

DE NOU SOBRE LA DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'ENERGIES RENOVABLES: ASPECTES GENERALS I ÀMBITS PROBLEMÀTICS

Gerard Martín i Alonso

Responsable de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autonòmics i professor associat de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

SUMARI: 1. El concepte d'energies renovables. – 2. L'àmbit competencial estatal. 2.1. Títols competencials aplicables. 2.2. L'activitat normativa estatal i el seu emparament competencial. – 3. L'àmbit competencial autonòmic. 3.1. Títols competencials aplicables, amb especial referència als Estatuts d'Autonomia reformatos a partir de l'any 2006. 3.2. L'activitat normativa autonòmica i el seu emparament competencial. – 4. La competència participativa autonòmica en l'àmbit energètic. 4.1. La participació autonòmica en organismes energètics estatals. 4.1.1. Previsions estatutàries. 4.1.2. Modalitats d'articulació de la participació autonòmica. 4.2. Participació autonòmica en procediments estatals vinculats a l'àmbit energètic. – 5. Àmbits problemàtics del repartiment competencial. 5.1. El règim d'autorització de les instal·lacions generadores d'electricitat a partir de fonts d'energies renovables. 5.1.1. La Llei de les Corts Generals 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Elèctric. 5.1.2. El Reial Decret 661/2007, de 25 de maig, pel qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica en règim especial. 5.2. La ubicació d'instal·lacions d'aprofitament d'energies renovables a la mar territorial. – *Resum-Resumen-Abstract.*

1. El concepte d'energies renovables

Per poder determinar l'abast de les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes en matèria d'energies renovables, és important, com a punt de partida, determinar l'objecte material sobre el qual s'exerciran aquelles, per fixar amb exactitud quines són les funcions que corresponen a ambdues Administracions, d'acord amb la Constitució i els Estatuts d'Autonomia.

Un dels trets essencials que presenta el concepte d'*energies renovables* és el seu caràcter dinàmic i evolutiu en la mesura que nous avenços tecnològics i noves aplicacions energètiques poden determinar l'ampliació del seu contingut. Quins són els elements o trets característiques de les energies renovables? Seguint a Rafael Peña Capilla, es pot afirmar que les energies renovables es caracteritzen per quatre notes essencials: són respectuoses amb el medi ambient, de procedència autòctona, no generen residus perillosos i tenen caràcter inesgotable.¹ El cert, però, és que, com ha posat en relleu Alfonso Pérez Moreno, no hi ha unanimitat doctrinal sobre quins tipus de fonts energètiques compleixen aquestes característiques.²

1. En concret, Rafael Peña Capilla assenyala respecte de les energies renovables: "Son tecnologías respetuosas con el medio ambiente, que no contribuyen a la emisión de gases de efecto invernadero, ni agresivos con la capa de ozono o con los bosques u otros espacios naturales. Tampoco generan residuos peligrosos, en forma de restos de combustible, vertidos, o materiales radiactivos nocivos para la salud humana. La fuente de energía es autóctona, es decir, no son necesarios combustibles procedentes del exterior para garantizar el suministro energético en una determinada zona. El recurso energético es inagotable, sin limitaciones esenciales en la fuente de energía que supongan límites a su utilización en el futuro." Rafael Peña Capilla, "El potencial de las energías renovables en España", a *Energías y cambio climático*, Salamanca, 2008, pp. 114 i 115. Gonzalo Sáenz de Miera coincideix amb aquesta definició, però hi afegeix un aspecte interessant: les energies renovables són motor de desenvolupament econòmic i social. En concret, indica: "Desde el punto de vista ambiental, las energías renovables, a diferencia de los combustibles fósiles, se renuevan de forma natural, por lo que son infinitas, no producen gases de efecto invernadero y son, por tanto, una de las pocas vías disponibles, para hacer frente al aumento de la demanda de energía sin agravar el problema del cambio climático. Desde la perspectiva energética, se trata de energías autóctonas, que no es necesario importar, están disponibles en mayor o menor medida en todos los países y contribuyen, por tanto, a reducir la elevada y creciente dependencia de la mayor parte de los países. Por último, las energías renovables son una importante fuente de empleo y constituyen, en muchos casos y especialmente en regiones poco avanzadas, un motor de desarrollo económico y social". Gonzalo Sáenz de Miera, "La regulación, clave para el desarrollo de las energías renovables", a *Economía industrial*, 2007, p. 163.

Per a Enrique Domingo, la principal característica de les energies renovables és la seva inesgotabilitat: "De una forma sumamente sencilla, se pueden definir la energías renovables como aquellas fuentes primarias de energía que, de forma periódica, se renuevan a través de ciclos naturales, por lo que se pueden considerar inagotables; es decir, se renuevan de forma continua, en contraposición con los combustibles fósiles de los que existen unas determinadas reservas agotables en un espacio de tiempo determinado; el hombre puede aprovechar las fuentes renovables de energía mediante su transformación en energía útil". Enrique Domingo López, *Régimen jurídico de las energías renovables y la cogeneración eléctrica*, Madrid, Institut Nacional d'Administració Pública, 2000, p. 29.

2. Alfonso Pérez Moreno destaca: "Para Martín Mateo el concepto de renovables debe

Per donar resposta a quins tipus de fons energètiques s'inclouen en l'àmbit de les energies renovables, recorrerem a un criteri objectiu: la regulació establerta pel dret positiu, i en la mesura que gran part de les polítiques públiques de l'Estat vénen directament determinades des de la Unió Europea, és, més que oportú, necessari, recórrer al dret europeu per delimitar el contingut material del concepte d'energies renovables.

Dues recents Directives europees estableixen el que s'ha d'entendre per energies renovables. La Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig de 2010, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, i la Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril de 2009, relativa al foment de fons renovables i per la qual es modifiquen i es deroguen les Directives 2001/77/CE i 2003/30/CE, determinen que s'entendrà per energia procedent de fons renovables la procedent de fons renovables no fòssils, és a dir, l'energia eòlica, la solar, l'aerotèrmica, geotèrmica, hidrotèrmica i oceànica, hidràulica, biomassa, gasos d'abocador, gasos de planta de depuració i biogàs (article 2.6 de la Directiva 2010/31/UE i article 2.a de la Directiva 2009/28/CE). Aquesta àmplia definició ja apunta unes de les notes essencials que caracteritzen, en l'ordenament jurídic espanyol, la delimitació de l'àmbit de competències de les administracions en matèria d'energies renovables, consistent en la confluència de diversos títols competencials aplicables en funció de la naturalesa d'algunes de les fonts susceptibles de generar les energies renovables (recursos hídrics, forests, residus...) sobre les quals existeix un règim específic de distribució de competències.

aplicarse sólo a los aprovechamientos directos del sol, el viento y las olas, quedando excluidos la energía geotérmica y la derivada de la biomasa por partir ambas de recurso limitados. Sin polemizar Domingo López, en su tesis doctoral sobre régimen jurídico de las energías renovables y la cogeneración eléctrica (INAP, Madrid, 2000) considera que, siguiendo el Plan Energético nacional y el criterio de la Unión Europea –en “Energía para el futuro: fuentes de energía renovable”, (1996), hay que incluir en el ámbito de las energías renovables la solar, tanto térmica como fotovoltaica, la eólica, la energía geotérmica, la hidráulica y la de la biomasa, incluidos los residuos urbanos e industriales. También recuerda la existencia de la energía producida por las mareas y por las olas del mar. A mi juicio en el grupo de la energía eólica debe distinguirse la eólica terrestre y la eólica en el mar, dada la especial singularidad que ofrecen los parques eólicos marinos”. Alfonso Pérez Moreno, “Las energías renovables”, a *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 55, 2004, p. 14.

2. L'àmbit competencial estatal

2.1. Títols competencials aplicables

Per fixar l'àmbit competencial que correspon a l'Estat en matèria d'energies renovables,³ cal atendre cinc criteris: l'energètic, la tipologia de les fonts renovables, el tipus d'energia produïda, l'ambiental i l'econòmic.

Des de la perspectiva energètica, cal partir del títol competencial de l'article 149.1.25 de la Constitució (CE) que atribueix a l'Estat competència exclusiva sobre les bases del règim energètic. Aquest precepte constitucional no distingeix sobre l'origen de les energies, per la qual cosa es pot entendre que inclou qualsevol tipus d'energia incloses les renovables.⁴ Tot i que la jurisprudència constitucional en matèria d'energies renovables és escassa, l'aplicabilitat del títol competencial de l'article 149.1.25 CE troba suport en la sentència del Tribunal Constitucional (STC) 136/2009, de 15 de juny, en què el Tribunal Constitucional va considerar que una convocatòria d'ajuts estatal de suport a l'energia solar tèrmica –un dels tipus d'energies renovables– convocatòria efectuada en el marc del Pla estatal de foment per a les energies renovables, s'inseria en la matèria règim energètic per ser la més directament afectada. Per tant, en una primera aproximació, es pot afirmar que en virtut de la competència exclusiva que li atribueix

3. Una anàlisi de la distribució de competències en matèria d'energies renovables entre Estat i comunitats autònomes l'ha dut a terme Mariano Bacigalupo, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables" a *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Abril 2010, pp. 286 a 329. En aquest article s'examina la distribució de competències en matèria d'energies renovables, de conformitat amb la legislació sectorial energètica, i s'analitzen supòsits problemàtics (accés del règim especial a les xarxes de distribució, concursos autonòmics en matèria eòlica, problemes competencials en matèria de subvencions i problemes competencials associats al creixement del sector).

4. Així ho considera també Masao Javier López Sako que assenyala: "Para concluir, insistimos en que no existe especificidad alguna a nivel constitucional en cuanto al tema de las competencias en materia de energías renovables con respecto a la energía en general. La Constitución habla simplemente de régimen energético, lo que incluye obviamente las energías renovables, y no establece ninguna diferenciación para éstas. Las diferencias se producen por la aplicación de las competencias sobre medio ambiente, por las importantes implicaciones de dichas energías en esta otra materia." Masao Javier López Sako, *Regulación y autorización de los parques eólicos*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2008, p. 166.

l'article 149.1.25 CE, l'Estat pot dictar la normativa bàsica en matèria d'energies renovables.⁵

Ara bé, l'aplicació de la competència de l'article 149.1.25 CE, no exclou que puguin arribar a ser aplicables altres títols competencials en funció d'altres criteris com la tipologia de les fonts d'energies renovables. En efecte, en el cas que la font d'energia renovable tingui un origen hidràulic també podria ser aplicable la competència exclusiva de l'Estat sobre la legislació, ordenació i concessió de recursos i aprofitaments hidràulics si les aigües passen per més d'una comunitat autònoma (article 149.1.22 CE).

Igualment, en el cas de l'energia produïda amb gasos d'abocador, podria entrar en joc la competència exclusiva de l'Estat per establir la normativa bàsica en matèria de protecció del medi ambient (article 149.1.23 CE) en la mesura que el règim jurídic aplicable als abocadors es fonamenta en l'esmentada competència exclusiva.⁶ També, en el cas d'energia generada amb biomassa⁷ podria ser aplicable o bé el mateix títol competencial relatiu a la protecció del medi ambient, en el cas que la biomassa estigués formada per deixalles i residus d'orígens diversos, com ara els residus industrials i municipals; o bé el títol que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per fixar la legislació bàsica sobre espais i aprofitaments forestals (article 149.1.23 CE) en el cas que la biomassa tingués el seu origen en productes de la silvicultura.

5. Un recent estudi sobre la distribució de competències en matèria de règim energètic entre Estat i comunitats autònomes, l'ha efectuat Vicente Álvarez García, a "El régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia energética y minera", a *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 24, Maig 2010, p. 1 a 44.

6. El Reial Decret 1481/2001, de 27 de desembre, pel qual es regula l'eliminació de residus mitjançant dipòsit en abocador, estableix, en la seva disposició final segona, que l'esmentat Reial Decret té la consideració de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient d'acord amb l'article 149.1.23 CE.

7. La biomassa és definida per l'article 2.e de la Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril de 2009, relativa al foment de fonts renovables i per la qual es modifiquen i es deroguen les Directives 2001/77/CE i 2003/30/CE, com la fracció biodegradable dels productes, deixalles i residus d'origen biològic procedents d'activitats agràries (incloses les substàncies d'origen vegetal i d'origen animal) de la silvicultura i de les indústries connexes, incloses la pesca i l'aqüicultura, així com la fracció biodegradable dels residus industrials i municipals.

Un tercer criteri està vinculat al tipus d'energia que es generi a partir de fonts d'energies renovables; en aquest cas, la Constitució conté un títol competencial específic aplicable en cas que es tracti d'energia elèctrica, en concret la competència exclusiva de l'Estat en relació amb l'autorització de les instal·lacions elèctriques si l'aprofitament afecta una altra Comunitat o si l'energia és transportada fora del seu àmbit territorial (article 149.1.22 CE).

Finalment, la tipologia competencial s'ha de completar des dels vessants ambiental i econòmic inherents a les energies renovables, vessants que fonamenten l'aplicació del títol competencial ambiental (article 149.1.23 CE) i de la competència exclusiva estatal sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE).

Des de la perspectiva ambiental, no es pot oblidar que una de les principals característiques de les energies renovables és que són, en diferent grau, altament respectuoses amb el medi ambient i que, específicament, es consideren un instrument eficaç per combatre el canvi climàtic. Aquestes característiques justifiquen l'aplicabilitat del títol competencial ambiental (article 149.1.23 CE)⁸ que no només es pot fonamentar, com anteriorment s'ha assenyalat, en l'origen de les fonts d'energies renovables, sinó també en els objectius que s'assoleixen amb la seva utilització: reduir la generació de residus, lluitar contra el canvi climàtic⁹ i, en general, desenvolupar polítiques energètiques més respectuoses amb el medi ambient.¹⁰

8. Sobre la relació entre el règim jurídic aplicable a les energies renovables i les previsions constitucionals relatives al medi ambient, tant a nivell de principi rector (article 45 CE), com en l'àmbit de la distribució competencial (article 149.1.23 CE), vegeu Manuel Aragón Reyes, "Constitución, medio ambiente y energías renovables", publicat a l'obra col·lectiva *Tratado de Energías Renovables*. volumen II, Aspectos jurídicos, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2010, p. 27 a 48.

9. Sobre el paper de les energies renovables enfront del canvi climàtic, és interessant l'article de Masao Javier López Sako, "Las energías renovables en la lucha contra el cambio climático" a *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 16, 2009, p. 239 a 252.

10. Manuel Aragón Reyes vincula les energies renovables amb la previsió constitucional d'utilització racional dels recursos naturals (article 45.2 CE), tot assenyalant: "El art. 45.2 CE facilita una clave jurídica de gran importancia respecto de la utilización de los recursos naturales y, en especial, en cuanto a la ponderación equilibrada acerca del uso de las plurales fuentes energéticas, lo que tiene una especial transcendencia respecto de las energías renovables. Esa clave es el mandato a los poderes públicos para velar por la utilización racional (así lo dice el precepto) de todos los recursos naturales con el fin de proteger

Aquesta aplicació de la competència ambiental, es veu reforçada per les polítiques de la Unió Europea que vinculen el desenvolupament de les energies renovables a la protecció del medi ambient,¹¹ com es fa palès, en primer lloc, en l'article 192.2.c del Tractat de Funcionament de la Unió Europea que inclou les mesures que afectin significativament l'elecció per un Estat entre diferents fonts d'energia i l'estructura general del seu proveïment energètic, entre aquelles que poden contribuir a assolir els objectius de la política de la Unió Europea en l'àmbit del medi ambient, fixats en l'article 191 del Tractat.¹² En segon lloc, l'article 194.1 del mateix Tractat de Funcionament de la Unió Europea, en fixar els objectius de la política energètica de la Unió, els emmarca en la necessitat de preservar i millorar el medi ambient.¹³

El dret derivat europeu en matèria d'energies renovables també reflecteix aquest lligam d'aquest tipus d'energies amb la protecció del medi ambient; així, normes europees, anteriors a l'entrada en vigor

y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente". Manuel Aragón Reyes, "Constitución, medio ambiente y energías renovables", publicat a l'obra col·lectiva *Tratado de Energías Renovables*, volum II, Aspectos jurídicos, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2010, p. 45.

11. És oportú recordar que el Tribunal Constitucional ha declarat que si bé el Dret comunitari no és cànnon de constitucionalitat de les normes, prestar atenció a la forma en la qual s'ha configurat una institució per aquell Dret pot ser útil, i fins i tot obligat, per aplicar correctament l'esquema intern de distribució competencial (STC 173/2005, de 23 de juny, Fj 9).

12. L'article 191 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea estableix:

"1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,
- la protección de la salud de las personas,
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales,
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático."

