REVISTA DIREITO PÚBLICO

LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL ESPANHOL

THE ENERGY TRANSITION IN THE SPANISH CONSTITUTIONAL CONTEXT

MARIA HYLMA ALCARAZ SALGADO[1]
Universidad de Vigo. (UVIGO). Curso de Direito. Departamento de Direito Público. Pontevedra. Espanha.

RESUMEN: Este trabajo examina la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética de España, La ley establece un marco normativo esencial para cumplir con los objetivos de reducción de emisiones y promoción de energías renovables. Aunque la Constitución de 1978 no menciona explícitamente la competencia para legislar sobre el cambio climático y la transición energética, estas áreas se incluyen dentro de las competencias del Estado para la protección del medio ambiente y la planificación de la economía. La Ley 7/2021 se desarrolla bajo estas competencias exclusivas del Estado, permitiendo a las Comunidades Autónomas crear normativas complementarias y adaptadas a sus necesidades regionales. También se examinan las legislaciones autonómicas de la Comunidad Valenciana, el País Vasco, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra, las primeras en desarrollar la normativa estatal.

PALABRAS CLAVE: transición energética; Constitución española; legislación autonómica.

RESUMO: O presente artigo analisa a Lei espanhola 7/2021, de 20 de maio, relativa às Alterações Climaticas e à Transição Energética. A lei estabelece um quadro regulamentar essencial para cumprir os objetivos de redução das emissões e promover as energias renováveis. Embora a Constituição de 1978 não mencione explicitamente a competência para legislar sobre as alterações climáticas e a transição energética, estes domínios inserem-se nos poderes do Estado para proteger o ambiente e planear a economia. A Lei 7/2021 é desenvolvida ao abrigo destas competências exclusivas do Estado, permitindo que as Comunidades Autónomas criem regulamentos complementares adaptados às suas necessidades regionais. São igualmente analisadas as legislações regionais da Comunidade Valenciana, do País Basco, das Ilhas Canárias e da Comunidade Foral de Navarra, a primeira a desenvolver a regulamentação estatal.

PALAVRAS-CHAVE: transição energética; Constituição Espanhola; legislação autônoma.

ABSTRACT: This paper examines Spain's Law 7/2021, of May 20, on Climate Change and Energy Transition. The law establishes an essential regulatory framework to meet emission reduction targets and promote renewable energies. Although the 1978 Constitution does not explicitly mention the competence to legislate on climate change and energy transition, these areas fall within the State's powers to protect the environment and plan the economy. Law 7/2021 is developed under these exclusive state powers, allowing the Autonomous Communities to create complementary regulations tailored to their regional needs. The regional legislations of the Valencian Community, the Basque Country, the Canary Islands, and the Foral Community of Navarre, the first to develop the state regulations, are also examined.

KEYWORDS: energy transition; Spanish Constitution; regional legislation.

[1] Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4979-3318

Licença Creative Commons 4.0

INTRODUCCIÓN

La transición energética es un proceso que se ha vinculado estrechamente con la lucha contra el cambio climático. A medida que la evidencia científica ha demostrado el impacto significativo de las actividades humanas en el clima, la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de establecer pautas comunes para coordinar acciones efectivas contra este fenómeno global. Esta necesidad se ha materializado en una serie de acuerdos internacionales, que han marcado hitos importantes en la política ambiental global.

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, la cooperación internacional en materia ambiental ha avanzado notablemente. El Protocolo de Kyoto, adoptado en 1997, representó un esfuerzo inicial por parte de los países industrializados para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Posteriormente, el Acuerdo de París de 2015 consolidó un marco global en el que todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, se comprometieron a tomar medidas para limitar el aumento de la temperatura global y mitigar los efectos del cambio climático.

El Acuerdo de París ha sido particularmente influyente en la formación de políticas y estrategias dentro de la Unión Europea. La UE ha integrado los objetivos de este acuerdo en sus propias políticas climáticas, estableciendo directrices ambiciosas para sus Estados miembros. Estas directrices buscan no solo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también promover el uso de energías renovables y mejorar la eficiencia energética.

En este contexto, España ha desarrollado su propia legislación para abordar los desafíos del cambio climático y la transición energética. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética refleja el compromiso de España con los objetivos del Acuerdo de París y las directrices de la UE. Esta ley se desarrolla en el marco de la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica sobre protección ambiental, y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales de desarrollo y ejecución de la legislación estatal, han promulgado sus propias normativas en esta materia. Ejemplos destacados de estas legislaciones autonómicas se encuentran en la Comunidad Valenciana, el País Vasco, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra, que han implementado

Licença Creative Commons 4.0

medidas específicas para adaptarse a sus particularidades regionales y contribuir a los objetivos comunes de sostenibilidad y reducción de emisiones.

La transición energética y la lucha contra el cambio climático presentan desafíos significativos en términos de implementación y coordinación de políticas a diferentes niveles de gobierno. En España, aunque la Ley 7/2021 establece un marco general, la aplicación efectiva de sus disposiciones depende en gran medida de la colaboración entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas. En este contexto, el principal problema que se examina en este trabajo es cómo el marco legislativo y competencial en España influye en la implementación de políticas de transición energética y cambio climático. Específicamente, se analiza cómo las competencias exclusivas del Estado y las competencias de desarrollo y ejecución de las Comunidades Autónomas se coordinan para alcanzar los objetivos establecidos en la Ley 7/2021.

