémica reforma del Código Penal, del cual desaparece el delito de sedición que pasa a llamarse “desórdenes públicos agravados”, así como a la modificación del delito de malversación, en el que se diferencian los casos en los que no ha existido apropiación de fondos públicos, creándose un nuevo delito por enriquecimiento injusto.

Al mismo tiempo, se hicieron acuerdos para aprobar los presupuestos generales del Estado con los votos de ERC, y el PSC se ofreció a apoyar los presupuestos de la Generalitat, propuesta que no fue aceptada en 2022, pero sí lo sería en 2023

En el lado de los conflictos, cabe destacar el ‘caso Pegasus’ de espionaje a políticos independentistas catalanes. Se discutió quien había pagado y ordenado el espionaje y con qué objetivo y, en particular, cuál había sido la implicación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). El Gobierno del Estado anunció una investigación interna del CNI, cesó a su directora, y llevó la cuestión a la comisión parlamentaria de secretos oficiales. Unas actuaciones que no dieron plena satisfacción a las protestas de los afectados.

Y también ha tenido continuidad la discusión sobre el uso del catalán en las escuelas. Recordemos que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJ) dictó una sentencia, el 16 de diciembre de 2020, en la que establecía que en las escuelas se debía garantizar un mínimo uso del 25% de la lengua castellana como lengua vehicular.

Para dar cumplimiento a las resoluciones judiciales, se aprobó un Decreto-ley que no fijaba porcentajes concretos de uso del catalán y castellano, sino que ambas lenguas deben tener una “presencia adecuada” en los currículos y en los proyectos educativos, para que

---

todo el alumnado alcance el dominio oral y escrito de las dos lenguas. Pero también dice que deben tenerse en cuenta la situación sociolingüística general, la de cada centro y su entorno, así como los objetivos de normalización lingüística y la evolución del proceso de aprendizaje; y por ello el alcance de esta presencia debe determinarse exclusivamente con criterios pedagógicos y de forma singularizada para cada uno de los centros. Habrá que esperar a la sentencia del Tribunal Constitucional.



# LA AUTONOMÍA FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: VENTAJAS Y RIESGOS

En este trabajo monográfico se analiza el ejercicio de la autonomía tributaria de los gobiernos autonómicos y sus posibles efectos económicos y financieros. El ejercicio de dicha autonomía depende de la posibilidad que éstos tienen de tomar decisiones sobre determinadas figuras tributarias, tanto desde un punto de vista normativo, como de gestión; y ello, está determinado por el diseño de su modelo de financiación. De este modo, se puede afirmar que el ejercicio de la autonomía tributaria por parte de los gobiernos autonómicos de las Comunidades Autónomas de régimen común es distinto del de las de régimen foral, dadas las significativas diferencias que existen entre los dos modelos.

En dicho estudio, en su segundo apartado, se podrá encontrar una relación detallada de las fuentes de ingresos del actual modelo de financiación autonómica acordado el año 2009, que permiten a las Comunidades Autónomas de régimen común ejercer su autonomía tributaria y se ofrecen algunos indicadores que sirven para calibrar el grado de autonomía alcanzado. Al mismo tiempo se hace referencia a los tributos propios y una descripción de las fuentes de ingresos que permiten a los gobiernos forales el ejercicio de su autonomía tributaria.

En el tercer apartado, se analiza cual está siendo el uso de la autonomía tributaria por parte de los distintos gobiernos autonómicos, lo cual permite observar la existencia de comportamientos significativamente distintos entre ellos.

En el cuarto apartado se enumeran las ventajas que, desde un punto de vista económico y financiero, supone el cumplimiento del principio de autonomía fiscal por parte de los gobiernos subcentrales, es decir, las ventajas asociadas al hecho de que los gobiernos puedan tomar decisiones en relación, tanto sobre el volumen de sus ingresos, como sobre la forma de obtenerlos (cómo distribuir la carga fiscal entre su ciudadanía); y al mismo tiempo se describen las limitaciones que ello supone, fundamentalmente, las referidas a la competencia fiscal y a la desigualdad, señalando los mecanismos que pueden contribuir a mitigarlas y/o eliminarlas.