13. L'article 194.1 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea estableix el següent: "En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros:

- a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
- b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y
- d) fomentar la interconexión de las redes energéticas."

del Tractat de Lisboa, com ara la Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'abril de 2009 relativa al foment de fonts renovables i per la qual es modifiquen i es deroguen les Directives 2001/77/CE i 2003/30/CE, trobaven el seu fonament en l'article 175.1 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, precepte que habilitava el Consell per decidir les accions que s'haguessin d'emprendre per a la realització dels objectius de l'antic article 174 del Tractat que fixava els objectius de la política de la Unió Europea en l'àmbit del medi ambient.¹⁴

La competència ambiental justifica la regulació d'aquells elements de les energies renovables vinculats directament amb la protecció del medi ambient, com ara l'exigència de dur a terme una utilització racional dels recursos de què provenen les fonts energètiques renovables, la promoció del seu ús amb finalitats de protecció ambiental i no només de proveïment energètic, i, en general, tots els aspectes de les energies renovables que contribuïssin a configurar una política energètica que fos respectuosa amb l'entorn.

La competència ambiental també empara la regulació dels àmbits relatius a la prevenció i correcció de la incidència ambiental de les instal·lacions d'aprofitament de les fonts d'energies renovables, però aquesta regulació no té una especificitat pròpia en el cas de les energies renovables, sinó que respon estrictament a la incidència ambiental de les instal·lacions, com en qualsevol altre tipus d'instal·lacions, activitats i infraestructures que també puguin arribar a tenir efectes sobre el medi ambient. Aquests àmbits de regulació fan referència a la normació i desenvolupament dels procediments d'intervenció administrativa ambiental aplicables en relació amb els projectes d'instal·lacions d'aprofitament d'energies renovables, com ara l'autorització ambiental integrada,¹⁵ el procediment d'avaluació

14. La Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig de 2010, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, ja es fonamenta en el nou article 194.2 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, que faculta el Parlament Europeu i el Consell per establir, d'acord amb el procediment legislatiu ordinari, les mesures necessàries per assolir els objectius esmentats en l'apartat 1 del mateix article 194, precepte que estableix els objectius de la política energètica de la Unió.

15. La Llei de les Corts Generals 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació, que té per objecte evitar o, quan això no sigui possible, reduir i controlar la contaminació de l'atmosfera, de l'aigua i del sòl, mitjançant l'establiment d'un sistema de prevenció i control integrats de la contaminació, amb la finalitat d'assolir una elevada

d'impacte ambiental¹⁶ o l'avaluació ambiental estratègica de plans i programes.¹⁷⁻¹⁸

Finalment, des de la perspectiva econòmica de les energies renovables, cal fer esment a la competència exclusiva de l'Estat sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE).¹⁹ L'aplicabilitat d'aquest títol competencial troba

protecció del medi ambient en el seu conjunt, inclou en el seu àmbit d'aplicació les instal·lacions de combustió amb una potència tèrmica de combustió superior a 50 MW, entre les quals s'inclouen les instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim ordinari o en règim especial, en las quals es produeixi la combustió de combustibles fòssils, residus o biomassa (annex 1.1.1.a).

16. El Reial Decret Legislatiu 1/2008, d'11 de gener, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'avaluació d'impacte ambiental de projectes, que pretén assegurar la integració dels aspectes ambientals en el projecte de què es tracti mitjançant la incorporació de l'avaluació d'impacte ambiental en el procediment d'autorització o aprovació d'aquell per l'òrgan substantiu, inclou en el seu àmbit d'aplicació les instal·lacions per a la utilització de la força del vent per a la producció d'energia (parcs eòlics) que tinguin 50 o més aerogeneradors o que es trobin a menys de 2 kilòmetres d'un altre parc eòlic (Annex 1 Grup 3.i).

17. La Llei de les Corts Generals 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, estableix que seran objecte d'avaluació ambiental els plans i programes que puguin tenir efectes significatius sobre el medi ambient, que s'elaborin o aprovin per una Administració Pública i que la seva elaboració i aprovació vingui exigida per una disposició legal o reglamentària o per acord del Consell de Ministres o del Consell de Govern d'una comunitat autònoma. S'entendrà que tenen efectes significatius sobre el medi ambient aquells plans i programes que estableixin el marc per a la futura autorització de projectes legalment sotmesos a avaluació d'impacte ambiental en matèria, entre d'altres, d'energia (article 3.2.a).

18. Sobre els aspectes ambientals que s'han de tenir en compte en el desenvolupament de les energies renovables, vegeu Carlos de Miguel Perales, "Aspectos del Derecho del medio ambiente en las energías renovables", a l'obra col·lectiva *Tratado de Energías Renovables* volum II, Aspectos jurídicos, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2010, pp. 147 a 206.

19. Enrique Domingo fa esment d'altres títols competencials estatal que poden arribar a ser aplicables, com ara l'article 149.1.18 CE que atribueix competència exclusiva a l'Estat sobre contractes i concessions administratives, en la mesura que l'explotació dels recursos energètics renovables requerirà l'atorgament de concessions i la perfecció de contractes administratius; l'article 149.1.15 CE relatiu al foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica, atès que el desenvolupament de les energies renovables exigeix investigació científica, desenvolupament tecnològic i esforços de demostració de la viabilitat d'aquestes fonts d'energia i l'article 149.1.24 CE, relatiu a les obres públiques d'interès general o la realització de les quals afecti més d'una comunitat autònoma (Enrique Domingo López, *Régimen jurídico de las energías renovables y la cogeneración eléctrica*, Madrid, Institut Nacional d'Administració Pública, 2000, pp. 92 i 93).

Certament, aquests títols competencials també poden arribar a ser aplicables en matèria d'energies renovables, però no per la presència d'unes característiques específiques en aquesta matèria, sinó pel fet que, com en qualsevol altre àmbit d'intervenció administra-

el seu fonament en la incidència que el règim d'energies renovables i els costos econòmics que li són inherents tenen sobre el funcionament general de l'economia, cosa que justifica la intervenció de l'Administració de l'Estat per repercutir, amb caràcter general, aquells costos entre els diferents subjectes intervinents en el procés de les energies renovables, des del productor fins el consumidor final, passant pel distribuïdor i subministrador, a través de l'establiment d'un règim tarifari i de la regulació de primes i incentius a la producció.²⁰

De fet, un dels aspectes rellevants del règim retributiu de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica provinent de fonts d'energia renovables, previst en la Llei de les Corts Generals 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Elèctric, és la regulació de les primes²¹

tiva, es puguin atorgar concessions i contractes, impulsar investigacions o executar obres públiques.

20. Sobre la compatibilitat entre el règim d'ajuts de la Unió Europea i el foment de les energies renovables a través de polítiques públiques que intervenen en la fixació de preus de compra de l'electricitat generada per aquest tipus d'energies per empreses subministradores d'energia elèctrica, cal destacar l'article de José Antonio Razquin Lizarraga, "El fomento de las energías renovables: medio ambiente y Mercado Común", a *Revista Jurídica de Navarra*, 2001, pp. 167 a 189. També analitza els mecanismes de suport a l'electricitat d'origen renovable en relació amb la seva compatibilitat amb el Dret europeu sobre ajuts d'Estat i sobre la lliure circulació de mercaderies, Manuel Olábarri Santos, "El fomento de las energías renovables en el mercado interior de la electricidad", a *Noticias de la Unión Europea*, setembre, 2008, pp. 55 a 64. Igualment, cal fer esment de Yanna G. Franco i Pedro M. Herrera Molina, "Los nuevos instrumentos económicos para el fomento de energías renovables desde la perspectiva del Derecho financiero comunitario", a *Noticias de la Unión Europea*, 2004, pp. 55 a 68.

21. L'article 30, apartats 4 i 5, de la Llei de les Corts Generals 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Elèctric, estableix el règim retributiu aplicable a les instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim especial (en el qual s'inclou part de la generada amb fonts d'energies renovables), regulant la percepció de primes. Els apartats 4 i 5 de l'article 30 estableixen el següent:

"4. El régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial se completará con la percepción de una prima, en los términos que reglamentariamente se establezcan, en los siguientes casos:

a) Las instalaciones a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 27.

b) Las centrales hidroeléctricas de potencia instalada igual o inferior a 10 MW, y el resto de las instalaciones a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 27.

A los efectos de la presente Ley, no se entenderá como biomasa los residuos sólidos urbanos ni los peligrosos.

c) Las centrales hidroeléctricas entre 10 y 50 MW, las instalaciones a que se refiere la letra c) del apartado 1 del artículo 27, así como las instalaciones mencionadas en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 27.

Para la determinación de las primas se tendrá en cuenta el nivel de tensión de entrega de la energía a la red, la contribución efectiva a la mejora del medio ambiente, al ahorro de

que poden percebre aquest tipus d'instal·lacions,²² que s'utilitzen com un instrument per al seu foment i impuls.²³

Aquesta intervenció pública és tant essencial per a l'impuls de les energies renovables que les Directrius Comunitàries sobre ajuts estatals en favor del medi ambient (DOUE C 82, d'1.04.2008) dediquen un apartat específic als ajuts per a fonts d'energies renovables, destacant que aquests ajuts fan front a l'elevat cost de la producció d'alguns tipus d'energia renovable que impedeix a les empreses aplicar preus competitius en el mercat, cosa que crea un obstacle d'accés al mercat per a l'esmentada energia.²⁴

energía primaria y a la eficiencia energética, la producción de calor útil económicamente justificable y los costes de inversión en que se haya incurrido, al efecto de conseguir unas tasas de rentabilidad razonables con referencia al coste del dinero en el mercado de capitales."

"5. El Gobierno, previa consulta con las Comunidades Autónomas, podrá determinar el derecho a la percepción de una prima que complemente el régimen retributivo de aquellas instalaciones de producción de energía eléctrica de cogeneración o que utilicen como energía primaria, energías renovables no consumibles y no hidráulicas, biomasa, biocarburantes o residuos agrícolas, ganaderos o de servicios, aun cuando las instalaciones de producción de energía eléctrica tengan una potencia instalada superior a 50 MW.

Asimismo, el Gobierno podrá determinar el derecho a la percepción de una prima que complemente el régimen retributivo de aquellas instalaciones de producción de energía eléctrica de origen térmico del régimen ordinario cuando, además de utilizar el combustible para el que fueron autorizados, utilicen también biomasa como combustible secundario. Para ello, se tendrán en cuenta los consumos energéticos que se produzcan y los sobrecostes que dicha utilización produzca. El acto resolutorio por el que se fije la cuantía de la prima contendrá también las condiciones de utilización de la biomasa."

22. També són d'aplicació a l'energia elèctrica generada amb fonts d'energies renovables la resta de potestats amb contingut econòmic atribuïdes a l'Administració de l'Estat, amb caràcter general, per la Llei de les Corts Generals 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Elèctric, com ara establir la retribució de la garantia de potència, regular l'estructura de preus i, mitjançant peatge, l'ús de les xarxes de transport i distribució, o regular els termes en què s'ha de desenvolupar la gestió econòmica del sistema (article 3.1 de la Llei 54/1997, de 27 de novembre).

23. Vegeu, en tal sentit, Luis Cazorla González-Serrano, "El régimen tarifario de las energías renovables", a l'obra col·lectiva *Tratado de Energías Renovables*, volum II, Aspectos jurídicos, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2010, pp. 119 a 146.

24. Les Directrius Comunitàries sobre ajuts estatals en favor del medi ambient assenyalen: "Estas ayudas hacen frente al fallo de mercado relacionado con las externalidades negativas mediante la creación de incentivos individuales para aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en la producción total de energía. El incremento de la utilización de las fuentes renovables de energía es una de las prioridades de la Comunidad en materia de medio ambiente, amén de una prioridad económica y energética. Debería contribuir significativamente a alcanzar los objetivos en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. A escala comunitaria, en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo — Una política energética para Europa, se

Tanmateix, la competència estatal de l'article 149.1.13 CE²⁵ no dóna emparament a l'Estat per regular de forma omnicomprensiva qualsevol àmbit relatiu a les energies renovables, ni tan sols qualsevol aspecte en què concorri un component econòmic, sinó que només justificaria l'aprovació d'aquelles mesures de caràcter econòmic la regulació de les quals fos estrictament necessària perquè presentessin una rellevància real, directa i significativa per a la protecció dels interessos econòmics generals. Aquesta rellevància permetria a l'Estat, d'acord amb la jurisprudència constitucional, fixar els criteris econòmics globals d'ordenació del sector –en aquest cas, de les energies renovables–, però només empararia, excepcionalment, accions singulars quan aquestes tinguessin una especial transcendència per assolir els fins proposats dintre de l'ordenació de cada sector (SSTC 77/2004, de 29 d'abril, Fj 4, 124/2003, de 19 de juny, FJ 3, 95/2002, de 25 d'abril, Fj 7 i 95/2001, de 5 d'abril, FJ 3), tenint en compte que la competència de l'article 149.1.13 CE haurà de ser interpretada de forma estricta quan concorre amb un títol competencial més específic (STC 164/2001, d'11 de juliol, Fj 9).

Finalment, cal assenyalar que les darreres iniciatives legislatives estatals en matèria econòmica vinculen amb especial èmfasi el desenvolupament econòmic amb els aspectes energètics, en general, i amb el recurs a les energies renovables, en particular.²⁶

ha fijado el objetivo de lograr en 2020 una participación de las fuentes de energía renovables del 20 % en el consumo total de energía de la UE. Las ayudas estatales pueden estar justificadas si el coste de producir energía a partir de fuentes renovables es superior al coste de producción a partir de fuentes menos respetuosas del medio ambiente y si no existe ninguna norma comunitaria obligatoria para las empresas individuales relativa al porcentaje de energía que debe proceder de fuentes renovables. El elevado coste de la producción de algunos tipos de energía renovable impide a las empresas aplicar precios competitivos en el mercado, lo que crea un obstáculo de acceso al mercado para dicha energía. No obstante, los avances tecnológicos en el ámbito de las fuentes renovables de energía, y la cada vez mayor internalización gradual de las externalidades ambientales (como resultado, por ejemplo, de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, la legislación sobre la calidad del aire y el régimen de comercio de derechos de emisión) hacen que, en los últimos años, la diferencia de coste registre una tendencia a disminuir, con lo que se reduce la necesidad de ayudas.”

25. Sobre la delimitació del contingut material i abast funcional de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE, cal destacar l'anàlisi feta per Manuel Carrasco Duran en el seu llibre *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, València, Institut d'Estudis Autònomic i Tirant Lo Blanch, 2005.

26. Així es reflecteix al projecte de Llei d'economia sostenible que es tramita al Congrés dels Diputats (Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats, de 9 d'abril de 2010. Sèrie A-Proyectos de Llei. Núm. 60-1) que vincula el concepte de sostenibilitat

2.2. L'activitat normativa estatal i el seu emparament competencial

Si examinem la normativa estatal que regula les energies renovables, es fa palès que l'Administració de l'Estat considera que en aquesta matèria conflueixen un seguit de títols competencials, i no només el relatiu a l'energia. En efecte, cap norma que reguli la matèria esmentada es fonamenta exclusivament en el títol competencial de l'article 149.1.25 CE referent a les bases del règim energètic, sinó que també recorre a altres títols competencials estatals, com són els relatius a la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE), a l'autorització de les instal·lacions elèctriques si l'aprofitament afecta una altra Comunitat o si l'energia és transportada fora del seu àmbit territorial (article 149.1.22 CE) i a la protecció del medi ambient (article 149.1.23 CE).

Diverses són les normes que es fonamenten, a banda de fer esment a l'article 149.1.25 CE, en l'article 149.1.13 CE: des d'aquelles que, en principi, podrien entendre's aparentment connectades amb la planificació general de l'activitat econòmica, com ara el Reial Decret 1578/2008, de 26 de setembre, de retribució de l'activitat de producció d'energia elèctrica mitjançant energia solar fotovoltaica per a

de l'economia a diversos aspectes, entre els quals destaquen els de contingut energètic com ara l'estalvi i eficiència energètica, la promoció de les energies netes i l'adopció per les Administracions Públiques de polítiques energètiques i ambientals que compatibilitzin el desenvolupament econòmic amb la minimització del cost social de les emissions i dels residus produïts (article 3). El Capítol I del Títol III (articles 78 a 88 del projecte de llei) regula els aspectes relatius al que anomena com "model energètic sostenible", fixant els objectius nacionals d'estalvi energètic i participació en energies renovables, establint-se un objectiu nacional mínim de participació de les energies renovables en el consum d'energia final brut del 20% en 2020; aquest objectiu haurà d'assolir-se amb una quota d'energia procedent d'energies renovables en tots els tipus de transport en 2020 que sigui com a mínim equivalent al 10% del consum final d'energia del sector transport (article 79.1).