Este trabajo se desarrolla mediante una investigación cualitativa que se centra en el análisis jurídico-normativo de las disposiciones legales relevantes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. El enfoque metodológico cualitativo adoptado en este trabajo combina el análisis normativo y jurisprudencial para proporcionar una visión comprensiva de cómo se estructuran y aplican las competencias en materia de cambio climático y transición energética en España. Este método permite identificar no sólo los principios legales y constitucionales, sino también los desafíos y oportunidades en la implementación de políticas efectivas en este ámbito.

LA LEY ESPAÑOLA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Para dar cumplimiento a los objetivos del Acuerdo de París[2] las Cortes Generales han aprobado la Ley 2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Esta Ley responde, también, a las orientaciones de la Unión Europea sobre la materia. Además de instrumentalizar los compromisos internacionales asumidos por España, la Ley 7/2021 se destina a implementar medidas que faciliten la descarbonización de la economía y contribuyan

[2] El Acuerdo de París fue firmado por España el 22 de abril de 2016, ratificado el 12 de enero de 2017 y entró en vigor el 11 de febrero de 2017.

Licença Creative Commons 4.0

a la generación de un modelo económico circular que, de conformidad con la Comisión Europea[3] , utilicen con más eficiencia los recursos y reduzcan los residuos. De manera ambiciosa, la referida Ley contempla en su objeto la promoción de medios que posibiliten la "adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades (art. 1)".

Los objetivos principales de la Ley 7/2021 son la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el incremento de la generación de energías de origen renovable, la mejora de la eficiencia energética, metas estas que previsiblemente deben ser alcanzadas en el año 2030, y la neutralidad climática, objetivo éste que se pretende atingir antes de 2050.

Por exigencia del Reglamento (UE) 2018/1999 sobre gobernanza de la Unión de la Energía y de la acción por el Clima, la Ley 7/2021 ha incluido la planificación estratégica de medidas políticas y socioeconómicas, instrumentalizada por el Plan nacional Integrado de Energía y Clima. De acuerdo con el citado Reglamento (UE), los Estados miembros deben elaborar los planes nacionales de energía y clima para el periodo comprendido entre 2021-2030, que deben ser revisados en periodos de 10 años. En cumplimiento de dicho Reglamento, y antes de la aprobación de la Ley 7/2021, España ya había hecho los deberes y remitido a la Comisión Europea el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) [4]. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima elaborado por el Gobierno en 2020 identifica los desafíos y las oportunidades de España con relación a las cinco dimensiones de la Unión de Energía[5]: la descarbonización, la eficiencia energética, la seguridad energética, el mercado interior de la energía y la investigación, innovación y competitividad. Estas cinco dimensiones constituyen la estructura vertebral de la Ley 7/2021, y se complementan con disposiciones generales para la lucha contra el cambio climático.

La descarbonización es un factor esencial en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por el uso extensivo de combustibles fósiles, y es el motivo fundamental que impulsa la actual transición energética (LINARES LLAMAS, 2018). La estrategia de descarbonización de la Ley 7/2021 es alcanzar hasta el año 2030 la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero "en, al menos, un 23% respecto del año 1990 (art.

[3] Ver Plan de economía circular de la Comisión Europea. COM (2020) 98 final.
[4] Ver documento completo en: https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html
[5] Ver Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo

Licença Creative Commons 4.0

3.1.a)", y adoptar "acciones de impulso a la digitalización de la economía que contribuyan a lograr los objetivos de descarbonización (art. 6)".

Para lograr el objetivo de la descarbonización, la Ley 7/2021 establece la prohibición de la concesión de permisos de investigación, exploración o explotación de hidrocarburos a partir de su entrada en vigor. Las empresas de hidrocarburo con concesiones concedidas con anterioridad a la vigencia de dicha Ley deberán presentar ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico un informe que "refleje el potencial de reconvención de sus instalaciones (art. 9.2)" para que puedan adaptarse a los objetivos legales de la transición energética. La Ley 7/2021 establece, también, la inadmisión de otorgamiento de nuevos permisos de exploración o de investigación, así como la concesión de explotación de minerales radiactivos y de los recursos de carbón.

En el marco de las estrategias de descarbonización la Ley 7/2021, en materia de movilidad, establece normas generales dirigidas a los entes territoriales para la adopción de medidas que posibiliten la penetración de vehículos con bajas emisiones de dióxido de carbono, hasta alcanzar la meta prevista para 2040 de vehículos con 0 g CO_2/Km [6], amén de fomentar el uso de transporte público, los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de movilidad limpia. En los puertos de competencia estatal, la Ley impone al Gobierno la adopción de medidas que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero y articulen cadenas logísticas de transporte marítimo o terrestre con origen o destino en puertos.

Para lograr los objetivos de la descarbonización, la Ley 7/2021 encomienda al Gobierno la adopción de medidas que impulsen la digitalización de la economía en los sectores energético y de movilidad sostenible, así como en la economía circular, en la gestión del capital natural, en las redes y ciudades inteligentes, en nuevos modelos de negocios y en el ámbito laboral[7].

[6] La Unión Europea ha establecido una hoja de ruta para el transporte europeo que logre la reducción del 90% de las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2050. Para alcanzar los objetivos de movilidad limpia, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un conjunto de medidas legislativas que se enmarcan en el denominado "Objetivo 55" (reducir las emisiones en al menos 55% hasta 2030). No obstante, a raíz del Pacto Verde Europeo (ver COM (2019) 640 final) y del conjunto normativo sobre el clima la Unión Europea ya había establecido directrices normativas sobre las emisiones de CO_2 para vehículos pesados (ver Reglamento (UE) 2019/1242 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, modificado por el Reglamento (UE) 2024/1610 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo, así como para vehículos ligeros (ver Reglamento (CE) nº 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril y Reglamento (UE) nº 510/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, que han sido refundidos por el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril.