---

Finalmente, en el quinto y último apartado se enumeran un conjunto de reflexiones que, a título de conclusión, permiten apuntar algunas propuestas de mejora de la situación actual.

El grado de autonomía financiera de los gobiernos subcentrales viene determinado por la capacidad que tienen de tomar decisiones, tanto por el lado del gasto, como por el lado de los ingresos. Es decir, su capacidad de tomar decisiones sobre el volumen de su presupuesto de ingresos y sobre la procedencia de los mismos.

Desde 1997, cuando las Comunidades Autónomas de régimen común recibieron por primera vez poder normativo en varios impuestos cedidos, su uso se ha ido extendiendo a todos los impuestos con capacidad normativa. Esto significa que, en la actualidad, las cuotas que contribuyentes en situaciones similares pueden tener que pagar en impuestos como el IPRF, patrimonio, sucesiones y donaciones o transmisiones patrimoniales y actos jurídicos pueden presentar importantes diferencias entre comunidades.

La teoría del federalismo fiscal señala como una de las principales ventajas del ejercicio de la autonomía financiera por parte de los gobiernos subcentrales, su contribución responsable ante sus ciudadanos. Se considera que si los gobiernos pueden tomar los tributos que les pagan sus ciudadanos, deberán rendir cuentas ante ellos esta contribución a la rendición de cuentas, incentivará comportamientos más eficientes los gobiernos, porque saben que los ciudadanos podrán establecer una relación actividad de gastar (a través de los servicios que reciben) y su actividad de ingresar tributos que pagan). Saber establecer un vínculo entre los servicios que se reciben los tributos que se le pagan, reduce la llamada “ilusión fiscal”, es decir, reduce la posibilidad de que los ciudadanos no perciban el verdadero coste que les supone poder disponer de los servicios prestados por sus gobiernos y crean, erróneamente

El ejercicio de las competencias en materia de fiscalidad por parte de los gobiernos autonómicos está determinado por el mayor o menor “poder tributario” que les ha sido otorgado a partir del desarrollo del actual marco legislativo a través de los distintos acuerdos de financiación autonómica.

Si bien las Comunidades Autónomas forales han gozado de un amplio poder de decisión sobre sus tributos desde los primeros años de la década de los 80, las Comunidades Autónomas de régimen común lo han ido adquiriendo, en parte, a partir del acuerdo de financiación autonómica del año 1996, momento en que además del rendimiento de los llamados “tributos cedidos tradicionales” se les cedió cierta capacidad normativa sobre

---

ellos, y se amplió la composición de su cesta tributaria. Ello fue reforzado en los posteriores acuerdos del 2001 y 2009. Fue a partir de entonces cuando se empezaron a observar ciertos comportamientos de competencia fiscal por parte de los gobiernos autonómicos, sobre todo al inicio del proceso en las Comunidades Autónomas limítrofes a las forales.

El texto pone de manifiesto la importancia que tiene para cualquier gobierno poder ejercer un cierto grado de autonomía financiera. Las ventajas de poder hacerlo se inscriben en el ámbito de la eficiencia, en la medida que contribuye a reducir la ilusión fiscal de los ciudadanos, mejora el proceso de rendición de cuentas e incentiva comportamientos fiscalmente más responsables. Como contrapartida, el ejercicio de la autonomía financiera comporta un cierto grado de competencia fiscal que, llevada al límite, podría acabar con la eliminación de ciertas figuras tributarias y, por tanto, con la reducción de importantes fuentes de ingresos de los gobiernos.