El projecte de llei d'economia sostenible també continua amb l'orientació de les darreres accions normatives estatals que estableixen mesures per a l'impuls del creixement econòmic que concedeixen una especial importància a la vinculació de les energies renovables amb aquell creixement. Es pot fer esment, en tal sentit, del Reial Decret-Llei 6/2010, de 9 d'abril, de mesures per a l'impuls de la recuperació econòmica i l'ocupació (articles 1 i 2.2); la Llei 24/2005, de 18 de novembre, de reformes per a l'impuls a la productivitat (articles 3 i 4 i disposició adicional desena) i l'Ordre EHA/3566/2008, de 9 de desembre, per la qual es fa públic l'Acord del Consell de Ministres de 5 de desembre de 2008 pel qual s'aprova el destí del fons especial de l'Estat per a l'estímul de l'economia i l'ocupació dotat pel Real Decret-Llei 9/2008, de 28 de novembre, i la seva distribució per departaments ministerials (annex - Eix energia).

instal·lacions posteriors a la data límit de manteniment de la retribució del Reial Decret 661/2007, de 25 de maig, per a dita tecnologia, fins aquelles en què aquella connexió és més tangencial o no abraça la totalitat de la regulació, com el Reial Decret 1027/2007, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'instal·lacions tèrmiques en edificis –que es fonamenta, de forma cumulativa, en els apartats 13, 23 i 25 de l'article 149.1 CE²⁷– o l'Ordre ITC/1522/2007, de 24 de maig, per la qual s'estableix la regulació de la garantia de l'origen de l'electricitat procedent de fonts d'energia renovables i de cogeneració d'alta eficiència –que es dicta a l'empara del disposat als apartats 13 i 25 de l'article 149.1 CE–.

Altres disposicions estatals es fonamenten, com s'ha indicat, en els títols competencials dels apartats 22 i 25 de l'article 149.1 CE, com són les normes reglamentàries que han regulat diversos aspectes relatius a la producció d'energia elèctrica en règim especial (Reial Decret 2818/1998, de 23 de desembre, sobre producció d'energia elèctrica per instal·lacions fornides per recursos o fonts d'energia renovables, residus i cogeneració; Reial Decret, 436/2004, de 12 de març, pel qual s'estableix la metodologia per a l'actualització i sistematització del règim jurídic i econòmic de l'activitat de producció d'energia elèctrica en règim especial; Reial Decret 661/2007, de 25 de maig, pel qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica en règim especial).

Un cas específic el constitueix la utilització de la biomassa d'origen forestal com a font d'energia renovable, ja que la seva inserció en la matèria *aprofitaments forestals* queda específicament recollida en la normativa bàsica estatal reguladora dels aprofitaments forestals, d'acord amb la competència exclusiva estatal de l'article 149.1.23 CE. En tal sentit, la Llei de les Corts Generals 43/2003, de 21 de novembre de monts, inclou dintre del concepte d'aprofitaments forestals, "los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal" (article 6.i de la

27. Excepte els articles 7.2, 17.1, 24, 28, 29.2, 29.3, 30.1, 30.3, 31.2, 31.4, 31.6, 38 y 40, que no seran aplicables en aquelles comunitats autònomes que, en l'exercici de les seves competències de desenvolupament de les bases estatals, hagin aprovat o aprovin normes de transposició de la Directiva 2002/91/CE, de 16 de desembre, d'eficiència energètica dels edificis, en els aspectes relatius a les instal·lacions tèrmiques (disposició final primera del Reial Decret 1027/2007).

El Reial Decret 1826/2009, de 27 de novembre, pel qual es modifica el Reial Decret 1027/2007, de 20 de juliol, es fonamenta en els mateixos títols competencials (article 149.1, apartats 13, 23 i 25 CE).

Llei 43/2003, de 21 de novembre). Aquesta Llei determina, igualment, que els instruments de planificació forestal, estatals i autonòmics, poden incloure previsions relatives a l'aprofitament energètic de la biomassa forestal. Concretament, els plans d'ordenació dels recursos forestals que correspon elaborar a les comunitats autònomes podran incloure, entre d'altres continguts, els relatius a les indústries forestals dedicades a l'aprofitament energètic de la biomassa forestal (article 31.6), mentre que s'estableix que el Govern de l'Estat ha d'elaborar, en col·laboració amb les comunitats autònomes, una estratègia per al desenvolupament de l'ús energètic de la biomassa forestal residual, d'acord amb els objectius indicats en el Pla de foment de les energies renovables a Espanya (disposició addicional quarta de la Llei 43/2003, de 21 de novembre).

Un supòsit singular el constitueix el Reial Decret 1028/2007, de 20 de juliol, pel qual s'estableix el procediment administratiu per a la tramitació de les sol·licituds d'autorització d'instal·lacions de generació elèctrica en la mar territorial, que es fonamenta en la competència executiva d'autorització de les instal·lacions elèctriques si l'aprofitament afecta una altra Comunitat o si l'energia és transportada fora del seu àmbit territorial, que atribueix a l'Estat l'article 149.1.22 CE. Aquesta norma serà objecte d'una anàlisi específica en l'apartat 5.2 del present estudi.

Com a conclusió final, es pot afirmar que l'enunciació cumulativa i indiferenciada de títols competencials que formulen la majoria de normes estatals en matèria d'energies renovables, pot comportar, en determinats aspectes, efectes problemàtics des de la perspectiva de la distribució competencial, en la mesura que les funcions que corresponen a l'Administració de l'Estat i a les comunitats autònomes en els diferents àmbits materials en què operen els esmentats títols competencials, poden no tenir el mateix abast. Així, quan la norma estatal també es fonamenta en el títol competencial ambiental, pot plantejar dubtes si les comunitats autònomes poden establir qualsevol mesura addicional de protecció del medi ambient que afecti les energies renovables, o en quina mesura aquesta possibilitat s'ha de modular atenent a l'operativitat dels altres títols competencials aplicables (bases del règim miner energètic, bases de la planificació general de l'activitat econòmica).

Seria necessari, per tant, que l'Estat fes l'esforç de diferenciar l'aplicabilitat d'un o altre títol competencial en funció de la matèria

objecte de regulació, especialment pel que fa a l'article 149.1.13 CE, ja que no tots i cadascun dels aspectes relatius a les energies renovables poden entendre's compresos necessàriament en les bases de la planificació general de l'activitat econòmica, sinó només aquells la rellevància econòmica dels quals sigui directa i significativa.²⁸

3. L'àmbit competencial autonòmic

3.1. Títols competencials aplicables, amb especial referència als Estatuts d'Autonomia reformats a partir de l'any 2006

Si analitzem l'àmbit competencial de les comunitats autònomes, els títols competencials que els corresponen en matèria d'energies renovables seran lògicament els que hagin pogut assumir en aquells mateixos àmbits materials en què hem considerat que l'Estat té atribuïdes competències que emparen la seva acció normativa i, en alguns casos, executiva. En conseqüència, el primer dels títols competencials autonòmics que fonamenta l'actuació de les comunitats autònomes en matèria d'energies renovables és el relatiu al desenvolupament legislatiu i execució en matèria de règim energètic, competència que ha estat assumida per totes les comunitats autònomes.²⁹

28. Les darreres propostes normatives estatals també posen de manifest que l'Estat continua considerant que la regulació de les energies renovables no es fonamenta únicament en la seva competència bàsica en matèria de règim energètic, sinó que existeix una confluència de títols competencials que emparen la seva regulació. Així es reflecteix en el projecte de Llei d'economia sostenible, que actualment es tramita a les Corts Generals, que inclou un Títol III dedicat a la *Sostenibilitat mediambiental*, dintre del qual s'insereix el Capítol I que porta per enunciat *Model energètic sostenible* (articles 78 a 88), en el qual es regulen aspectes relatius a les energies renovables. La Disposició final primera-1 del projecte de Llei fonamenta la seva regulació relativa a les energies renovables en tres dels títols competencials estatals anteriorment assenyalats: en primer lloc, l'article 149.1.13 CE, ja que estableix que tota la Llei té el caràcter de legislació bàsica dictada a l'empara de d'aquest precepte; però a aquest títol competencial, li afegeix els apartats 23 i 25 de l'article 149.1 CE, en matèria de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient i bases del règim miner i energètic, respectivament.

29. Aquesta assumpció competencial de les comunitats autònomes està recollida als articles següents: article 133.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya; article 50.5 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana; article 31.15 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears; article 49.2 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia; article 75.4 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó; article 71.1.10 de l'Estatut d'autonomia de Castellà i Lleó; article 11.2.c de

Alguns dels Estatuts d'Autonomia modificats en les darreres reformes estatutàries, encapçalades per l'Estatut d'autonomia de Catalunya, han desglossat el contingut de les matèries respecte de les quals les comunitats autònomes assumeixen competències, especificant quins són alguns dels subàmbits o de les submatèries que s'inclouen necessàriament –però no únicament– en la matèria respecte de la qual s'assumeixen competències. La matèria d'energia és una d'aquelles en què es duu a terme aquest *desglossament*; en concret, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en el seu article 133.1, després d'establir que correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia, determina que aquesta competència inclou, en tot cas, diversos aspectes, entre els quals cal destacar el de l'apartat d) que fa referència a “El foment i la gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica”.³⁰ El Tribunal Constitucional, en la sentència 31/2010, de 28 de juny, ha declarat que la regulació de l'article 133.1 EAC és respectuosa amb l'ordre constitucional de distribució de competències,³¹ si bé la relació de submatèries contigudes en el pre-

l'Estatut d'autonomia del País Basc; article 28.3 de l'Estatut d'autonomia de Galícia; article 11.6 de l'Estatut d'autonomia del Principat d'Astúries; article 25.8 de l'Estatut d'autonomia de Cantàbria; article 9.2 de l'Estatut d'autonomia de la Rioja; article 11.4 de l'Estatut d'autonomia de la Regió de Múrcia; article 32.8 de l'Estatut d'autonomia de Castella - La Manxa; article 32.9 de l'Estatut d'autonomia de Canàries; article 57.f de la Llei orgànica de reintegrament i millora del règim foral de Navarra; article 8.9 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura i article 27.8 de l'Estatut d'autonomia de Madrid.

30. L'article 133.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix :

“Correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia. Aquesta competència inclou en tot cas:

a) La regulació de les activitats de producció, emmagatzematge i transport d'energia, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya.

b) La regulació de l'activitat de distribució d'energia que s'acompleixi a Catalunya, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions corresponents i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya.

c) El desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia.

d) El foment i la gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica.”

31. En el fonament jurídic 79 de la STC 31/2010, de 28 de juny, el Tribunal Constitucional declara: “El art. 133.1 EAC atribuye a la Generalitat la “competencia compartida en materia de energía”, lo que resulta respetuoso con el orden constitucional de competencias, pues el art. 149.1.25 reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las “bases del régimen minero y energético”. En cuanto a la deliberada indefinición o confusión conceptual del precepto, que según aducen los recurrentes podría redundar en la seguridad jurídica de los operadores, constituye una tacha que como señala el Abogado del Estado, se asienta en eventuales e hipotéticas interpretaciones de los efec-

cepte ha d'entendre's en sentit simplement descriptiu o indicatiu que tals submatèries formen part del contingut de la realitat material de què es tracti, però sense que les competències de l'Estat, tant si són concurrents com si són compartides amb les de la Comunitat Autònoma, resultin impedides o limitades en el seu exercici per aquella atribució estatutària "en tot cas" de competències específiques a la Generalitat (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 64).

Altres Estatuts d'Autonomia han seguit aquest model fent referència a les *energies renovables*, com ara l'Estatut d'autonomia d'Andalusia que atribueix en el seu article 49.1.b, a la Comunitat Autònoma d'Andalusia, la competència compartida sobre el "Foment i gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica". Igualment, l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó (article 71.1.10) també fa referència a les energies renovables en atribuir a aquesta comunitat autònoma la competència per al desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació de l'Estat en matèria de "Régimen minero y energético, incluidas las fuentes renovables de energía". Per tant, en tots aquests supòsits, la competència autonòmica sobre les energies renovables es reforça en la mesura que té un exprés reconeixement estatutari.

Altres Estatuts d'Autonomia contenen referències a algun tipus de font d'energies renovables. És el cas dels Estatuts d'Autonomia del País Basc (article 11.2.c) i de Canàries (article 34.A.Dos), i de la Llei Orgànica de reintegració i millora del règim foral de Navarra (article 57.f), que fan referència específica a una de les fonts de les energies renovables: el recursos geotèrmics, respecte dels quals s'atribueix a les comunitats autònomes del País Basc, Canàries i Navarra la competència de desenvolupament legislatiu i l'execució.

A banda del títol competencial autonòmic en matèria d'energia, existeixen altres competències, assumides estatutàriament, que també podran ser aplicables en matèria d'energies renovables. Així, des de la perspectiva de la tipologia de les fonts d'energies renovables, en el cas de l'energia generada amb recursos hídrics de naturalesa intracomunitària, seria d'aplicació la competència autonòmica exclusiva sobre

tos que pudieran resultar de la aplicación del precepto impugnado y que no resultan necesariamente de su contenido, sin que a este Tribunal corresponda adoptar pronunciamientos preventivos."

aprofitaments hidràulics quan les aigües discorrin íntegrament dintre del territori autonòmic, competència que ha estat assumida per totes les comunitats autònomes.³²

En relació amb la biomassa forestal, les comunitats autònomes tenen atribuïda la competència de desenvolupament legislatiu i execució en matèria d'espais i aprofitaments forestals com es reflecteix en alguns Estatuts d'Autonomia en els quals les comunitats autònomes assumeixen una competència compartida sobre monts, serveis i aprofitaments forestals.³³ Altres Estatuts, però, atribueixen una competència exclusiva a la comunitat autònoma en les matèries esmentades, exclusivitat, però, que es matisa amb una referència a les competències de l'Estat establertes per l'article 149.1 CE o, específicament, per l'article 149.1.23 CE,³⁴ si bé un Estatut d'autonomia atribueix la competència exclusiva a la comunitat autònoma sense cap tipus de *matissació* o *modulació*,³⁵ mentre que en un altre cas l'exclusivitat de la competència es predica de monts de titularitat pública autonòmica o local, mentre que el caràcter compartit de la competència es vincula als

32. Aquesta assumpció competencial de les comunitats autònomes està recollida als articles següents: article 117.1.a de l'Estatut d'autonomia de Catalunya; article 49.1.16 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana; article 30.8 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears; article 50.1.a de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia; article 72.1.a de l'Estatut d'autonomia d'Aragó; article 75.4 de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó; article 10.11 de l'Estatut d'autonomia del País Basc; article 27.12 de l'Estatut d'autonomia de Galícia; article 10.1.12 de l'Estatut d'autonomia del Principat d'Astúries; article 24.11 de l'Estatut d'autonomia de Cantàbria; article 8.1.17 de l'Estatut d'autonomia de la Rioja; article 10.1.8 de l'Estatut d'autonomia de la Regió de Múrcia; article 31.1.8 de l'Estatut d'autonomia de Castella-La Manxa; article 30.6 de l'Estatut d'autonomia de Canàries; article 44.5 de Llei orgànica de reintegrament i millora del règim foral de Navarra; article 7.1.7 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura i article 26.1.8 de l'Estatut d'autonomia de Madrid.

33. És el cas dels Estatuts d'Autonomia següents: article 116.2.b de l'Estatut d'autonomia de Catalunya; article 71.1.8 de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó; article 32.7 de l'Estatut d'autonomia de Canàries; article 25.1 de l'Estatut d'autonomia de Cantàbria; article 32.2 de l'Estatut d'autonomia de Castella-La Manxa; article 8.2 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura; article 11.1 de l'Estatut d'autonomia d'Astúries; article 9.11 de l'Estatut d'autonomia de la Rioja; article 11.2 de l'Estatut d'autonomia de Múrcia i article 27.3 de l'Estatut d'autonomia de Madrid.

34. Article 57.1.a de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia; article 30.9 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears; article 49.1.10 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana; article 27.10 de l'Estatut d'autonomia de Galícia; article 10.8 de l'Estatut d'autonomia del País Basc.

35. Article 71.20 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó.

monts de propietat privada.³⁶ És de destacar, de forma específica, l'Estatut d'autonomia d'Andalusia que, a banda d'atribuir una competència a la Comunitat Autònoma en matèria d'aprofitaments forestals, també n'atribueix una d'específica –de caràcter exclusiu, però matisada per la remissió a diversos preceptes constitucionals– per a la regulació i foment de la producció i ús de la biomassa.³⁷

Seguint amb la relació de títols competencials autonòmics aplicables, des de la perspectiva del tipus d'energia produïda, cal posar en relleu que, si bé la Constitució conté un títol competencial referit específicament a un tipus d'energia –l'elèctrica–, que pot ser generada mitjançant fonts d'energies renovables, els Estatuts d'Autonomia no arriben a aquest grau de detall, sinó que es refereixen genèricament a les instal·lacions de distribució, producció i transport d'energia, respecte de les quals els Estatuts d'Autonomia atribueixen a les comunitats autònomes, amb diferents formulacions, una competència de desenvolupament legislatiu i execució,³⁸ que es condiona a dos requisits: que el transport d'energia no surti del territori autonòmic i que el seu aprofitament no afecti una altra comunitat autònoma.³⁹

36. Articles 50.1.e i 50.2 de la Llei orgànica de reintegració i millora del règim foral de Navarra, respectivament.

37. Concretament, l'article 48.3.a de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia estableix: "Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª, 13.ª, 16.ª, 20.ª y 23.ª de la Constitución, sobre las siguientes materias: a) Regulación y fomento de la producción y uso de la biomasa."