[7] Ver art. 6, Ley 7/2021, de 20 de mayo.

Licença Creative Commons 4.0

En el marco de las estrategias de la Unión Europea para la transición ecológica, cuyas bases han sido establecidas en el Pacto Verde Europeo, la digitalización de la economía es un factor esencial para la descarbonización. La contribución de la digitalización en dicho proceso está asociada a la eficiencia energética, a la seguridad energética y al sector de la energía[8].

En este sentido, el Comité Económico y Social Europeo (en adelante CESE) emitió "Dictamen sobre la descarbonización de la industria europea y el papel de la innovación y la digitalización como motores de la misma" [9]. En este documento el CESE pone de manifiesto que la transición digital prevista en el Pacto Verde Europeo es imprescindible para lograr los objetivos de la descarbonización. De conformidad con el Dictamen del CESE, la digitalización contribuye a la descarbonización de la industria europea porque aporta modernización en los procesos industriales, en los productos y en los modelos de negocios. La optimización y la automatización de la producción permiten reducir costes y aumentan la productividad y la competencia global de las empresas europeas[10].

De acuerdo con las directrices europeas, plasmadas en la legislación española de transición energética, la digitalización tiene el potencial de contribuir significativamente con el proceso de descarbonización mediante la optimización del uso de la energía, la mejora de la eficiencia en el transporte y en el desarrollo de nuevas prácticas sociales y económicas sostenibles. Sin embargo, hay voces críticas que señalan problemas potenciales asociados a la digitalización de la economía, que están relacionados con el coste energético para el mantenimiento de la infraestructura de las tecnologías digitales (CAPELLÁN PÉREZ, I. *et al*., 2019).

La eficiencia energética se define como la relación entre la cantidad de energía utilizada para realizar un trabajo o servicio específico y la cantidad de energía total consumida en el proceso. En otras palabras, es una medida de cómo se aprovecha la energía para obtener el máximo rendimiento con el mínimo desperdicio. La eficiencia energética se puede mejorar mediante el uso de tecnologías, procesos y prácticas que reducen el consumo de energía sin comprometer la calidad del servicio o producto final (FERNÁNDEZ GÓMEZ, J., 2021).

[8] Ver Comunicación de la Comisión Europea "Hacia una economía verde, digital y resiliente: nuestro modelo europeo de crecimiento".
[9] Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia española del Consejo (2023/C 349/07).
[10] Ver apartado 5, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la descarbonización de la industria europea y el papel de la innovación y la digitalización como motores de la misma.

Licença Creative Commons 4.0

La Directiva de 2012 de la Unión Europea, relativa a la eficiencia energética, estableció el marco común de medidas de fomento de la eficiencia energética dentro del espacio comunitario, con vistas a alcanzar un aumento de la eficiencia energética del 20% para 2020, y de al menos 32,5% para 2030 (art.1, Directiva 2012/27/UE). Dicha Directiva sufrió varias modificaciones, y el Parlamento Europeo y el Consejo procedieron a su refundición mediante la nueva orientación normativa dada por la Directiva (UE) 2023/1791, de 13 de noviembre, sobre la eficiencia energética. En las distintas etapas del desarrollo normativo de la Unión Europea sobre la materia, el principio vector para la adopción de medidas de transición ecológica se consolida en el siguiente enunciado: *primero, la eficiencia energética*.

Considerando las directrices de la Unión Europea, la Ley 7/2021 encomienda al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos de competencia, la promoción y la facilitación del uso eficiente de la energía, la gestión de la demanda y el uso de energía procedente de fuentes renovables. Con relación a las medidas de eficiencia energética, la Ley 7/2021 establece disposiciones generales para la rehabilitación de los edificios, fomentando "el autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones"[11].

La seguridad energética se refiere a la disponibilidad confiable y asequible de fuentes de energía en el presente y el futuro. Es un concepto multidimensional que abarca varios aspectos esenciales para el buen funcionamiento de las economías y bienestar de las sociedades. El concepto de seguridad energética suele centrarse en la dependencia y en la vulnerabilidad porque estos dos factores son críticos para entender y gestionar los riesgos asociados con el suministro de energía. La comprensión de los riesgos de la dependencia de fuentes externas de energía, especialmente de países políticamente inestables o con los que hay tensiones geopolíticas, y de la vulnerabilidad del sistema eléctrico, derivada de su exposición a varios riesgos (interrupciones, infraestructura crítica, desastres naturales, ataques cibernéticos y problemas técnicos), es esencial para la adopción de políticas públicas destinadas a fortalecer la seguridad energética (ESCRIBANO, G., 2009).

Para reducir los riesgos de la dependencia de fuentes externas de energía, la Ley 7/2021 establece como prioridad "el apoyo a la integración de las tecnologías renovables en el sistema

[11] Ver art. 8.5, Ley 7/2021, de 20 de mayo.

Licença Creative Commons 4.0

eléctrico"[12], e impone al Gobierno la obligación de fomentar la penetración de los gases renovables[13] y la utilización de combustibles alternativos en el transporte[14].