Por tanto, pensando en el futuro de la financiación autonómica y, más concretamente, en los aspectos ligados al ejercicio de la autonomía financiera, cabría tener en cuenta los siguientes puntos:

1. ¿Cómo han utilizado las Comunidades Autónomas su capacidad normativa en materia tributaria?
  2. ¿Debería aumentar la capacidad de decisión de los gobiernos autonómicos en materia tributaria?
  3. ¿Qué grado de conocimiento tienen los ciudadanos del sistema fiscal español? ¿Conocen las decisiones que toman sus gobiernos? ¿Cómo se podría solucionar esta cuestión?
  4. Los problemas crecientes derivados del cambio climático van a provocar que el papel del Estado deba ser más activo en el ámbito de la tributación medioambiental, ¿cómo debería ser la coordinación con las Comunidades Autónomas?
-

## REFLEXIONES SOBRE LA COMPETENCIA FISCAL ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como consecuencia del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal experimentado en España desde la aprobación de la Constitución y más concretamente del ejercicio cada vez más activo por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias normativas que se les han ido atribuyendo de forma progresiva en los impuestos cedidos, se ha alcanzado a un escenario en el que puede hablarse de la existencia de una cierta competencia fiscal interterritorial y de diferencias de carga tributaria para los ciudadanos españoles en función del territorio en el que residen, diferencias que se han revelado especialmente llamativas en los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre el Patrimonio.

A esta situación se ha llegado por la evolución que ha experimentado el concepto de impuesto cedido que inicialmente se concebía como una fuente de financiación más dentro del bloque de recursos transferidos por el Estado, pues las Comunidades Autónomas se limitaban a percibir la recaudación obtenida en su territorio. Fue con la aprobación del modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001 cuando se modificó el concepto de impuesto cedido para permitir por primera vez la posibilidad de ceder a estos entes territoriales competencias normativas sobre elementos esenciales en el ámbito de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

A lo largo del estudio monográfico, se realizará un diagnóstico de la situación actual del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas en relación con los tributos citados, así como de sus competencias en materia de gestión e inspección tributaria y se formularán diversas reflexiones para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia del ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias normativas atribuidas desde 1996, hemos llegado a un escenario en el que puede hablarse de la existencia de competencia fiscal interterritorial y de importantes diferencias de carga fiscal efectiva para los españoles en función del territorio en el que residen, diferencias que se han revelado especialmente llamativas en los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre el Patrimonio.

---

No obstante, se puede concluir que los principios de autonomía financiera y de igualdad (en su dimensión territorial) no parece que se vean vulnerados por las diferencias de tributación existentes entre territorios. Según el Tribunal Constitucional, puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional porque la igualdad en su dimensión territorial no puede entenderse como “una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones”. La existencia de diferencias es inevitable en un Estado tan descentralizado como España.

Más complicado resulta el análisis de las diferencias de tributación desde la perspectiva de los principios de solidaridad y lealtad institucional. El principio de solidaridad interterritorial no exige que el nivel de prestación de los servicios sea idéntico en todo el territorio nacional, porque ello sería contrario a la diversidad jurídica que deriva de la autonomía. Ahora bien, sería difícilmente compatible con este principio la existencia de intolerables diferencias económicas y fiscales interregionales.

Y, además, hay otra vertiente importante de este principio de máxima relevancia para nuestro Tribunal Constitucional como es su naturaleza de mandato de comportamiento leal y honesto entre los poderes territoriales del Estado, de manera que estos se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí.

---

## LA ACCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

El fundamento para acometer la 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.

A nivel comunitario, la transición energética se encuentra desarrollada en el TFUE en su Título XX dedicado al Medio Ambiente. Recoge entre sus objetivos el fomento de medidas para “luchar contra 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.

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 comunitarios<sup>2</sup>. 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.

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.

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. 149.1.25a 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. 149.1.22a CE).

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)<sup>3</sup>, 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 por esto que la intervención por las Comunidades Autónomas en materia de transición energética debe enfocarse en la planificación para la transición energética y la intervención autorizatoria de instalaciones .

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.

---

Observatorio de Derecho Público - IDP Barcelona

Avd. Diagonal, 684, 08034 Barcelona

Edifici Ilerdense, despatx 103-104

[idp@ub.edu](mailto:idp@ub.edu)

Tel. (+34) 93 403 45 35

(+34) 613 05 66 03

---



@idpbarcelona