38. De fet, són només tres dels Estatuts darrerament reformats (els de les comunitats autònomes de Catalunya, Andalusia i Aragó) els que configuren expressament aquesta competència com a compartida (desenvolupament legislatiu i execució de la normativa estatal). La resta d'Estatuts d'Autonomia –amb excepció de l'Estatut de Castella i Lleó, que no modula el caràcter exclusiu de la competència autonòmica–, tot i qualificar la competència com a exclusiva, efectuen una remissió a l'establert als números 149.1.22 i 149.25 CE, la qual cosa es pot interpretar com el reconeixement estatutari que l'Estat pot dictar normativa bàsica en la matèria respecte de la qual les comunitats autònomes assumeixen competències.

39. Aquesta assumpció competencial de les comunitats autònomes està recollida als articles següents: article 133.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya; article 49.1.16 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana; article 30.35 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears; article 49.1.a de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia; article 75.4 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó; article 70.1.24 de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó; article 10.11 de l'Estatut d'autonomia del País Basc; article 27.13 de l'Estatut d'autonomia de Galícia; article 10.1.32 de l'Estatut d'autonomia del Principat d'Astúries; article 24.31 de l'Estatut d'autonomia de Cantàbria; article 8.1.18 de l'Estatut d'autonomia de la Rioja; article 10.1.28 de l'Estatut d'autonomia de la Regió de Múrcia; article 31.1.27 de

Des de la perspectiva ambiental, serien aplicables les competències autonòmiques per al desenvolupament i execució de la normativa bàsica de protecció del medi ambient i, per a l'establiment de normes addicionals de protecció, en relació aquells aspectes de les energies renovables vinculats a la preservació del medi ambient.⁴⁰

La competència autonòmica ambiental –especialment la referida a l'establiment de normes addicionals de protecció– legitima la intervenció de les Comunitat Autònomes en diversos aspectes, com ara la fixació d'objectius més ambiciosos que els determinats a la

l'Estatut d'autonomia de Castella-La Manxa; article 30.26 de l'Estatut d'autonomia de Canàries; article 44.6 de la Llei orgànica de reintegrament i millora del règim foral de Navarra; article 7.28 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura i article 26.1.1.11 de l'Estatut d'autonomia de Madrid. D'entre aquestes regulacions estatutàries, cal fer referència a dos preceptes que presenten especificitats: l'article 133.1.a de l'Estatut d'autonomia de Catalunya que atribueix a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia, competència que inclou, en tot cas, la regulació de les activitats de producció, emmagatzematge i transport d'energia, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya; no es fa referència, per tant, en aquest precepte, de forma explícita, que l'aprofitament no afecti una altra comunitat autònoma. El segon precepte és l'article 75.4 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó que atribueix a la Comunitat Autònoma d'Aragó, la competència compartida en matèria d'energia, que comprèn, en tot cas, la regulació de les activitats de producció, emmagatzematge, distribució i transport de qualssevol energies, inclosos els recursos i aprofitaments hidroelèctrics, de gas natural i de gasos líquats; l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions corresponents existents, quan es circumscriu al territori de la Comunitat i el seu aprofitament no afecti una altra comunitat autònoma. En aquest cas, els dos requisits territorials (no ultrapassar el territori autonòmic i no afectació d'una altra comunitat autònoma) s'apliquen exclusivament a l'autorització de les instal·lacions energètiques.

40. La majoria de comunitats autònomes ha assumit la competència per desenvolupar i executar la normativa bàsica estatal ambiental, i per establir normes addicionals de protecció (article 144.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya; article 50.6 de l'Estatut d'autonomia de València; article 30.46 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears; article 57.3 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia; articles 71.22 i 75.3 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó; articles 70.1.35 i 71.1.7 de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó; art. 32.7 de l'Estatut d'autonomia de Castella - La Manxa; article 27.7 de l'Estatut d'autonomia de Madrid; article 11.5 de l'Estatut d'autonomia d'Astúries; article 11.3 de l'Estatut d'autonomia de Múrcia i article 9.1 de l'Estatut d'autonomia de la Rioja). Altres comunitats autònomes només han assumit la competències de desenvolupament legislatiu i execució de la normativa bàsica estatal de protecció del medi ambient, sense fer referència a la possibilitat d'establir normes addicionals de protecció (article 32.12 de l'Estatut d'autonomia de Canàries; article 25.7 de l'Estatut d'autonomia de Cantàbria; article 57.c de la Llei orgànica de reintegrament i millora del règim foral de Navarra i article 11.a de l'Estatut d'autonomia del País Basc), mentre que una comunitat autònoma només ha assumit la potestat de dictar normes addicionals de protecció ambiental (article 27.30 de l'Estatut d'autonomia de Galícia).

normativa estatal per a la implantació de les energies renovables, la prioritització d'un tipus d'energies renovables enfront d'altres atenent a la seva incidència ambiental i a l'aplicació del criteri de la utilització racional dels recursos naturals, l'opció per unes determinades àrees de captació de les energies enfront d'altres o la creació de distintius de sostenibilitat ambiental que certifiquin la producció energètica provinent de fonts d'energies renovables o la utilització d'aquell tipus d'energies.⁴¹

L'anàlisi de l'àmbit competencial autonòmic s'ha de completar fent esment a una destacable novetat dels Estatuts d'Autonomia reformats a partir de l'any 2006: aquests Estatuts han introduït diverses orientacions o principis que han de perseguir les polítiques dels poders públics autonòmics entre les quals es regulen manaments específics vinculats de forma directa o indirecta a la promoció de les energies renovables. Un exemple és l'Estatut d'autonomia d'Andalusia que en el seu article 37.1.21 estableix com a principi rector de les polítiques públiques dels poders de la Comunitat Autònoma d'Andalusia l'impuls i el desenvolupament de les energies renovables, l'estalvi i l'eficiència energètica; igualment, l'article 204 del mateix Estatut determina que els poders públics d'Andalusia posaran en marxa estratègies adreçades a evitar el canvi climàtic, per a la qual cosa potenciaran les energies renovables i netes, i duran terme polítiques que afavoreixin la utilització sostenible dels recursos energètics, la suficiència energètica i l'estalvi.⁴²

41. Joaquín M. Nebreda Pérez fa esment de la possibilitat que tenen les comunitats autònomes d'establir un nivell de protecció ambiental més alt que el fixat per l'Estat, en l'àmbit de les energies renovables, tot assenyalant: "La existencia de esta normativa básica no empece para que las comunidades autónomas, sin mermar las exigencias de protección mínimas establecidas en las leyes básicas, puedan imponer, con normas de rango legal autonómico, criterios más restrictivos, esto es más favorables a la protección ambiental a riesgo de dificultar y encarecer la implantación de instalaciones de producción eléctrica en Régimen Especial y, también, de redes para evacuar la energía que produzcan aquellas instalaciones." Joaquín M. Nebreda Pérez, *Aspectos jurídicos de la producción eléctrica en régimen especial*. Pamplona, Editorial Aranzadi, 2007, p. 759.

42. La resta d'Estatuts no contenen una referència tan específica com la de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia a les energies renovables. L'Estatut d'autonomia de Catalunya només es pot considerar que en fa una referència indirecta o implícita en establir els objectius de les polítiques mediambientals de la Generalitat, quan fa esment, entre d'altres, a la reducció de les diferents formes de contaminació, la utilització racional dels recursos naturals i la prevenció i control de les activitats que alteren el règim atmosfèric i climàtic (article 46.2 EAC).

Aquests manaments i orientacions no atribueixen directament cap competència a la Comunitat Autònoma d'Andalusia, però sí que consoliden el seu àmbit competencial en la mesura que impliquen el reconeixement que existeix una competència autonòmica –en aquest cas, en matèria d'energies renovables– que ha estat assumida per la corresponent Comunitat Autònoma i que pot ser exercida d'acord amb els principis i orientacions que fixi l'Estatut d'autonomia, o, dit d'una altra manera, la fixació d'aquests criteris orientadors de les polítiques autonòmiques pressuposa que ha d'existir una competència autonòmica que empara l'establiment d'aquestes polítiques.

Per últim, cal fer referència a una altra rellevant novetat –en aquest cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya– en relació amb l'aplicació de la competència estatal relativa a la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE). Es tracta de l'article 152 de l'Estatut que atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència compartida sobre l'ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya, i el desenvolupament i la gestió de la planificació general de l'activitat econòmica. En concret, l'apartat 4 de l'article 152 EAC determina que correspon a la Generalitat el desenvolupament i la gestió de la planificació de l'activitat econòmica, que inclou, entre d'altres aspectes, la participació en la planificació estatal per mitjà dels mecanismes que estableix el Títol V de l'Estatut i la gestió dels plans, incloent-hi els fons i els recursos d'origen estatal destinats al foment de l'activitat econòmica, en el termes que s'estableixin per mitjà de conveni. D'aquest precepte estatutari deriva, per tant, essencialment, una doble funció: una de caràcter normatiu, referida al desenvolupament de la planificació general de l'activitat econòmica i una altra de caràcter executiu, centrada en la gestió del seu contingut. En conseqüència, l'àmbit material de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE també estarà vinculat per l'atribució a la Generalitat d'una competència de desenvolupament de la regulació que aprovi l'Estat a l'empara de l'esmentat títol competencial.⁴³

43. Cal posar en relleu que la STC 31/2010, de 28 de juny, rebutja la impugnació formulada contra l'article 152.4.b EAC, tot declarant (Fj 95): "La impugnación del art. 152 EAC, sobre "Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica", se ciñe a la letra b) de su apartado 4 a cuya regulación los recurrentes reprochan el desconocimiento de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE en los términos recogidos en el antecedente 87, en el que también constan las alegaciones de las demás partes personadas. La impugnación debe rechazarse, ya que el precepto estatutario impugnado contrae la

3.2. L'activitat normativa autonòmica i el seu emparament competencial

Les comunitats autònomes estan duent a terme una activitat normativa desigual en l'àmbit de les energies renovables.⁴⁴ Només tres d'elles (Castella-La Manxa, Múrcia i Andalusia) han aprovat normes amb rang de llei reguladores, amb caràcter general, de les energies renovables, mentre que les accions normatives sectorials s'han circumscrit essencialment a l'àmbit d'un tipus d'energia renovable, l'energia eòlica.

Si examinem les exposicions de motius de les lleis autonòmiques que regulen les energies renovables, es pot comprovar que reflecteixen, en diferent grau, el tret característic d'aquesta matèria que també és present en la normativa estatal: la confluència de diversos títols competencials autonòmics (producció, distribució i transport d'energia, protecció del medi ambient i energia), però la competència estatutària que apareix com a fonament comú de les tres lleis autonòmiques és la relativa a les instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia quan el transport no surti de l'àmbit territorial autonòmic i el seu aprofitament no afecti un altra comunitat autònoma, mentre que el títol competencial energètic és esmentat com a fonament de dues lleis autonòmiques.

La llei que efectua una descripció més detallada de les competències en què es fonamenta és la Llei 1/2007, de 15 de febrer, de foment de les Energies Renovables i Incentivació de l'Estalvi i Eficiència Energètica a Castella-La Manxa, que es fonamenta en els títols competencials autonòmics en matèria de règim energètic, protecció del medi ambient, i instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan el transport no surti de seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra Comunitat.⁴⁵

competencia autonómica al "desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica", lo que presupone necesariamente la existencia de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) que, según nuestra reiterada doctrina, incluye la ordenación general de la economía, debiendo remitirnos, en lo que se refiere a la participación autonómica prevista, a lo que diremos en los fundamentos jurídicos 111 y 115. Por lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 152.4 b) EAC."

44. Sobre la normativa autonòmica en matèria d'energies renovables, vegeu José Francisco Alenza García i Miren Sarasibar Iriarte, *Cambio climático y energías renovables*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2007, pp. 1007 a 1011.

45. En concret, la Llei 1/2007, de 15 de febrer, de foment de les Energies Renovables i Incentivació de l'Estalvi i Eficiència Energètica a Castella - La Manxa, indica en la seva exposició de motius: "El marco normativo en materia energética viene determinado

La Llei 10/2006, de 21 de desembre, d'Energies Renovables i Estalvi i Eficiència Energètica de la Regió de Múrcia, fa referència, en la seva exposició de motius, a dos títols competencials autonòmics: la competència sobre instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan el transport no surti del seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra Comunitat Autònoma, i a la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció en l'àmbit ambiental.⁴⁶

D'altra banda, la Llei 2/2007, de 27 de març, de foment de les energies renovables i de l'estalvi i eficiència energètica d'Andalusia, fa esment a la competència autonòmica sobre les instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan aquest no surti d'Andalusia i el seu aprofitament no afecti un altre territori,⁴⁷ i a les

por la concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos y en este sentido, la Constitución reserva al Estado competencias sobre las bases del régimen minero y energético en su artículo 149.1.25.ª, la legislación básica sobre protección del medio ambiente en su artículo 149.1.23.ª, la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma en su artículo 149.1.22.ª o la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial en el 149.1.21.ª Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, otorga en su artículo 31.1.27.ª a esta Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma y el artículo 32, en sus apartados 7 y 8, competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, y en materia de régimen minero y energético, respectivamente."

46. La Llei 10/2006, de 21 de desembre, d'Energies Renovables i Estalvi i Eficiència Energètica de la Regió de Múrcia assenyala en la seva exposició de motius: "Esta Ley se dicta al amparo del artículo 10.Uno.28 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en cuya virtud corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Asimismo, los aspectos ambientales atienden a las atribuciones autonómicas en materia de «normas adicionales de protección», a las que remite el artículo 149.1.23 de la Constitución Española, con respeto a la competencia sobre «legislación básica en materia de protección del medio ambiente» correspondiente al Estado."

47. La Llei 2/2007, de 27 de març, de foment de les energies renovables i de l'estalvi i eficiència energètica d'Andalusia, fa esment a la regulació estatutària anterior a la reforma de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia, tot indicant el següent en la seva exposició de motius: "El Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981,

competències sobre règim miner i energètic, i sobre protecció del medi ambient.

En els àmbits sectorials específics de les energies renovables, l'activitat normativa autonòmica més intensa s'ha desplegat en sector de l'energia eòlica. Els títols competencials que fonamenten les normes de les comunitats autònomes sobre aquesta matèria, d'acord amb el que indiquen les respectives exposicions de motius, són els que recauen sobre les instal·lacions de producció, distribució i transport secundari d'energia elèctrica, quan no surtin del territori autonòmic i el seu aprofitament no afecti una altra Comunitat Autònoma, i sobre la matèria de règim energètic. En tal sentit, l'única norma autonòmica amb rang de llei –la Llei 8/2009, de 22 de desembre, per la qual es regula l'aprofitament eòlic a Galícia i es creen el cànon eòlic i el Fons de Compensació Ambiental– fa esment a aquests dos títols competencials, si bé els aspectes tributaris de la llei es fonamenten en altres títols competencials.⁴⁸

de 30 de diciembre, en su artículo 13.14 otorga a nuestra Comunidad competencias exclusivas sobre las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando éste no salga de Andalucía y su aprovechamiento no afecte a otro territorio.” “En el marco de la legislación estatal, y en el ámbito de las competencias de desarrollo legislativo que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la presente Ley se basa también en las competencias sobre régimen minero y energético, y sobre protección del medio ambiente consagradas por el artículo 15.5 y 7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

48. La Llei 8/2009, de 22 de desembre, per la qual es regula l'aprofitament eòlic a Galícia i es creen el cànon eòlic i el Fons de Compensació Ambiental, diu en la seva exposició de motius: “El marco competencial en que se encuadra la presente ley viene constituido por el Estatuto de autonomía de Galicia, que en su artículo 27.13, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1. 22 y 25 de la Constitución, otorga a nuestra Comunidad la competencia exclusiva sobre las instalaciones de producción y las instalaciones de distribución y transporte secundario de energía eléctrica, cuando éstas no salgan del territorio de Galicia y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o comunidad autónoma. El artículo 28.3 de la misma norma reconoce a Galicia la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de régimen minero y energético. La competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para el establecimiento del canon eólico tiene su cobertura en los artículos 133.2, 148.1.9.^a, 149.1.23 y 157.1.b) de la Constitución, en los artículos 10.1, 27.3 y concordantes del Estatuto de autonomía, en el artículo 17.b) de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas, y en la autonomía financiera que el artículo 156.1 de la norma fundamental reconoce a las mismas en el marco de su ámbito competencial, en este supuesto, dentro del contexto medioambiental; esto es, en un doble título, de una parte, en la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para aprobar normas adicionales sobre protección del medio ambiente y el paisaje, y, de otra, en su intrínseca potestad tributaria.”