Las disposiciones de la Ley 7/2021 deben ser aplicadas teniendo en cuenta los avances normativos de la Unión Europea en materia de seguridad energética. En 2021, año en que entró en vigor la Ley española de transición energética y cambio climático, Rusia era el mayor proveedor de energía de la Unión Europea, suministrando el 45% del carbón, el 36% del gas y el 25% del petróleo importado (WIDUTO, A., 2023). En virtud de dicha dependencia energética la normativa comunitaria ha sufrido importantes cambios en 2022, tras la imposición de sanciones por la Unión Europea a las importaciones de carbón y petróleo rusos en respuesta a la invasión de Ucrania. En 2022, la Unión Europea adoptó medidas para mitigar la crisis energética, incluyendo nuevas regulaciones y la revisión de las Directivas existentes. Con el objetivo de reducir la dependencia de los combustibles fósiles rusos, y basándose en las propuestas del "Objetivo 55", la Unión Europea lanzó el plan REPowerEU[15].

> El plan REPowerEU acelera la diversificación y el aumento de los gases renovables, anticipa el ahorro de energía y la electrificación con el potencial de ofrecer lo antes posible el mismo volumen de combustibles fósiles que Europa importa actualmente cada año de Rusia. Todo ello mediante una planificación coordinada, por el interés común y con una fuerte solidaridad europea.[16]

Desde los años noventa la Unión Europea viene desarrollando medidas de liberalización de los mercados nacionales de energía mediante varios paquetes legislativos. El primer paquete energético (1996-1998) sentó las bases de la liberalización de los mercados nacionales de energía. En 2003, el segundo paquete energético permitió a los consumidores industriales y particulares elegir su proveedor de energía entre varios competidores. El tercer paquete energético de 2009 introdujo reformas significativas en las actividades de suministro y generación de energía, y creó la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER). El cuarto paquete energético adoptado en 2019, y conocido como *Energía limpia para todos los europeos*, introdujo nuevas normas para promover las energías renovables y

[12] Ver art. 7, Ley 7/2021, de 20 de mayo.

[13] Ver art. 12, Ley 7/2021, de 20 de mayo.

[14] El art. 13 de la Ley 7/2021 pone especial énfasis en el uso de biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico. Dichos combustibles deberán cumplir con los criterios de sostenibilidad definidos por la normativa de la Unión Europea (ver Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre).

[15] Ver COM (2022) 230 final.

[16] Conclusiones de la COM (2020) 230 final.

Licença Creative Commons 4.0

proporcionar incentivos a los consumidores, e impuso límite a las subvenciones destinadas a las centrales eléctricas. El quinto paquete energético, denominado "Objetivo 55", ha sido adoptado en 2024 y ajusta los objetivos energéticos de la Unión Europea a sus nuevas ambiciones climáticas de alcanzar cero emisiones. A raíz de la invasión rusa a Ucrania, como visto anteriormente, el plan REPowerEU modificó este último paquete energético para eliminar gradualmente las importaciones rusas de energía fósil, diversificar las fuentes de energía, introducir medidas de ahorro energético y acelerar la transición hacia las renovables[17].

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en España, tiene como objetivo principal establecer el marco para facilitar y acelerar la descarbonización de la economía española y la transición a un modelo energético sostenible. Aunque esta ley aborda numerosos aspectos relacionados con el cambio climático y la transición energética, no se centra específicamente en la creación o regulación del mercado interior de la energía. La regulación y apertura del mercado energético en España y su integración en el mercado interior de energía de la Unión Europea están principalmente cubiertas por otras normativas y leyes específicas, como las directivas y reglamentos europeos transpuestos al derecho nacional. El marco regulatorio del mercado energético en España está establecido por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector eléctrico, y por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de hidrocarburos. Por fuerza de la disposición final primera de la Ley 7/2021 dichas leyes fueron modificadas[18].

[17] La estructura de los mercados interiores de energía están definidos en los siguientes actos normativos, que son vinculantes para los Estados miembros: Reglamento (UE) 2019/943 relativo la electricidad, Directiva (UE) 2019/944 sobre la electricidad, Directiva 2009/73/CE sobre el gas) - definen los principales principios y normas del mercado para la operación de los mercados de la electricidad y el gas descarbonizado. También establecen varias medidas y derechos de protección de los consumidores de energía a escala de la Unión. El Reglamento (UE) 2019/942 sobre la ACER, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos, el Reglamento (UE) n. y el Reglamento (UE) 2016/1952 establecen normas sobre la coordinación de los reguladores de la energía a escala de la UE, la preparación y gestión de crisis en los mercados de la electricidad, la integridad y la transparencia del mercado y las estadísticas. Las medidas de urgencia adoptadas por la UE tras la crisis energética derivada de la invasión de Rusia a Ucrania son las siguientes: Reglamento (UE) 2022/2576, relativo a la solidaridad en relación con el gas, sobre las compras voluntarias de gas de la UE. Reglamento (UE) 2022/2577 para acelerar el despliegue de energías renovables. Reglamento (UE) 2022/2578 sobre un mecanismo de corrección del mercado, relativo a un límite máximo del precio del gas al por mayor. Reglamento (UE) 2023/706, relativo a una reducción voluntaria del 15 % de la demanda de gas de la Unión. Reglamento (UE) 2022/1854 relativo a los objetivos de reducción del consumo de electricidad, un tope a los ingresos procedentes de energías renovables, energía nuclear y lignito y una contribución solidaria del sector de los combustibles fósiles.

[18] La última actualización de la Ley del Sector eléctrico y de la Ley del Sector de hidrocarburos es del 27 de junio de 2024.