La resta de normativa autonòmica reguladora de l'energia eòlica té caràcter reglamentari i presenta uns fonaments competencials diversos: algunes normes es fonamenten en els dos títols competencials indicats: els relatius a la instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, i a la matèria de règim energètic;⁴⁹ d'altres es fonamenten exclusivament en el primer⁵⁰ o en el segon⁵¹ dels títols competencials indicats. Finalment, altres normes autonòmiques fan referència, de manera més complerta, no només aquells dos títols competencials, sinó també al títol competencial ambiental, al relatiu a l'ordenació del territori⁵² i, fins i tot, el referent a la matèria d'indústria.⁵³

49. Decret 20/2010, de 20 d'abril de 2010, pel qual es regula l'aprofitament de l'energia eòlica en la Comunitat Autònoma de Castella - La Manxa.

50. Decret 138/2010, de 5 d'agost, pel qual s'estableix el procediment i les condicions tecnicoadministratives per a l'obtenció de les autoritzacions de projectes de repotenciació de parcs eòlics existents a la Comunitat Autònoma de Galícia; Decret 160/2010, de 16 de juliol, pel qual es regula el procediment per a l'autorització de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica a partir de l'energia eòlica, mitjançant parcs eòlics, a la Comunitat Autònoma d'Extremadura; Decret 43/2008, de 15 de maig, sobre procediments per a l'autorització de parcs eòlics pel Principat d'Astúries.

51. Decret 189/1997, de 26 de setembre, pel qual es regula el procediment per a l'autorització de les instal·lacions de producció d'electricitat a partir de l'energia eòlica (Castella i Lleó); Decret 48/1998, de 24 juliol, pel qual es regula el procediment per a l'autorització de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica a partir de l'energia eòlica, en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de la Rioja; Decret 115/2002, de 28 de maig, pel qual es regula el procediment per a l'autorització de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica a partir de l'energia eòlica, a través de Parcs Eòlics, en l'àmbit de la Comunitat Autònoma del País Basc.

52. El Decret 147/2009, de 22 de setembre, pel qual es regulen els procediments administratius aplicables per a la implantació de parcs eòlics i instal·lacions fotovoltaïques a Catalunya, indica en la seva exposició de motius:

"D'acord amb l'Estatut d'Autonomia, la Generalitat de Catalunya té atribuïdes competències compartides en matèria d'energia, que inclou l'autorització de les instal·lacions de producció ubicades a Catalunya, així com el foment i la gestió de les energies renovables (article 133), competències compartides en matèria de medi ambient i espais naturals (article 144) i competències exclusives en matèria d'ordenació del territori, paisatge i urbanisme (article 149)."

53. El Decret 19/2009, de 12 de març, pel qual es regula la instal·lació de Parcs Eòlics a la Comunitat Autònoma de Cantàbria, assenyala en la seva exposició de motius:

"Por otra parte, el Estatuto de Autonomía para Cantabria, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, atribuye a esta Comunidad Autónoma en su art. 24, apartados 30 y 31, la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear, así como en relación con las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de la

Tot i que les exposicions de motius no tinguin caràcter normatiu, no deixa de sorprendre que normes legals i reglamentàries autonòmiques reguladores d'unes mateixes matèries –les energies renovables i, dintre d'aquestes, l'energia eòlica–, continguin referències disperses als títols competencials que emparen l'acció normativa autonòmica i, sobre tot, el fet que només dues d'elles facin referència al títol competencial ambiental, àmbit en què la potestat per dictar normes addicionals de protecció dóna un *plus* competencial a les comunitats autònomes que permetria aportar un fonament més sòlid a les seves regulacions i eixamplar les possibilitats de la seva acció normativa.

4. La competència participativa autonòmica en l'àmbit energètic

4.1. La participació autonòmica en organismes energètics estatals

4.1.1. Previsions estatutàries

En un Estat compost és important aconseguir la implicació de les comunitats territorials políticament descentralitzades en l'assoliment dels interessos globals, la consecució dels quals està atribuïda a l'Administració central. Un dels mecanismes per fer possible aquesta implicació és promoure, a través de tècniques diverses, la participació dels ens descentralitzats en la presa de decisions d'aquella Administració central a través de les quals es protegeixen els interessos globals de l'Estat. Amb aquesta finalitat, les darreres reformes dels Estatuts d'Autonomia han posat especial èmfasi en promoure la implicació de les comunitats autònomes en l'assoliment dels interessos globals de l'Estat, ja sigui a través de la seva participació en procediments estatals, ja sigui a través de la designació de representants en organismes es-

Comunidad y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Por su parte, el art. 25, en sus apartados 7 y 8, también del Estatuto de Autonomía, dispone que en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria el desarrollo legislativo y la ejecución en materias de protección del medio ambiente y de los ecosistemas y de régimen minero y energético. Por otro lado, según el art. 24.3 del mencionado Estatuto, la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.”

tats. Aquesta participació autonòmica, que ha estat qualificada com el fonament d'un nou tipus de competència autonòmica, la *competència de participació*,⁵⁴ permet, des d'una altra perspectiva, que l'Estat, en exercir les seves competències, pugui tenir en compte els interessos de les comunitats autònomes.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, i altres Estatuts d'Autonomia que han seguit aquest model, regulen aquesta doble modalitat participativa – organismes i procediments estatals – de manera detallada.⁵⁵ Interessa destacar les previsions de participació autonòmica en aquells organismes i procediments amb incidència en l'àmbit de les energies renovables.

Respecte de la participació en organismes estatals, l'article 182.3 EAC⁵⁶ estableix que la Generalitat designa o participa en els processos per a designar els membres de diversos organismes, entre els quals esmenta la Comissió Nacional d'Energia, i dels organismes que eventualment els substitueixin i dels que es creïn en aquests àmbits, en els termes que estableix la legislació aplicable.⁵⁷

De la resta d'Estatuts d'Autonomia reformats en la present legislatura, cal destacar l'article 87.1.3 de l'Estatut d'autonomia d'An-

54. Així ho sosté Carles Viver Pi-Sunyer, "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats", a *La distribució de competències al nou Estatut*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2007, p. 48.

55. Sobre les relacions de col·laboració en general, i en concret els instruments de participació, que es preveuen en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya, cal destacar l'article de Mercè Corretja Torrens i Maria del Mar Pérez Velasco sobre "Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía. Catalunya", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, setembre de 2009, pp. 67 a 113.

56. L'article 182.3 EAC estableix: "La Generalitat designa o participa en els processos per a designar els membres del Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social, l'Agència Tributària, la Comissió Nacional d'Energia, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, el Consell de Ràdio i Televisió, dels organismes que eventualment els substitueixin i dels que es creïn en aquests àmbits, en els termes que estableix la legislació aplicable."

57. Aquesta previsió del nou Estatut d'autonomia de Catalunya no és una completa novetat, ja que l'Estatut d'autonomia de 1979 ja preveia la designació de representants de la Generalitat en organismes estatals; en concret, el seu article 53 establí: "La Generalitat, d'acord amb allò que estableixin les lleis de l'Estat, designarà els seus propis representants en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori català i que per llur natura no siguin objecte de traspàs."

dalusia que, en termes similars a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, preveu la participació de la Comunitat Autònoma d'Andalusia en els processos de designació dels membres de la Comissió Nacional d'Energia.⁵⁸

La resta d'Estatuts d'Autonomia inclouen unes previsions de participació en òrgans estatals que no assoleixen el grau de concreció dels estatuts català i andalús. Així, l'article 75.4 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, recull com a competència compartida de la Comunitat Autònoma d'Aragó la d'energia que, entre d'altres aspectes, comprèn "la participació en els organismes estatals reguladors del sector energètic", referència aquesta que es pot interpretar que inclou la Comissió Nacional d'Energia.

Per últim, els Estatuts d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, de les Illes Balears i de Castella i Lleó no contenen previsions estatutàries com les anteriorment indicades.

Els Estatuts d'Autonomia reformats a partir de l'any 2006 també contenen altres previsions –de caràcter més genèric– de participació en òrgans estatals de l'àmbit energètic. En tal sentit, l'article 182.2 EAC estableix que la Generalitat designa o participa en els processos per designar els membres dels organismes econòmics i energètics, de les institucions financeres i de les empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori de Catalunya i que no siguin objecte de traspàs, en els termes que estableix la legislació aplicable.⁵⁹

58. L'article 87.1.3 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia estableix el següent:

"1. La participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los procesos de designación de los miembros de los órganos e instituciones del Estado de carácter económico y social que se señalan a continuación se llevará a cabo en los términos que establezcan la Constitución y la legislación estatal aplicable:

(...)

3.º El Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, los organismos que eventualmente les sustituyan y los que se creen en estos ámbitos."

El redactat d'aquest precepte de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia és gairebé idèntic al de l'article 182.3 EAC amb la diferència que l'Estatut d'autonomia d'Andalusia no recull la possibilitat de *designar membres* que sí recull l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

59. Correspon a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat determinar la relació de les entitats a què fa referència l'article 182 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de l'Estatut (disposició final quarta EAC).

L'Estatut d'autonomia d'Andalusia conté una redacció semblant a la de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, establint la participació de la Comunitat Autònoma d'Andalusia en els processos de designació dels membres dels organismes energètics.⁶⁰

La resta d'Estatuts d'Autonomia contenen referències més genèriques a la participació de la comunitat autònoma en la gestió del sector públic estatal. Els Estatuts d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i de les Illes Balears estableixen que les comunitats autònomes respectives participaran en la gestió del sector públic econòmic estatal, en els casos i activitats en què sigui procedent (articles 52.3 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana i disposició addicional tercera, apartat 2, de l'Estatut de les Illes Balears). Amb la mateixa orientació, l'Estatut d'autonomia d'Aragó inclou entre de les competències exclusives la participació, en el seu cas, en la gestió del sector públic estatal (article 71.32).⁶¹ L'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó estableix que la Comunitat Autònoma participarà en la designació dels membres de les institucions, organismes i empreses públiques de l'Estat, en els termes establerts en la legislació estatal (art. 58.2.d)

4.1.2. Modalitats d'articulació de la participació autonòmica

L'anàlisi de les possibles modalitats d'articulació de la participació autonòmica requereix, inexcusablement, fer referència a la recent sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, que resol un recurs d'inconstitucionalitat formulat per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya. En aquesta sentència, el Tribunal Constitucional declara, res-

60. L'article 87.1.2 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia estableix el següent:

"1. La participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los procesos de designación de los miembros de los órganos e instituciones del Estado de carácter económico y social que se señalan a continuación se llevará a cabo en los términos que establezcan la Constitución y la legislación estatal aplicable: (...)

2º. Organismos económicos y energéticos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Andalucía y que no sean objeto de traspaso."

61. D'altra banda, l'article 89.4 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó estableix que la Comunitat Autònoma d'Aragó participarà en els processos de designació dels membres de les institucions, organismes i empreses públiques de l'Estat amb l'abast i en els termes establerts per la legislació estatal.

pecte de les previsions de participació autonòmica en organismes estatals regulades en l'article 182 EAC, que correspon a l'Estat fer o no efectiva en cada cas amb completa llibertat la participació esmentada, la qual, a més, no podrà fer-se efectiva en òrgans estatals de caràcter decisorí,⁶² sinó només en òrgans de consulta i assessorament.⁶³

Aquest pronunciament del Tribunal Constitucional, per tant, limita de forma evident la possibilitat que la participació de les comunitats autònomes en organismes estatals de caràcter energètic pogués comportar una rellevant capacitat d'influència política en la presa de decisions d'aquests organismes energètics. En primer lloc, perquè es "concedeix" llibertat absoluta a l'Estat per fer efectiva o no la participació prevista estatutàriament, i en segon lloc, perquè, en cas de fer-se efectiva la participació, aquesta no podrà materialitzar-se en òrgans decisoris, sinó només en òrgans de consulta o assessorament.

En qualsevol cas, analitzant la normativa anterior a les darreres reformes estatutàries es pot comprovar que aquella ja estableix la participació de les comunitats autònomes en dos òrgans de caràcter

62. En aquesta sentència 31/2010, de 28 de juny, el Tribunal Constitucional declara (Fj 114): "Es evidente que la legislación aplicable a la que remite cada uno de los apartados del precepto no puede ser otra que la estatal, pues estatales son los órganos y organismos a los que se refiere, y que en virtud de esa remisión corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo remitirnos aquí a lo ya expresado en el fundamento jurídico 111, en el que hemos dicho que tal participación no procede respecto de órganos del Estado de carácter decisorio. Siendo esto así no merece reproche alguno de inconstitucionalidad la participación que habilita a la Generalitat el art. 182 EAC en relación con órganos y organismos estatales que, convendrá reiterarlo, por sus funciones y la posible incidencia de éstas en las competencias de las Comunidades Autónomas presentan especial interés para ellas. Además, la generalidad del precepto, que posibilita, en su caso, una amplia variedad y diversidad de modalidades de desarrollo, no permite prejuzgar su desconformidad con la Constitución."

63. STC 31/2010, de 28 de juny, (Fj 111): "En ambos casos debemos ya adelantar que las referidas participaciones orgánica y funcional necesariamente han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11 a 13)."

consultiu en matèria d'energia: el Consell Consultiu d'Electricitat i el Consell Consultiu d'Hidrocarburs dels quals formen part un representant de cada comunitat autònoma (articles 38.1.c i 40.1.b del Reial Decret 1339/1999, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió Nacional d'Energia). Les comunitats autònomes també formen part, amb sis representants, de les dues Comissions Permanents dels dos Consells Consultius esmentats (articles 39.2.b i 41.2.b del Reial Decret 1339/1999, de 31 de juliol).

Aquesta participació autonòmica en òrgans consultius energètics prevista en la normativa vigent, podria ampliar-se a altres òrgans existents del mateix caràcter o a d'altres que poguessin crear-se en un futur. En tal sentit, es podria afirmar que, per implementar la participació autonòmica, serien possibles dos models: el primer, preveure la participació en organismes energètics estatals respecte, únicament, d'aquelles comunitats autònomes els Estatuts d'Autonomia de les quals ho preveïessin expressament. El segon model implicaria estendre les previsions d'aquests Estatuts d'Autonomia a la resta de comunitats autònomes, encara que no ho tinguessin previst en els seus Estatuts. Aquest darrer model reforçaria, d'una banda, el pes i la influència política de la intervenció i representació autonòmica en el si dels organismes estatals, més que no pas si aquesta representació es limités a les comunitats autònomes que ho haguessin establert en els seus Estatuts. Des d'un altre punt de vista, però, l'extensió de les reformes participatives a totes les comunitats autònomes *diluiria* les previsions dels Estatuts d'Autonomia més ambiciosos, ja que suposaria que el dret de participació en organismes estatals que regulen quedaria integrat amb el de la resta de comunitats autònomes que no ho preveuen en els seus Estatuts d'Autonomia, amb la qual cosa el representant autonòmic en l'organisme estatal podria acabar corresponent a una comunitat autònoma que no hagués manifestat aquesta voluntat participativa en el seu Estatut.

No obstant això, també és possible optar per un model intermedi en el qual la participació autonòmica, tot i que es fes extensible a totes les comunitats autònomes, es modulés amb criteris de correcció que *primessin* aquelles comunitats autònomes a les quals afectés en major mesura l'activitat de l'organisme estatal que desenvolupés funcions d'assessorament relacionades amb les energies renovables.

Es tracta d'un criteri que ja s'ha utilitzat en normes vigents de l'ordenament jurídic, precisament en l'àmbit energètic; concretament, en la representació autonòmica en les Comissions Permanents dels Consells Consultius d'Electricitat i d'Hidrocarburs, ja que els sis representants de les comunitats autònomes en la primera de les Comissions Permanents correspondran a les dues comunitats autònomes o ciutats amb més gran nivell de producció elèctrica, a les dues comunitats autònomes o ciutats amb més gran nivell de consum elèctric per habitant,⁶⁴ mentre que les altres dues seran determinades, per a períodes de dos anys, d'entre aquelles que no estan representades a partir dels criteris anteriors segons l'ordre que es derivi del seu més gran nivell de producció i consum elèctric (article 39, apartats 4 i 5 del Reial Decret 1339/1999, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió Nacional d'Energia).

Seguint els mateixos criteris, en la Comissió Permanent del Consell Consultiu d'Hidrocarburs formaran part sis representants de les comunitats autònomes; d'aquests, dos correspondran a les dues comunitats autònomes o ciutats amb més gran nivell del consum de gas natural, uns altres dos a les dues comunitats autònomes o ciutats amb més gran nivell de consum de productes petrolífers,⁶⁵ mentre que les altres dues seran determinades, per a períodes de dos anys, d'entre aquelles que no estan representades segons l'ordre invers que es derivi d'aplicar els criteris anteriors (article 41, apartats 4 i 5 del Reial Decret 1339/1999, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió Nacional d'Energia).

Per tant, la participació autonòmica en organismes estatals que duguessin a terme funcions d'assessorament relacionades amb les

64. En cas que una comunitat autònoma o ciutat pugui ser designada membre de la Comissió Permanent per correspondre-li simultàniament tant en la llista de producció com en la de consum, s'entendrà designada pel criteri de més gran producció passant a formar part de la Comissió Permanent la següent comunitat autònoma o ciutat que correspongui pel criteri de consum (article 39.10 del Reial Decret 1339/1999, de 31 de juliol).

65. En cas que una comunitat autònoma o ciutat pugui ser designada membre de la Comissió Permanent per correspondre-li simultàniament en les dues llistes, s'entendrà designada pel criteri de consum de gas natural passant a formar part de la Comissió Permanent la següent comunitat autònoma o ciutat que correspongui pel criteri de consum de productes petrolífers (article 41.10 del Reial Decret 1339/1999, de 31 de juliol).

energíes renovables es podria modular en funció de criteris objectius, com ara l'energia produïda o consumida en cada comunitat autònoma a partir de fonts energètiques renovables.

4.2. Participació autonòmica en procediments estatals vinculats a l'àmbit energètic

Els Estatuts d'Autonomia reformats a partir de l'any 2006 també preveuen, com a instrument de col·laboració entre les Administracions de l'Estat i de les comunitats autònomes, la participació d'aquestes en determinats procediments estatals que afecten l'àmbit energètic, en el supòsit que l'exercici de la competència estatal pugui afectar el seu àmbit territorial. Un primer procediment està recollit a l'article 133.2 EAC que estableix que la Generalitat participa, per mitjà de l'emissió d'un informe previ, en el procediment d'atorgament de l'autorització de les instal·lacions de producció i transport d'energia que ultrapassin el territori de Catalunya o si l'energia és objecte d'aprofitament fora d'aquest territori; es tracta, per tant, de la intervenció autonòmica en un procediment en què la competència estatal deriva del caràcter supraterritorial de l'objecte sobre el qual recau. Els Estatuts d'Autonomia d'Andalusia i d'Aragó contenen unes regulacions similars a la de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.⁶⁶

L'informe regulat a l'article 133.2 EAC, tot i no tenir caràcter vinculant ja que s'insereix en un àmbit de competència exclusiva de l'Estat, pot arribar a tenir un notable pes polític, en la mesura que expressaria quina és la voluntat de les institucions autonòmiques representatives del territori en què es pretén dur a terme una actuació estatal. El Tribunal Constitucional, en la sentència 31/2010, de 28 de juny, ha considerat respectuosa amb l'ordre constitucional de distribució de competències la regulació de l'article 133.2 EAC, tot

66. L'article 49.3 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia estableix:

"3. La Comunidad Autónoma emitirá informe en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía y de redes de abastecimiento que superen el territorio de Andalucía o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio."

L'article 75.4 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó atribueix a la Comunitat Autònoma d'Aragó la participació "en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía que afecten al territorio de Aragón o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio."

raonant que es tracta d'un instrument de cooperació entre Administracions Públiques per al millor exercici de les seves respectives competències.⁶⁷

En qualsevol cas, aquesta previsió de participació autonòmica, instrumentada a través de l'emissió d'un informe, no ha estat incorporada a la legislació ordinària, si bé res no obstant perquè es pogués implementar directament sense necessitat que la normativa sectorial la incorporés específicament.

Altres preceptes estatutaris també preveuen la participació autonòmica en l'exercici de competències estatals susceptibles d'incidir en l'àmbit de les energies renovables. Així es reflecteix altre cop a l'Estatut d'autonomia de Catalunya que preveu la participació de la Generalitat de Catalunya en instruments de planificació estatal que poden tenir una incidència en el camp de les energies renovables. En tal sentit, l'article 133.3 EAC determina que la Generalitat participa en la regulació i la planificació d'àmbit estatal del sector de l'energia que afecti el territori de Catalunya⁶⁸. El Tribunal Constitucional, en la sentència 31/2010, de 28 de juny, ha reconegut la constitucionalitat d'aquest instrument participatiu, remarcant que, en qualsevol cas, correspon a l'Estat concretar l'abast i modalitat d'aquesta participació.⁶⁹

67. El Tribunal Constitucional, en la sentència 31/2010, de 28 de juny, declara (Fj 79): "El apartado 2 del art. 133 EAC ordena que la Generalitat emita un "informe previo" en el procedimiento de otorgamiento de autorización por el Estado de instalaciones energéticas que, radicadas en su territorio, se extiendan, o permitan el aprovechamiento, más allá del territorio de Cataluña; informe que, según los Diputados recurrentes, condiciona indebidamente el ejercicio de las competencias del Estado. Ciertamente el art. 149.1.22 CE atribuye al Estado "la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial". Sin embargo, el precepto estatutario impugnado no cuestiona ni limita la mencionada competencia estatal, ya que el citado "informe previo" de la Generalitat, siendo preceptivo, no es vinculante, por lo que no es sino un instrumento de cooperación entre ambas Administraciones para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias."

68. L'article 49.4 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia estableix que la Junta d'Andalusia participa en la regulació i planificació d'àmbit estatal del sector de l'energia que afecti el territori d'Andalusia a través dels òrgans i procediments multilaterals a què es refereix l'apartat 1 de l'article 221 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia. L'article 75.4 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó atribueix a la Comunitat Autònoma d'Aragó la participació "en la planificación estatal que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma."

69. En la sentència 31/2010, de 28 de juny, el Tribunal Constitucional declara (Fj 79): "El art. 133.3 EAC dispone la "participación" de la Generalitat en la regulación y planifica-

Per últim, en el cas que l'Administració de l'Estat dugui a terme polítiques de recerca en matèria d'energies renovables, d'acord amb la competència que té atribuïda per l'article 149.1.15 CE, també l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu un instrument de participació en el seu article 158.3 que determina que els criteris de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat en matèria de política de recerca, desenvolupament i innovació s'han de fixar en el marc del que estableix el títol V.⁷⁰⁻⁷¹

5. Àmbits problemàtics del repartiment competencial

5.1. El règim d'autorització de les instal·lacions generadores d'electricitat a partir de fonts d'energies renovables

5.1.1. La Llei de les Corts Generals 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Elèctric

La Llei de les Corts Generals 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Elèctric, determina quines són les competències de l'Administració

ción de ámbito estatal "del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña", de modo que, en opinión de los recurrentes, se condicionaría indebidamente el ejercicio de la competencia estatal. Sin embargo, hemos de repetir una vez más que nada se opone a que el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, establezca su participación en los términos de generalidad con que se formula. En todo caso, corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación autonómica que habrá de tener el significado y límites que establecemos en los fundamentos jurídicos 111 y 115."

70. El Tribunal Constitucional, en la sentència 31/2010, de 28 de juny, ha declarat la constitucionalitat de l'article 158.3 EAC, tot declarant (FJ 99): "El art. 149.1.15 CE atribuye al Estado la competencia de "fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica". La inclusión en la competencia estatal de la coordinación general en este ámbito pone de relieve que el art. 149.1.15 CE presupone la existencia de competencias autonómicas sobre la materia (STC 90/1992, de 11 de junio, FJ 2 B y C), por lo que, en cuanto al primer inciso del precepto, ningún reparo suscita la invocación genérica a la colaboración entre el Estado y la Generalitat, que está implícita en nuestra organización territorial del Estado, colaboración cuyo significado y alcance examinaremos con más detalle al tratar del título V del Estatuto."

71. L'Estatut d'autonomia d'Andalusia també estableix (art. 54.3) que: "Los criterios de colaboración entre el Estado y la Junta de Andalucía en materia de política de investigación, desarrollo e innovación se fijarán en el marco de lo establecido en el Título IX".

General de l'Estat i de les comunitats autònomes en el sector elèctric, reconeixent específicament a aquestes, en l'àmbit dels seus respectius Estatuts, la competència per al foment de les energies renovables de règim especial i de l'eficiència energètica en el territori de la seva comunitat (article 3.3.h de la Llei 54/1997, de 27 de novembre).

L'aspecte que requereix una anàlisi més detallada és el relatiu a quina és l'administració competent per autoritzar les instal·lacions de producció elèctrica que utilitzen fonts d'energies renovables. Sembla indiscutible, en una primera aproximació, que en la mesura que a aquestes instal·lacions els sigui d'aplicació el títol competencial de l'article 149.1.22 CE, el determinant per atribuir la competència a l'Estat serà la concurrència d'un dels dos requisits a què fa referència l'esmentat precepte constitucional: que l'aprofitament afecti una altra comunitat autònoma o que l'energia sigui transportada fora del seu àmbit territorial.

L'article 3.2.a de la Llei 54/1997, de 27 de novembre, en la redacció donada per la Llei 17/2007, de 4 de juliol, atribueix a l'Administració de l'Estat l'autorització, entre d'altres, de les instal·lacions d'energia elèctrica de potència elèctrica instal·lada superior a 50 MW elèctrics. Per tant, l'atribució competencial a favor de l'Estat de l'article 3.2.a de la Llei 54/1997 –que no distingeix entre electricitat generada a partir de fonts d'energies renovables o no renovables– no es vincula directament al fet que l'aprofitament de l'energia elèctrica afecti una altra comunitat autònoma o que l'energia sigui transportada fora del seu àmbit territorial, tal com estableix l'article 149.1.22 CE, sinó que aparentment *interpreta* que l'afectació d'una altra comunitat autònoma o el transport de l'energia fora del seu àmbit territorial es produeix necessàriament quan la potència instal·lada sigui superior a 50 MW. Aquesta previsió de l'article 3.2.a de la Llei 54/1997, de 27 de novembre, té el seu origen en l'article 111.3 del Reial Decret 1955/2000, d'1 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica, que va establir que s'entendria que l'aprofitament de les instal·lacions de producció afectava més d'una comunitat autònoma quan, atenent a la potència instal·lada de les unitats de producció, estiguessin obligades a realitzar ofertes econòmiques a l'operador del mercat, d'acord amb l'article 23 de la Llei 24/1997. Aquest article 23, en el seu apartat 1, va determinar que aquelles unitats de producció d'energia elèctrica, la potèn-

cia instal·lada de les quals fos superior a 50 MW, estarien obligades a realitzar ofertes econòmiques a l'operador del mercat,⁷² excepte en els supòsits previstos en l'article 25 de la mateixa Llei.

Pel que fa a les instal·lacions de producció d'energia elèctrica generada a partir de fonts d'energies renovables, la seva autorització depèn, igualment, del criteri de la potència elèctrica instal·lada. En efecte, la Llei 54/1997, de 27 de novembre, en regular l'anomenat *règim especial* de producció elèctrica, hi inclou les instal·lacions la potència instal·lada de les quals no superi els 50 MW, quan s'utilitzi com energia primària alguna de les energies renovables no consumibles, biomassa o qualsevol tipus de biocarburant, sempre i quan el seu titular no realitzi activitats de producció en règim ordinari (article 27.1.b).⁷³ Correspon a l'Administració autonòmica la competència per atorgar les autoritzacions de construcció, explotació, modificació substancial, transmissió, tancament de les instal·lacions d'energia elèctrica en règim especial (article 28.3 de la Llei 54/1997).⁷⁴

Per tant, les instal·lacions de producció d'electricitat produïda a partir de fonts d'energies renovables seran autoritzades per l'Administració de l'Estat quan la potència elèctrica instal·lada sigui superior a 50 MW, i per les comunitats autònomes en el cas que la potència de les instal·lacions sigui igual o no superi els 50 MW (instal·lacions que s'inclouen en el règim especial de producció elèctrica).

Aquest factor de la potència elèctrica instal·lada planteja dubtes sobre la seva adequació a l'article 149.1.22 CE, dubtes que, d'entrada, es fonamenten en la confrontació de la literalitat del criteri de distribució competencial establert per l'article 149.1.22 CE amb

72. Aquest factor per a Joaquín M. Nebreda implica que l'aprofitament afecta altres comunitats autònomes, en la mesura que "las unidades de producción están obligadas a ofertar en el mercado organizado, de ámbito estatal y, por tanto, su aprovechamiento afecta a las demás comunidades autónomas". Joaquín M. Nebreda Pérez, *Aspectos jurídicos de la producción eléctrica en régimen especial*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2007, p. 154.

73. Per tant, les instal·lacions de producció d'energia elèctrica a partir de fonts renovables que superin els 50 MW no s'inclourien en el *règim especial*, sinó en el *règim ordinari*.

74. L'article 3.3.c de la Llei 54/1997, de 27 de novembre, estableix que correspon a les comunitats autònomes autoritzar les instal·lacions elèctriques no contemplades en el punt a) de l'apartat 2 de l'article 3, entenent-s'hi incloses, entre d'altres, les autoritzacions de les instal·lacions a què fa referència l'article 28.3.

la literalitat del criteri de la potència elèctrica instal·lada,⁷⁵ confrontació que palesa que es tracta de criteris no coincidents. És cert que, com anteriorment s'ha assenyalat, a partir dels 50 MW les unitats de producció han de realitzar ofertes econòmiques a l'operador del mercat, però aquest règim d'ofertes, a banda de tractar-se d'una obligació establerta pel legislador estatal que incideix directament i de forma unilateral en els criteris de distribució competencial de l'article 149.1.22 CE, tampoc no acredita que, sempre i en tot cas, les instal·lacions de producció elèctrica de més de 50 MW tinguin necessàriament un aprofitament que afecti més d'una comunitat autònoma o que l'energia sigui transportada fora del seu àmbit territorial. Així ho ha destacat Masao Javier López Sako que ha assenyalat que el criteri de tractar-se d'una instal·lació de més de 50 MW no pot constituir un criteri definitiu que exclogui la possibilitat que aquest tipus d'instal·lacions tinguin un aprofitament que no afecti una altra comunitat autònoma o que l'energia no sigui transportada fora del seu àmbit territorial.⁷⁶

Aquests dubtes competencials que planteja el criteri de la superació dels 50 MW de potència elèctrica instal·lada es reforcen si es té en compte l'acord de 28 de març de 2008, a què va arribar la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Comunitat Autònoma de Canàries (BOE núm. 91, de 15.04.2008), en què l'Administració General de l'Estat, es compromet a interpretar l'article 3.2.a de la Llei 54/1997 en el sentit que correspon a la Comunitat Autònoma de Canàries la competència per autoritzar les instal·lacions

75. El redactat original de l'article 3.2.a de la Llei 54/1997, de 27 de novembre, no feia referència a la potència elèctrica instal·lada, sinó que establia que corresponia a l'Administració General de l'Estat, respecte de les instal·lacions de la seva competència, autoritzar les instal·lacions elèctriques quan el seu aprofitament afectés més d'una comunitat autònoma o el transport i distribució sortís de l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma.

76. Masao Javier López Sako assenyalava: "Ahora, según esta precisión legal, una instalación de más de 50 MW será siempre de competencia del Estado, aunque esté conectada mediante una línea directa a un consumidor cualificado que esté dentro de la misma Comunidad Autónoma. Para el Tribunal Constitucional esta disposición legal podrá suponer un criterio más de interpretación de los preceptos constitucionales (...) pero nunca un criterio definitivo que excluya la posibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda demostrar en un caso concreto que una instalación que se ubique en su territorio, a pesar de superar los 50 MW, no afecta ni la energía que produce se transporta a otra Comunidad." Masao Javier López Sako, *Regulación y autorización de los parques eólicos*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2008, pp. 479 i 480.

elèctriques de generació que s'ubiquin al seu territori, amb independència de la seva potència instal·lada. Per tant, l'Administració General de l'Estat admet que pot haver-hi instal·lacions amb potència elèctrica instal·lada superior a 50 MW en les quals no es complirien algun dels dos criteris de distribució competencial de l'article 149.1.22 CE; si això és així, el criteri de l'article 3.2.a de la Llei 54/1997, que s'aplicaria a les instal·lacions d'electricitat generada amb fonts d'energia renovable de potència elèctrica instal·lada superior a 50 MW, no s'ajustaria a l'article 149.1.22 CE.

De la mateixa manera, tampoc no es pot descartar que puguin existir instal·lacions de producció d'electricitat a partir d'energies renovables, amb potència instal·lada inferior a 50 MW i que, per tant, correspon autoritzar a les comunitats autònomes, que compleixin alguns del dos requisits que són inherents al títol competencial exclusiu de l'Estat establert a l'article 149.1.22 CE (aprofitament que afecti una altra comunitat autònoma o transport de l'energia fora de l'àmbit territorial de la Comunitat).