Licença Creative Commons 4.0

La investigación, la innovación y la competitividad corresponden a una de las dimensiones de la Unión de Energía, de conformidad con lo señalado inicialmente. Con relación a esta dimensión de la transición ecológica, la Ley 7/2021 prevé la inclusión de la investigación, del desarrollo e innovación sobre el cambio climático y la transición energética entre las prioridades de las Estrategias Españolas de Ciencia y Tecnología y de Innovación, y la financiación adecuada en los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación. Estos Planes deberán impulsar la participación de expertos en paneles de evaluación científico-técnica multidisciplinares en la evaluación relacionada con el cambio climático y la transición energética[19].

La Disposición Adicional Octava de la Ley 7/2021 encomienda a los poderes públicos el fomento de la investigación en energías renovables, mediante la regulación de un marco específico que permita llevar a la práctica, en instalaciones de ensayo disponibles a nivel nacional, proyectos tecnológicos de investigación e innovación que contribuyan al desarrollo de las energías renovables terrestres y marinas.

MARCO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS Y DESTINATARIOS DE LA LEY ESPAÑOLA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Los mandatos de la Ley 7/2021 van dirigidos hacia el Gobierno y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Las disposiciones normativas de dicha Ley sientan las bases para que sus destinatarios adopten y apliquen medidas relativas a las normas generales relativas al cambio climático y a la transición energética.

De conformidad con la Disposición final decimotercera, la Ley 7/2021 se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), de la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE), y de bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25ª CE). Esta disposición normativa reconoce “las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, y reserva a la Administración General del Estado la aplicación exclusiva de los preceptos regulados en la Ley

[19] Ver art. 36, Ley 7/2021, de 20 de mayo.

Licença Creative Commons 4.0

en los ámbitos de los puertos de competencia estatal, la contratación pública y la desinversión en productos energéticos de origen fósil.

La noción de competencia exclusiva en la Constitución Española debe ser interpretada en el sentido de asegurar los elementos estructurales que sostienen la construcción del Estado en su conjunto, el cual incluye el poder central y los poderes territoriales autonómicos (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 1982, p. 72). Aunque la Constitución asigna ciertas competencias exclusivas al Estado, el reparto competencial puede adaptarse según las necesidades y circunstancias de cada materia. En el caso de la Ley 7/2021, se reconoce explícitamente la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección, lo que refleja un enfoque de competencias compartidas. Este enfoque es particularmente relevante en áreas como el cambio climático y la transición energética, donde la colaboración y la complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno son esenciales para alcanzar los objetivos establecidos.

Por tanto, es más adecuado considerar que, en materia de clima y transición energética, existe una competencia compartida. Esta interpretación permite una mayor flexibilidad y eficacia en la implementación de políticas, ya que las Comunidades Autónomas pueden legislar y adoptar medidas adicionales que complementen las directrices generales establecidas por el Estado. De este modo, se garantiza una acción coordinada y coherente que responde tanto a las particularidades regionales como a los objetivos nacionales e internacionales en materia de sostenibilidad ambiental.

El sistema de reparto de competencias diseñado por la Constitución española presenta características propias, que difieren del modo como los Estados federales y regionales realizan la indicación constitucional de las competencias estatales (ÁLVAREZ CONDE, E., 2008, p. 577). En los Estados federales y regionales las competencias del Estado se definen en la Constitución, y no “hay que consultar las Constituciones o los Estatutos de los Estados miembros o regiones para conocer o delimitar dichas competencias” (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 1982, p. 66). El Estado Autonómico, creado por la Constitución española de 1978, configura un modelo que origina nuevas categorías jurídicas como ocurre con el sistema competencial.

La Constitución española establece una relación de materias a las que atribuye la competencia exclusiva al Estado (art. 149.1CE), y otro listado de materias que podrán ser

Licença Creative Commons 4.0

asumidas por las Comunidades Autónomas (art. 148.1, CE) en virtud del principio dispositivo[20]. Como resultado del diseño constitucional, la doctrina distingue entre competencias exclusivas, concurrentes y compartidas. Las competencias exclusivas se caracterizan por reunir las facultades legislativa y ejecutiva en una misma instancia. Las competencias concurrentes atribuyen al Estado y a las Comunidades Autónomas las mismas facultades legislativas y de ejecución. Y, las competencias compartidas reconocen al estado la facultad de elaborar la legislación básica y atribuyen a las Comunidades autónomas la ejecución (ÁLVAREZ CONDE, E., 2008, p. 579).

Los principales títulos competenciales que respaldan la elaboración de la legislación española de cambio climático y transición ecológica, indicados al inicio del presente apartado, ponen de manifiesto que al Estado corresponde la elaboración de las bases materiales que establecen:

> un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto (STC 2013/2717, FJ 4.b).

A tenor de la doctrina del Tribunal Constitucional, la reserva de competencia exclusiva al Estado para la elaboración de normas generales básicas no retira de las Comunidades Autónomas la facultad de desarrollar leyes y reglamentos autonómicos en el ejercicio de una competencia compartida.