Respecte de la utilització del factor de la potència elèctrica instal·lada com a criteri de distribució competencial, és oportú recordar que la STC 74/1992, de 14 de maig, va declarar que corresponia a la Comunitat Autònoma d'Aragó, i no a l'Administració de l'Estat, l'autorització i aprovació del projecte d'ampliació d'una central hidroelèctrica, enfront de l'argument de l'Estat que reclamava la competència d'autorització fonamentant-se en el criteri de la potència de la central, ja que, d'acord amb informes del Ministeri d'Indústria i Energia, es considerava que existia una afectació extracomunitària per sobre del límit dels 5 MW. El Tribunal Constitucional va declarar que no es podia acceptar que el simple criteri d'un òrgan de l'Administració de l'Estat, no explicitat en cap norma amb rang legal i, que en conseqüència, no havia pogut ser debatut en les Corts Generals ni ser objecte d'impugnació per part de les comunitats autònomes, s'erigís, integrant allò disposat per l'article 149.1.22 CE, en criteri de delimitació competencial entre aquestes i l'Estat. Aquest pronunciament del Tribunal Constitucional, d'una banda, té l'encert de preservar l'àmbit competencial autonòmic, però, de l'altra, és criticable que, més enllà de dirimir la controvèrsia competencial, admeti indirectament que l'Estat pot *integrar* amb criteris no previstos constitucionalment el contingut del títol competencial de l'article 149.1.22 CE indicant, a més, el procediment per fer-ho efectiu.

5.1.2. El Reial Decret 661/2007, de 25 de maig, pel qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica en règim especial

Mereix també una anàlisi especial el Reial Decret 661/2007, de 25 de maig, pel qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica en règim especial. Aquest Reial Decret afegeix més criteris de distribució competencial als previstos a la Llei 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Elèctric, cosa que pot plantejar dubtes sobre la seva compatibilitat amb la regulació legal. En efecte, aquest Reial Decret determina que l'autorització de les instal·lacions acollides al règim de producció especial –que, cal recordar, inclouen aquelles que utilitzin energies renovables– correspon a les comunitats autònomes (article 4.1), excepte en dos casos que corresponen a l'Estat (article 4.2):

a) Quan la comunitat autònoma on estigui ubicada la instal·lació no compti amb competències en la matèria o quan les instal·lacions estigui ubicades en més d'una comunitat autònoma.

b) Quan les instal·lacions tinguin una potència instal·lada que superi els 50 MW o es trobin ubicades a la mar, prèvia consulta en cada cas amb les comunitats autònomes afectades per la instal·lació.

Aquests quatre supòsits regulats pel Reial Decret 661/2007 en què correspondrà a l'Administració de l'Estat atorgar l'autorització de la instal·lació, són certament peculiars per les raons següents: en primer lloc, perquè l'any 2007 –data d'aprovació i de publicació del Reial Decret– totes les comunitats autònomes comptaven amb competències d'execució en matèria de règim energètic, per la qual cosa la referència al fet que la comunitat autònoma en què estigui ubicada la instal·lació no compti amb competències en la matèria, és com a mínim ociosa.

En segon lloc, s'utilitza un criteri de distribució competencial fonamentat en la supraterritorialitat⁷⁷ –ubicació de les instal·lacions en més d'una comunitat autònoma– no previst a l'article 149.1.22 CE.⁷⁸

77. Aquest criteri ja estava regulat a l'article 4.2.a del Reial Decret 2818/1998, de 23 de desembre, sobre producció d'energia elèctrica per instal·lacions proveïdes per recursos o fonts d'energia renovables, residus o cogeneració.

78. Aquest criteri de distribució competencial només seria correcte en el cas que aquest caràcter *supraterritorial* de les instal·lacions impliqués el compliment dels criteris de distribució competencial establerts per l'article 149.1.22 CE.

Aquest caràcter supraterritorial de la ubicació de les instal·lacions no té virtualitat suficient per atribuir la competència autoritzatòria a l'Administració de l'Estat. En primer lloc, perquè, respecte d'algunes comunitats autònomes, els seus Estatuts d'Autonomia reformats a partir de l'any 2006, han determinat que quan l'objecte de les seves competències té un abast territorial superior al del territori autonòmic, la comunitat autònoma exercirà les seves competències sobre la part d'aquest objecte situada en el seu territori, sens perjudici dels instruments de col·laboració que s'estableixin amb altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per l'Estat de les comunitats autònomes afectades (articles 115.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya,⁷⁹ 43.2 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia i 70.3 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó), determinacions aquestes aprovades pel legislador orgànic estatutari que haurien de ser respectades per l'Administració de l'Estat quan exerceix la seva potestat reglamentària.

En segon lloc, perquè el Tribunal Constitucional ha declarat reiteradament que la supraterritorialitat no implica que la titularitat de la competència hagi de correspondre necessàriament a l'Estat ja que aquella no representa, per si sola, un criteri atributiu

79. El Tribunal Constitucional ha declarat en la sentència 31/2010, de 28 de juny, la constitucionalitat de la regulació de l'article 115.2 EAC, tot argumentant (FJ 63): "En efecto, el art. 115.2 EAC se refiere de manera inequívoca al "objeto de sus competencias", lo que supone, obviamente, la exclusión de los casos que son "objeto" de competencia del Estado, en particular aquellas competencias que, como las invocadas por los recurrentes, le han sido atribuidas por la Constitución al Estado en razón del alcance supraautonómico del objeto sobre el que las mismas se proyectan. No puede hablarse, por tanto, de un supuesto de fragmentación del objeto de una competencia atribuida al Estado por el art. 149.1 CE, sencillamente porque el art. 115.2 EAC se ciñe al objeto de las competencias autonómicas, y éstas, por definición, sólo pueden ser las que el Estatuto atribuya a la Generalitat en el marco de la Constitución y, por tanto, con el límite representado por el propio art. 149.1 CE. El precepto recurrido, en definitiva, no se desenvuelve en el terreno de la atribución de competencias, sino en el de los límites territoriales del ejercicio de las competencias atribuidas a la Generalitat por su Estatuto de Autonomía.

Y lo hace, además, con perfecto acomodo a los principios de nuestra doctrina más consolidada, pues es pacífico que el alcance supraterritorial del objeto de una competencia autonómica no supone, por sí solo, la desposesión de su titularidad en beneficio del Estado, pues esa consecuencia sólo cabe en el supuesto de que la actividad pública ejercida sobre aquel objeto "no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas" (STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6)."

de competències (SSTC 173/2005, de 23 de juny, Fj 9-b i 195/1996, de 28 de novembre, Fj 14). D'acord amb això, aquesta circumstància només pot suposar legítimament un trasllat de la competència quan l'activitat pública concernida no sigui susceptible de fraccionament i, fins i tot en aquest cas, quan l'esmentada actuació no pugui dur-se a terme mitjançant mecanismes de cooperació o coordinació per requerir un grau d'homogeneïtat que només pugui assegurar-se mitjançant la seva atribució a un únic titular, que forçosament ha de ser l'Estat, o quan sigui necessari recórrer a un ens amb capacitat per integrar interessos contraposats de diverses comunitats autònomes (SSTC 306/2000, de 12 de desembre, Fj 8, 223/2000, de 21 de setembre, FJ 11, 190/2000, de 13 de juliol, FJ 10, 102/1995, de 26 de juny, FJ 8, 329/1993, de 12 de novembre, FJ 4 i 243/1993, de 21 de juliol, FJ 6).

En el cas d'instal·lacions acollides al règim de producció especial que estiguessin ubicades en més d'una comunitat autònoma –com podria ser un parc eòlic–, no es fa evident que, sempre i en tot cas, com a regla general, concorrin aquelles circumstàncies excepcionals que justificarien l'atribució de la competència a l'Administració de l'Estat, i més quan és perfectament possible que les comunitats autònomes afectades recorrin, si s'escau, a fórmules de col·laboració per gestionar eficaçment aquests supòsits.⁸⁰ La norma estatal converteix, però, el que hauria de ser l'excepció en una norma general, sense preveure la possibilitat que les comunitats autònomes cooperin entre elles i resolguin de mutu acord l'objecte compartit de la seva intervenció administrativa.

En tercer lloc, el Reial Decret 661/2007 atribueix la competència d'autorització a l'Administració de l'Estat quan la potència instal·lada

80. En sentit contrari al que es defensa, la sentència del Tribunal Suprem de 20 d'abril de 2006, que analitza quina és l'Administració competent per autoritzar un projecte de parc eòlic que s'estenia entre dues comunitats autònomes, va considerar que el criteri utilitzat per atribuir la competència autoritzatòria a l'Administració de l'Estat, relatiu a la ubicació de les instal·lacions en més d'una comunitat autònoma previst en l'article 4.2.a del Reial Decret 2818/1998, de 23 de desembre, sobre producció d'energia elèctrica per instal·lacions proveïdes per recursos o fonts d'energia renovables, residus o cogeneració, no era contrari a les previsions de l'article 149.1.22 CE, i que la intervenció executiva estatal en el cas objecte del procés estava justificada pel caràcter supraautonòmic de la situació i per la impossibilitat de fraccionar l'activitat autoritzant. Aquesta sentència compta amb un vot particular del Magistrat José Manuel Bandrés Sánchez-Crusat que defensa –creiem que de forma encertada– la competència autonòmica per autoritzar el projecte presentat.

sigui superior a 50 MW, però cal tenir en compte que aquest tipus d'instal·lacions, tot i que es nodrissin d'energies renovables, no estarien acollides al règim especial, sinó al règim ordinari (article 27.1.b de la Llei 54/1997), per la qual cosa no té sentit exceptuar un supòsit que, per les seves característiques i d'acord amb la normativa aplicable, no s'inclou en la regla general.

En quart lloc, el Reial Decret 661/2007 utilitza el domini públic maritimoterrestre –ubicació de les instal·lacions al mar– com a factor per atribuir la competència a l'Estat. Aquest criteri, que presenta una notable complexitat des del punt de vista competencial, serà analitzat en l'apartat 5.2.

Tenint en compte tots aquests aspectes problemàtics des de la perspectiva competencial, que s'han posat doctrinalment en relleu,⁸¹ causa com a mínim perplexitat que el dictamen del Consell d'Estat de 26 d'abril de 2007 sobre el projecte de disposició del que esdevindria el Reial Decret 661/2007 no analitzi aquests criteris de repartiment competencial entre Estat i comunitats autònomes, quan precisament, en un estat políticament descentralitzat com l'espanyol, un dels aspectes essencials de la tasca d'assessorament del Govern que duu terme el Consell d'Estat hauria de ser, precisament, l'estudi del contingut de les propostes normatives estatals des de la perspectiva del règim de distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes.⁸²

81. Masao Javier López Sako assenyala: "Esta determinación reglamentaria no se ajusta al precepto legal que establece que en todo caso se entenderán incluidas (como competencia de las Comunidades Autónomas) las autorizaciones de las instalaciones acogidas al régimen especial. En efecto, si en todo caso han de considerarse de competencia autonómica las autorizaciones de instalaciones en régimen especial difícilmente se entienden ni son admisibles jurídicamente las excepciones establecidas por el Real Decreto." Masao Javier López Sako, *Regulación y autorización de los parques eólicos*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2008, pp. 480 i 481.

82. D'altra banda, tot i que la qualitat de les normes no sigui l'objecte del present estudi, no deixa de cridar l'atenció que el Reial Decret 661/2007, de 25 de maig, hagi estat objecte d'una correcció d'errades (BOE núm. 177, de 25 de juliol de 2007) que *corregeix* un total de 29 errades. I per si amb això no n'hi hagués prou, posteriorment es fa una correcció d'errades de l'anterior correcció d'errades (BOE núm. 178, de 26 de juliol de 2007).

5.2. La ubicació d'instal·lacions d'aprofitament d'energies renovables a la mar territorial

Per poder completar la delimitació de l'àmbit competencial que correspon a l'Estat i a les comunitats autònomes en matèria d'energies renovables, cal analitzar altres factors susceptibles d'incidir en les postestats que corresponen a ambdues Administracions. Com encertadament assenyala Alfonso Pérez Moreno, la normativa reguladora de les energies renovables ha de tenir en compte quatre aspectes: "el origen de la energía, la ubicación de las instalaciones de captación, la tecnología necesaria y la energía finalmente obtenida."⁸³ Un d'aquests aspectes –la ubicació de les instal·lacions de captació– pot tenir, en determinats tipus de fonts d'energies renovables, una incidència rellevant en el repartiment competencial.

En efecte, pel que fa a la ubicació de les instal·lacions de captació de les fonts d'energies renovables, no es pot ignorar que algunes d'elles poden situar-se a la mar territorial, com ara els parcs eòlics marins,⁸⁴ les instal·lacions d'explotació de l'energia de les onades o de les marees,⁸⁵ o en general, qualsevol tipus d'instal·lació de captació de fonts d'energies renovables que, per les seves característiques, po-

83. Alfonso Pérez Moreno, "Las energías renovables", a *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 55, 2004, p. 34.

84. Rafael Peña Capilla ha destacat la creixent importància dels parcs eòlics marins, tot assenyalant:

"En los últimos años, los parques eólicos han encontrado un nuevo hábitat en el mar, en las llamadas instalaciones *offshore*. Allí, la disponibilidad del viento es significativamente mayor que en tierra, con la ventaja adicional de que el recurso eólico suele ser más constante, con menos variaciones estacionales. Además, en los países más avanzados, la eólica terrestre empieza a notar cierta saturación en cuanto a la disponibilidad de los mejores asentamientos, mientras que el inmenso potencial marino está casi sin explotar." Rafael Peña Capilla, "El potencial de las energías renovables en España", a *Energías y cambio climático*, Salamanca, 2008, p. 117.

85. La Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'abril de 2009, relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables i per la qual es modifiquen i es deroguen les Directives 2001/77/CE i 2003/30/CE, assenyala en el seu 11è Considerant:

"Es necesario establecer reglas claras y transparentes para el cálculo de la cuota de energía procedente de fuentes renovables y para definir dichas fuentes. En este contexto, debe incluirse la energía presente en los océanos y otras masas de agua en forma de oleaje, corrientes marinas y mareas, así como la energía de los gradientes de temperatura y de los gradientes de salinidad de los océanos."

gués ubicar-se a la mar territorial.⁸⁶ La qüestió que ha ser objecte d'anàlisi és la incidència que té aquesta ubicació en el repartiment de competències entre Estat i comunitats autònomes.

L'experiència demostra que l'exercici de les competències autonòmiques ha trobat o bé un límit o bé un *element de modulació* en el cas que l'objecte d'aquelles competències pugui estar situat a la mar territorial, fora del territori terrestre de la comunitat autònoma, en la mesura que l'Estat ha entès que a la mar territorial li correspon exercir determinades competències, no ja perquè les tingui atribuïdes d'acord amb l'article 149.1 CE, sinó per raó de l'espai geogràfic en què s'exerceixen, amb independència que es tracti d'àmbits materials en què les comunitats autònomes han assumit competències d'acord amb els seus Estatuts d'Autonomia.⁸⁷

Un exemple del que s'acaba d'exposar el trobem en el Reial Decret 1028/2007, de 20 de juliol, pel qual s'estableix el procediment administratiu per a la tramitació de les sol·licituds d'autorització d'instal·lacions de generació elèctrica a la mar territorial, que té per objecte la regulació dels procediments i la determinació de les condicions i criteris que han de regir per a l'obtenció de les autoritzacions i concessions administratives per a la construcció de les instal·lacions de generació d'electricitat que es trobin ubicades a la mar territorial.⁸⁸ Segons la seva disposició final primera, el Reial Decret es dicta a l'empara de l'article 149.1.22 CE, que atribueix a l'Estat competència

86. Dintre de les instal·lacions de fonts d'energies renovables ubicades a la mar territorial, es podria distingir entre aquelles que utilitzen recursos marins, *strictu sensu*, com ara les instal·lacions d'energia mareomotriu, i aquelles altres que, malgrat estar ubicades a la mar territorial, no utilitzen recursos estrictament marins, com ara els parcs eòlics marins.

87. La complexitat que implica el determinar a quina Administració correspon exercir competències sobre el mar territorial es reflecteix a l'informe elaborat el juliol de 2006 pel Consell d'Estat que porta per títol *Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas*. Com el seu nom indica, l'informe, de 410 pàgines, es centra exclusivament en determinar a quina Administració correspon l'exercici de determinades funcions ambientals en aigües marines.

88. Tot i el títol del Reial Decret i que el seu article 1, que regula el seu objecte i àmbit d'aplicació, fan referència a instal·lacions que es trobin ubicades físicament a la mar territorial, la disposició addicional cinquena del Reial Decret estén l'aplicació d'aquest a les instal·lacions de generació eòlica que pretenguin ubicar-se en la zona contigua o en la zona econòmica exclusiva del domini públic marítimoterrestre.

exclusiva per a l'autorització de les instal·lacions elèctriques si l'aprofitament afecta una altra comunitat o si l'energia és transportada fora del seu àmbit territorial. Ara bé, aquest títol competencial no dóna un emparament competencial clar a la regulació del Reial Decret; en primer lloc, perquè no necessàriament l'aprofitament de l'energia elèctrica generada a la mar territorial té perquè afectar en tots el supòsits més d'una comunitat autònoma; en segon lloc, perquè l'energia elèctrica produïda no és *transportada* fora de l'àmbit territorial autònic, sinó –en la lògica del Reial Decret– *generada* fora d'aquest àmbit territorial.