Con respecto a las facultades normativas de las Comunidades Autónomas en materia ambiental es importante hacer referencia a la orientación dada por el Tribunal Constitucional sobre reparto competencial en dicho ámbito. El Tribunal Constitucional desarrolla un concepto

[20] "El principio dispositivo es un principio estructural básico de la Constitución referido a la organización territorial del poder, uno de los principios constitucionales cardinales y probablemente la característica más singular de la CE. Su carácter de principio estructural básico se concreta en la modulación que opera respecto de los dos principios básicos que contiene la Constitución sobre la organización territorial: unidad y autonomía" (FOSSAS ESPADALER, E., 2008). De acuerdo con el Fundamento Jurídico 2 de la STC 16/1984, "el acceso de las nacionalidades y regiones a la autonomía aparece regulado en la Constitución de acuerdo con unos principios dispositivos que permiten que el régimen autonómico se adecúe en cada caso a las peculiaridades y características de esas regiones y nacionalidades. Principio dispositivo que alcanza a materias como la denominación a adoptar, que podrá acomodarse a la tradición histórica; el procedimiento de acceso a la autonomía, que presenta diversas modalidades, como se desprende de los arts. 143, 144, 151, disposición adicional primera, disposiciones transitorias primera, segunda, cuarta y quinta de la C.E., competencias a asumir, como resulta de los artículos 148 y 149, entre otros, de la C.E., e instituciones de los entes autonómicos, siempre dentro de los límites que la Constitución señala."

Licença Creative Commons 4.0

transversal de medio ambiente, en virtud de su carácter complejo y polifacético [21]. Dada la naturaleza dinámica y finalista del concepto de medio ambiente, el Tribunal entiende que su disciplina jurídica se completa con la acción del Estado y de las Comunidades Autónomas, razón por la que la Constitución española otorga al Estado la competencia para dictar "la legislación básica de protección ambiental" [22] y a las Comunidades Autónomas la competencia para establecer normas adicionales de protección[23]. Por tanto, la regulación estatal del medio ambiente se desarrolla mediante mínimos y ejecución excepcional, pues la Constitución española encomienda a las Comunidades Autónomas la gestión en materia de protección ambiental[24].

Una cuestión importante en la aplicación de las disposiciones normativas de la Ley 7/2021 por sus destinatarios es saber si dicha Ley se enmarca en la protección ambiental. Según el análisis anterior de los contenidos de la Ley de cambio climático y transición energética, sus preceptos tienen por finalidad la protección medioambiental, pero también se refieren a la adopción de medidas económicas que involucran el sector energético, pues la transición energética requiere inversiones hacia un modo de producción descarbonizado. Si bien es cierto que la Ley 7/2021, directamente, no establece la regulación básica del mercado energético interior, sus prescripciones deben ser complementadas por las leyes del Ordenamiento, a ejemplo de la Ley del Sector eléctrico y de la Ley del Sector de hidrocarburos, y comprendidas dentro de las facultades competenciales del Estado de ordenación de la economía.

Con relación a la competencia sobre las materias incidentes en la regulación del cambio climático y la transición energética, el Tribunal Constitucional[25], antes de la vigencia de la Ley 7/2021, ya se había manifestado sobre esta cuestión en el examen del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno contra varias disposiciones de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, sobre el cambio climático, estableciendo que dichas materias no persiguen sólo la protección ambiental, sino que representan, al mismo tiempo, "el diseño

[21] Ver STC 102/1995, FJ. 3.
[22] Art. 149.1.23ª CE.
[23] Las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas permiten "la adopción de medidas que puedan también completar o reforzar los niveles de protección previstos en la legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado" (BERMEJO VERA, J., 2005, p. 708).
[24] Art. 148.1.9ª CE
[25] Ver STC 87/2019, de 20 de junio.

Licença Creative Commons 4.0

de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña y la planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo (STC 87/2019, FJ 4). Según el Tribunal Constitucional, en la regulación del cambio climático y de la transición energética no se puede prescindir del enfoque económico y energético implicados, y tampoco de las reglas de distribución de competencias en esas materias repartidas según el binomio bases/desarrollo (STC 87/2019, FJ 4).

LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Tras la aprobación de la Ley 7/2021 algunas Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, han desarrollado leyes autonómicas de cambio climático y transición energética, como la Comunidad Valenciana, el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma de Canarias. Antes de la vigencia de la Ley 7/2021, la Comunidad de Andalucía, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y la Comunidad Autónoma de Cataluña habían aprobado leyes sobre dichas materias. Teniendo en cuenta el ejercicio del título competencial de desarrollo de la legislación básica del Estado, el objetivo de este apartado es hacer un rápido examen de la normativa autonómica sobre cambio climático y transición energética aprobada por las referidas Comunidades autónomas después de la entrada en vigor de la Ley 7/2021.

La Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Energética de la Comunitat Valenciana establece el marco normativo autonómico en conformidad con las bases de la Ley 7/2021[26]. En el título preliminar, la Ley indica su objeto, el ámbito de aplicación y los principios rectores que se basan, principalmente, en los objetivos del Acuerdo de París. El título I de la Ley contiene disposiciones que regulan aspectos competenciales y de gobernanza política. El título II establece los instrumentos de planificación que deben apoyar las acciones para alcanzar los objetivos de la Ley. El título III desarrolla una serie de prescripciones cuyo objetivo es integrar las acciones de descarbonización en las políticas sectoriales y territoriales con vistas a la transición hacia una economía neutra. El título IV está dedicado a la adopción de medidas de transición justa. El título V establece disposiciones para la adopción de políticas

[26] Ver art. 1, Ley 6/2022, de 5 de diciembre.

Licença Creative Commons 4.0

de concienciación, educación y ejemplificación en la administración. En el título VI se crean impuestos con la finalidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y realizar la adaptación al cambio climático, el título VIII regula el régimen sancionador. La Ley cuenta con disposiciones adicionales que crean el Comité de Expertos en Cambio Climático de la Comunitat Valenciana y el Fondo para la Transición Energética, establecen los plazos para la elaboración del Plan Integrado de Energía y Cambio Climático y otros preceptos administrativos. La Ley contiene dos anexos: el anexo I que presenta una serie de definiciones y el anexo II con los porcentajes mínimos para incorporar en las renovaciones de flota.

La Ley Foral 4/2022 de 22 de marzo, de cambio Climático y Transición Energética, aprobada por el Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra, se fundamenta en las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación básica estatal. De modo general, la Ley se enmarca dentro de los objetivos del Acuerdo de París y de las normas de la Unión Europea, de conformidad con las directrices de la Ley 7/2021. Esta Ley, menos extensa que la anterior, se destina a crear un marco normativo, institucional e instrumental para concretar el compromiso de la Comunidad con el cambio climático y la transición energética y lograr la neutralidad climática. En el título I la Ley establece su objeto y finalidad, indica los principios rectores que deben guiar la actuación de las administraciones públicas, establece definiciones que se recogen en su único anexo y una perspectiva de género en las actuaciones de los poderes públicos. El título II marca las pautas para la gobernanza y planificación, incluyendo disposiciones orientadas a la información, participación ciudadana, educación ambiental, formación e investigación, desarrollo e innovación. El título III contiene prescripciones para la eficiencia energética y para el fomento de un nuevo modelo energético que debe ser desarrollado mediante la implantación de saltos hidroeléctricos e instalación de energía eólica, entre otras energías renovables, y la prohibición del uso de combustibles fósiles en explotaciones agropecuarias. El título IV establece preceptos para la adaptación al cambio climático en diversos ámbitos y materias, como salud, turismo, gestión del ciclo integral del agua, recursos hídricos, medio urbano, medio rural y medio natural. El título V establece pautas y obligaciones para la acción ejemplarizante de las administraciones públicas, con el objetivo de lograr una Administración sostenible. El título VI contiene normas orientadas a la inspección y al régimen sancionador. La Ley se completa con disposiciones adicionales que establecen normas para su propio desarrollo y evaluación.

Licença Creative Commons 4.0

La Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias recoge y se inspira en los acuerdos internacionales y las normas del Derecho de la Unión Europea que fijan las directrices generales de la materia, así como en las normas básicas de la Ley 7/2021. Es una ley extensa que presenta una estructura muy similar a las anteriores. La Ley contiene un título preliminar que, además de establecer disposiciones generales sobre su objeto, ámbito de aplicación, finalidades, principios y definiciones, incluye una cláusula general de responsabilidad. El título I está dedicado a la gobernanza y al reparto de competencias de ejecución. El título II indica los instrumentos de planificación que se consolidan en la Estrategia Canaria de Acción Climática y en la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática. El título III establece preceptos para la integración del cambio climático en las políticas administrativas territoriales y sectoriales, las pautas en materia presupuestaria y de contratación pública, y las directrices de las políticas energéticas. El título IV está orientado hacia el desarrollo de instrumentos de actuación social para la gobernanza climática, que incluyen medidas de fomento para la transición ecológica, planes de sensibilización, educación, formación, investigación, desarrollo e innovación. El título V regula las funciones de prevención e inspección, y desarrolla el régimen sancionador. La Ley cierra con disposiciones adicionales, transitorias y finales que, entre otras prescripciones, dictan plazos para el cumplimiento de sus mandatos, determinan la evaluación del grado de cumplimiento de la Ley y fijan requisitos de eficiencia energética.

La más reciente regulación autonómica sobre la materia es la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco. Según la exposición de motivos, la Ley se enmarca en la legislación básica estatal (Ley 7/2021) y en la legislación europea. La Ley, del mismo modo que las anteriores, establece el marco normativo autonómico para la lucha contra el cambio climático y para la transición ecológica. La Ley está estructurada en seis capítulos, ocho disposiciones adicionales, una disposición transitoria y ocho disposiciones finales. En el capítulo I la Ley establece su objeto y finalidades, los principios en los que se basa y las definiciones. El capítulo II indica los principios de gobernanza y los organismos encargados del cumplimiento de la Ley, además de contemplar la participación ciudadana en los procesos de transición ecológica. En el capítulo III la Ley indica los instrumentos de planificación y las estrategias de transición energética y cambio climático. El capítulo IV fija las directrices generales de la transición energética y los objetivos generales en

Licença Creative Commons 4.0

el ámbito de las energías renovables, así como crea pautas para la economía circular. El capítulo V, dedicado a la "resiliencia del territorio", establece medidas que deberán ser adoptadas e integradas en el conjunto de las políticas públicas sectoriales y territoriales. El capítulo VI está orientado hacia el desarrollo de instrumentos transversales, con el objetivo de fomentar la investigación, la educación, el desarrollo y la innovación. Dentro del capítulo VI hay un mandato dirigido a las administraciones públicas para impulsar la digitalización de la economía. La Sección 2ª del capítulo VI crea el canon de energías renovables, "un impuesto directo, periódico y de naturaleza extrafiscal y real, con carácter compensatorio, que grava las instalaciones de energías renovables en suelo no urbanizable" (art. 65). Las disposiciones que cierran el marco normativo autonómico establecen diversas orientaciones para dar cumplimiento a la Ley.

CONCLUSIONES

España ha demostrado un firme compromiso con sus obligaciones internacionales derivadas del Acuerdo de París y las directrices de la Unión Europea para garantizar acciones efectivas en la protección del clima y la transición energética. Este compromiso se ha reflejado en la adopción de medidas legislativas y políticas que buscan cumplir con los objetivos de reducción de emisiones y la promoción de energías renovables. La Ley 7/2021 representa un paso fundamental en la consolidación de estos esfuerzos a nivel nacional, estableciendo un marco normativo que articula la acción del Estado y de las Comunidades Autónomas en la lucha contra el cambio climático.

La Constitución Española establece un reparto competencial flexible entre el Estado y las Comunidades Autónomas, reflejando las características peculiares del Estado autonómico. Aunque en el listado de competencias de la Constitución de 1978 no se menciona explícitamente la competencia para legislar sobre el cambio climático y la transición energética, estas materias se pueden enmarcar dentro de las competencias estatales para la protección del medio ambiente y la planificación de la economía.

La Ley 7/2021 se desarrolla en el marco de la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica sobre la materia, permitiendo a las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales de desarrollo y ejecución de la legislación estatal, formular sus propias normativas. Este enfoque colaborativo asegura una respuesta más

Licença Creative Commons 4.0

adaptada y efectiva a las particularidades regionales en la lucha contra el cambio climático y la transición hacia una economía baja en carbono.

En este trabajo, se ha analizado la Ley 7/2021 y se ha comentado la estructura competencial del Estado autonómico español, demostrando cómo la regulación de la protección del medio ambiente es una competencia compartida. Se ha subrayado la importancia de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para alcanzar los objetivos nacionales e internacionales en materia de sostenibilidad y transición energética.

Además, se ha realizado un breve examen de las legislaciones autonómicas desarrolladas por la Comunidad Valenciana, el País Vasco, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra. Estas comunidades han sido las primeras en desarrollar la legislación estatal, demostrando cómo las Comunidades Autónomas pueden adaptar y complementar las bases normativas estatales en el ámbito del cambio climático y la transición energética. Estas iniciativas regionales no solo refuerzan el marco normativo nacional sino que también contribuyen a una implementación más efectiva y ajustada a las necesidades y características específicas de cada territorio.

En resumen, la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dentro del marco constitucional de competencias compartidas, es esencial para cumplir con los compromisos internacionales de España y asegurar una transición energética justa y efectiva. La Ley 7/2021 y las normativas autonómicas desarrolladas hasta el momento reflejan un enfoque integral y coordinado para abordar los desafíos del cambio climático y promover un futuro sostenible para todas las regiones de España.

Licença Creative Commons 4.0

REFERÊNCIAS

ALENZA GARCÍA, J. F. (2021). Una ley para una nueva era: sobre la ley española de cambio climático y transición energética. *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental,* 38-39.

ÁLVAREZ CONDE, E. (2008). *Curso de Derecho Constitucional.* 6ª ed. Tecnos.

BERMEJO VERA, J. (2005). *Derecho Administrativo: parte especial.* 6ª ed. Thomson Civitas.

CAPELLÁN PÉREZ, I. DE CASTRO, C. MIGUEL GONZÁLEZ, J. L. (2019). Dynamic Energy Return on Energy Investment (EROI) and material requirements in scenarios of global transition to renewable energies, *Energy Strategy Reviews*, *26*, 100399. https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.100399.

ESCRIBANO, G. (2009). Geopolítica de la seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE. En: MORAT, F. (Coord.). *Energía del siglo XXI: Perspectivas europeas y tendencias globales,* Institut Universitari DEstudis Europeus, Barcelona, 21-46.

FERNÁNDEZ GÓMEZ, J. (2021). Eficiencia energética en el sector industrial. *Cuadernos Orkestra,* 02.

FOSSAS ESPADALER, E. (2008). El principio dispositivo en el Estado autonómico. *Uned - Revista de Derecho Público. (71-72),* 151-173.

GALERA RODRIGO, S. (2021). Cambio de modelo en la transición energética: ¿Otro tren que pasará? *Actualidad Jurídica Ambiental*, (114).

GARCÍA COSO, E. (2024). Derecho de la competencia de la UE y mercado interior de la energía. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, *16*(1), 226-250. https://doi.org/10.20318/cdt.2024.8422.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1982). La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico. *Revista española de derecho constitucional*, (5), 63-93.

JIMÉNEZ GUANIPA, H. E. N. R. Y., & TOUS CHIMÁ, J. A. V. I. E. R. (2023). Integralidad derechos humanos-derechos de la naturaleza: hacia la debida diligencia empresarial y la transición energética sostenible. *Revista Derecho del Estado*, (54), 307-344.

KOFLER, B. NETZER, N. (Coord.). (2014). *Requisitos para una transición energética global.* Wuppertal Institut, Germanwatch.

LINARES LLAMAS, P. (2018). La transición energética. *Ambiente* (125), 20-31.

Universidad Pontificia de Comillas.

RABANAL, N. G. (2018). Seguridad energética en clave de la Unión Europea: el papel de Rusia. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, *4*(2), 67-80. http://dx.doi.org/10.18847/1.8.5.

TORRES, Y. (2020). La eficiencia energética y el ahorro energético residencial. *South*

Licença Creative Commons 4.0

Sustainability, *1*(1), e011-e011.

UTRERA CARO, S. F. (2023). El Derecho y la digitalización de la energía. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, (54), 5.

WIDUTO, A. (2023). *Cómo garantizar la seguridad energética en la UE en 2023.* Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. PE 739.376.

Sobre a autora:

Maria Hylma Alcaraz Salgado | *E-mail:* maria.hylma.alcaraz.salgado@uvigo.es
Mestre em Direito das Obrigações pela UNESP, Doutora em Direito pela Universidade de Vigo. Atualmente é Professora interina de Derecho Constitucional na Universidad de Vigo.

Artigo convidado

Corpo Editorial:
Editor- Chefe: J.P.B
Editora Associada: J.Y.N

Licença Creative Commons 4.0