És cert que la Llei de les Corts Generals 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Elèctric estableix (article 3.2.a), com s'ha assenyalat anteriorment, que correspon a l'Administració de l'Estat l'autorització de les instal·lacions elèctriques de generació de potència elèctrica instal·lada superior a 50 MW –atribució competencial que ja ha estat objecte de l'oportú comentari–, i que, en tal sentit, l'article 2 del Reial Decret 1028/2007, de 20 de juliol, determina que les instal·lacions de generació eòliques marines tindran una potència instal·lada mínima superior a 50 MW. Això podria fer pensar, en una primera anàlisi, que l'assignació competencial que efectua el Reial Decret a favor de l'Administració de l'Estat és coherent amb el que estableix la Llei del Sector Elèctric que utilitza com a factor de distribució de competències el de la potència elèctrica instal·lada.

No es pot ignorar, però, que el Reial Decret 1028/2007, de 20 de juliol, també atribueix la mateixa competència autoritzatòria a l'Administració de l'Estat en el cas d'instal·lacions que tinguin una potència inferior a 50 MW. En efecte, el Reial Decret habilita el Ministre d'Indústria, Turisme i Comerç tant per modificar, fins un 20% a l'alça o a la baixa, el límit de 50 MW (disposició final segona-1), com per permetre les autoritzacions administratives d'instal·lacions de generació eòliques marines de potència inferior o igual a 10 MW, quan tinguin per finalitat la investigació, desenvolupament, innovació i demostració de tecnologia aplicada a la generació eòlica marina (disposició final segona-2); igualment, el Reial Decret no estableix cap limitació mínima de potència per a les instal·lacions de generació d'electricitat d'origen renovable, de tecnologia diferent a l'eòlica (article 32). Per tant, en aquests tres supòsits no podria entendre's que és d'aplicació la previsió de l'article 3.2.a de la Llei 54/1997, de 27 de novembre, del Sector Elèctric, sinó que la competència estatal s'hauria

de fonamentar en un altre factor que, llegint l'exposició de motius del Reial Decret sembla que és la ubicació de les instal·lacions a la mar territorial,⁸⁹ conclusió que és veu confirmada per la regulació de l'article 4.2.b del Reial Decret 661/2007, de 25 de maig, pel qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica en règim especial, que determina que l'autorització de les instal·lacions acollides al règim de producció especial correspon a l'Estat quan les instal·lacions estiguin ubicades al mar (article 4.2.b).

Si hom examina el dictamen del Consell d'Estat sobre el projecte de disposició que posteriorment esdevindria el Reial Decret 1028/2007, de 20 de juliol, pot constatar la seva *singularitat* que es manifesta en el fet que considera que, a banda del títol competencial de l'article 149.1.22 CE, també empara la regulació del projecte de decret la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals de l'article 149.1.3 CE, en la mesura que el compliment de diverses obligacions contingudes en la Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar de 10 de desembre de 1982, com el de garantir el dret dels Estats de pas innocent a través del mar territorial, el deure de no posar dificultats a aquest pas i el de donar a conèixer tots els perills que amenacin la navegació en el seu mar territorial, requereixen que l'Estat autoritzi les instal·lacions d'energia elèctrica a la mar territorial.⁹⁰

89. L'exposició de motius del Reial Decret assenyala: "En el territorio nacional existen multitud de instalaciones de generación de energía eléctrica en tierra, siendo la normativa que les sirve en cada caso de aplicación esencialmente autonómica. La novedad que aquí se nos presenta viene dada por el emplazamiento de las instalaciones de generación el mar, por la ausencia de experiencias en dicho medio y por ser la competencia para su tramitación exclusivamente estatal".

90. El dictamen assenyala textualment: "Por otro lado, el artículo 149.1.3ª de la Constitución otorga al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Hay que tener en cuenta que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, en la que España es parte, declara que todos los Estados gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial (artículo 17) e impone al Estado ribereño el deber de no poner dificultades a dicho paso inocente y el de dar a conocer todos los peligros que amenazan a la navegación en su mar territorial (artículo 24). Además, el Estado ribereño puede dictar leyes y reglamentos sobre, entre otras materias, la seguridad de la navegación y la protección de las ayudas a la navegación y de otros servicios e instalaciones que se encuentren en su mar territorial (artículo 21). Todo ello conduce naturalmente a la conclusión de que la competencia para autorizar instalaciones en el mar territorial pertenece al Estado, que es el responsable de la aplicación material de las normas citadas, que figuran entre las más antiguas y respetadas del Derecho del mar."

Creiem que aquest raonament del Consell d'Estat és discutible i que la competència en matèria de relacions internacionals no pot emparar la regulació del Reial Decret 1028/2997, de 20 de juliol, atès que l'autorització d'instal·lacions d'energies renovables és una qüestió que no afecta els aspectes nuclears de la matèria relacions internacionals tal com l'ha conceputada el Tribunal Constitucional: celebració de tractats (*ius contrahendi*), representació exterior de l'Estat (*ius legationis*), creació d'obligacions internacionals i responsabilitat internacional de l'Estat (SSTC 31/2010, de 28 de juny, FJ 125 i 165/1994, de 26 de maig, FJ 5). D'altra banda, l'existència d'un tractat internacional i l'obligació d'implementar-lo o de no infringir el seu contingut, no determina necessàriament que la competència per a la seva execució s'hagi d'atribuir a l'Estat, ja que correspon a les comunitats autònomes l'execució de tractats internacionals en matèria de la seva competència, tal com estableixen diversos Estatuts d'Autonomia⁹¹ i ha declarat el Tribunal Constitucional (STC 227/1998, de 29 de novembre, FJ 21-b).

El dictamen del Consell d'Estat fa referència també a la titularitat dominical per part de l'Estat de la mar territorial (article 132.2 CE),⁹² afirmació certa però que tampoc no és automàticament atribuïtiva de cap competència per a l'Estat, ja que és reiterada la jurisprudència del Tribunal Constitucional que declara que la titularitat del domini públic no és un criteri d'atribució competencial (SSTC 61/1997, de 20 de març, FJ 28 - d, 36/1994, de 10 de febrer, FJ 3, 149/1991, de 4 de juliol, FJ 4 - A i 103/1989, de 3 de juny, FJ 6, entre d'altres) i, en conseqüència, la titularitat demanial d'un bé no el sostrau de les competències que sobre ell corresponen als ens que no n'ostenten la titularitat (SSTC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 21 i 9/2001, de 18 de gener, FJ 16), ja que la propietat pública d'un bé és separable de l'exercici d'aquelles competències públiques que el tenen com suport material o físic. És per això que les lleis estatals no poden atorgar a l'Administració de l'Estat atribucions sobre les activitats que es desen-

91. Es pot fer esment dels següents preceptes dels Estatuts d'Autonomia reformatos a partir de l'any 2006: article 196.4 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, article 240.4 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia, article 97.3 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, article 102.4 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, article 68.2 de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó i article 62.1.e de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana.

92. El dictamen del Consell d'Estat assenyala: "Debe recordarse, por último, que el artículo 132.2 de la Constitución atribuye al Estado la titularidad dominical del propio mar territorial, que se califica, junto a los recursos naturales de la zona económica y a la plataforma continental, de bien de dominio público estatal."

volupen en el demani natural sense respectar els àmbits materials que els Estatuts d'Autonomia reserven a les seves respectives Administracions (STC 149/1991, de 4 de juliol, Fj 4-A). Més concretament, el Tribunal Constitucional ha declarat que l'article 132.2 CE no és una norma de distribució de competències (STC 227/1988, de 27 de novembre, Fj 14) i que la titularitat que estableix no pot considerar-se que es tradueixi en cap títol competencial concret (STC 204/2002, de 31 d'octubre, Fj 7).

Diferent és una darrera afirmació que es conté en el dictamen del Consell d'Estat: que la mar territorial no forma part del territori de les comunitats autònomes.⁹³ Si bé excediria de l'abast del present estudi entrar a discutir aquesta afirmació –que és certament discutible–, sí que es pot sostenir que, tot i que s'acceptés a efectes dialèctics que el mar territorial no forma part del territori autonòmic, això no determinaria automàticament que totes les competències que sobre ell es puguin exercir haguessin de correspondre necessàriament a l'Estat. Així ho ha reconegut el propi Tribunal Constitucional en la STC 38/2002, de 14 de febrer –a la qual es remet la STC 31/2010, de 28 de juny, Fj 92– en què declara que les comunitats autònomes poden exercir competències a la mar territorial quan ho estableixi expressament el seu Estatut d'Autonomia, com ara en el supòsit d'atribucions estatutàries referides al salvament marítim o als abocaments contaminants en aigües territorials o quan així es derivi de la naturalesa de la competència, com ara en les assumpcions competencials en matèria de marisqueig.⁹⁴

93. El dictamen del Consell d'Estat indica de manera laconica: "Debe recordarse, por último, (...) que el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas."

94. L'"Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas", elaborat pel Consell d'Estat el juliol de 2006 posa en relleu que el Tribunal Constitucional ha admès la competència exclusiva autonòmica, en determinats àmbits materials, a la mar territorial, tot assenyalant: "No debe tampoco dejar de mencionarse que existe otra línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, que ha consagrado la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en el mar territorial e incluso en la zona económica exclusiva cuando en los Estatutos de Autonomía existen otros títulos competenciales específicos, tales como, por ejemplo, los de acuicultura (más bien debería ser maricultura) y de marisqueo, sin que en estos casos ni siquiera la competencia estatal de pesca marítima en aguas exteriores haya sido considerada título válido para oponerse al ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias en aguas exteriores (véase, por todas, la STC 9/2001, de

Fins i tot, el Tribunal Constitucional admet l'exercici de competències autonòmiques a la mar territorial en el supòsit d'atribucions competencials que no impliquen necessàriament una vinculació amb la mar, com és el cas de la protecció dels espais naturals en què admet la possibilitat d'actuació a la mar territorial quan excepcionalment ho exigeixin les característiques de l'espai protegit, singularment quan així ho requereixi la continuïtat i unitat de l'espai físic natural terrestre de la comunitat autònoma (STC 38/2002, de 14 de febrer, Fj 7).⁹⁵

Significativa és també la STC 40/1998, de 19 de febrer (Fj 56), en què el Tribunal Constitucional declara que en matèria de protecció del medi ambient marí l'Estat només s'ha reservat la competència de legislació bàsica (article 149.1.23 CE), si bé la mateixa sentència assenyalava que per determinar el feix de facultats que corresponen a l'Estat sobre el medi marí cal tenir en compte la titularitat que segons l'article 132.2 CE correspon a l'Estat sobre les platges, el mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental. D'aquesta sentència se'n poden extreure dos conceptes força importants: en primer lloc, que si l'Estat només pot dictar la normativa bàsica de protecció del medi marí, les comunitats autònomes podran desenvolupar aquesta normativa bàsica, dictar normes addicionals de protecció i executar tot el bloc normatiu, si així ho tenen assumit en el seus Estatuts d'Autonomia.⁹⁶ En segon lloc, de la sentència sembla derivar-se que per elements integrants del medi marí s'han d'entendre els relacionats a l'article 132.2 CE.

18 de enero, en recurso de inconstitucionalidad promovido por el Estado contra la Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia)."

95. A partir d'aquesta jurisprudència, la Llei de les Corts Generals 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat, ha establert que: "Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente" (article 36.1).

96. La Generalitat de Catalunya ha assumit específicament una competència compartida sobre la protecció del medi ambient marí. En concret, l'Estatut d'autonomia de Catalunya indica que corresponen a la Generalitat la competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció. Aquesta competència compartida inclou en tot cas la regulació dels recursos naturals, de la flora i la fauna, de la biodiversitat, del medi ambient marí i aquàtic si no té per finalitat la preservació dels recursos pesquers marítics (article 144.1.c EAC).

Seguint aquesta jurisprudència constitucional que admet que les comunitats autònomes poden exercir competències a la mar territorial, alguns dels Estatuts d'Autonomia reformatos a partir de l'any 2006 recullen de forma explícita aquesta possibilitat d'exercici competencial en aigües marines. L'exemple més clar el constitueix l'article 32.17 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears que atribueix a la Comunitat Autònoma la funció executiva en matèria de gestió del domini públic marítimo-terrestre, entenent-se per aquest el comprès tant per l'àmbit terrestre com per les aigües interiors i la mar territorial (article 32.17 de l'Estatut d'autonomia dels Illes Balears). Altres Estatuts d'Autonomia atribueixen a la comunitat autònoma la competència exclusiva en matèria d'ordenació del litoral que inclou la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, especialment l'atorgament d'autoritacions i concessions i, en tot cas, les concessions d'obres fixes a la mar (articles 149.3.b de l'Estatut d'autonomia de Catalunya⁹⁷ i 56.6 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia).⁹⁸

Per tant, els elements jurisprudencials i normatius indicats palesen que el fet que l'objecte de l'exercici d'una competència es pugui situar a la mar territorial no determina necessàriament quina és l'Administració competent per exercir-la ni, més concretament, tampoc no implica que, de forma automàtica, una competència autonòmica hagi de passar a ser atribuïda o, si més no, exercida per l'Estat.

97. El Tribunal Constitucional, en la sentència 31/2010, de 28 de juny, ha reconegut la constitucionalitat de la regulació de l'article 149.3.b EAC, en allò referent a l'atribució de competència sobre la concessió d'obres fixes a la mar, tot raonant (Fj 92): "Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero someténdola, como reza el encabezamiento del precepto, al "régimen general del dominio público", cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a "las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición", excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE."

98. La Generalitat Valenciana ha assumit, per la seva banda, l'execució de la legislació de l'Estat en relació amb les funcions que sobre la zona marítimo-terrestre, costes i platges li atribueix la legislació de l'Estat (article 51.1.9 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana).

En el cas de les instal·lacions de generació d'energia elèctrica mitjançant energies renovables que puguin instal·lar-se a la mar territorial es pot sostenir que aquest factor –la ubicació a la mar territorial– no trasllada a l'Estat la competència que correspon a les comunitats autònomes en l'àmbit terrestre.⁹⁹ En primer lloc, perquè, com hem vist, diverses comunitats autònomes han assumit, de forma expressa, competències en matèria d'energies renovables i, com en cas de les competències que porten implícit el seu exercici a la mar territorial (marisqueig, salvament marítim, etc.), també les energies renovables porten implícita la seva possible connexió amb la mar territorial si, precisament, algunes de les fonts d'energia renovable hi tenen el seu origen. En segon lloc, perquè aquesta ubicació a la mar territorial no pot fer oblidar que l'objecte de l'activitat administrativa té una connexió directa i immediata amb el territori terrestre de la comunitat autònoma en la mesura que l'electricitat produïda haurà de ser evacuada a través de territori autonòmic. En tercer lloc, pel que fa específicament als parcs eòlics marins,¹⁰⁰ cal afegir el factor que la font d'energia renovable utilitzada –el vent– no s'integra en el domini públic marítim-terrestre, a diferència d'altres instal·lacions ubicades al mar territorial que utilitzin fonts integrades en aquest demani (onades, corrents marines, marees o qualsevol altra font d'energia renovable).

El Reial Decret 1028/2007, de 20 de juliol, pel qual s'estableix el procediment administratiu per a la tramitació de les sol·licituds d'autorització d'instal·lacions de generació elèctrica a la mar territorial –el qual, malgrat el seu nom, no només regula normes de procediment administratiu, sinó també les condicions i criteris que han de regir l'obtenció de les autoritzacions i concessions administratives necessàries per a la construcció de les instal·lacions de generació d'electricitat ubicades a la mar territorial–¹⁰¹ atribueix totes les facultats de desen-

99. Sosté l'opinió contrària Joaquín M. Nebreda Pérez, amb l'argument que el domini públic marítim-terrestre és de competència estatal. En concret, assenyalava: "Desde el punto de vista competencial los parques eólicos de más de 50 MW son competencia estatal y, también, todos los ubicados en la mar, por ser, el dominio público marítimo-terrestre, competencia estatal." Joaquín M. Nebreda Pérez, *Aspectos jurídicos de la producción eléctrica en régimen especial*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2007, pp. 61 i 62.

100. Per a una anàlisi de la regulació dels parcs eòlics marins, vegeu Ana Buitrago Montoro i Borja Garay Ibarreche, "Energía eólica marina", a l'obra col·lectiva *Tratado de Energías Renovables*, volum II, Aspectos jurídicos, Pamplona, Aranzadi, 2010, pp. 299 a 338.

101. En tal sentit, té una rellevància extraordinària la regulació de la disposició addicional tercera del Reial Decret que estableix que el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, el

volupament i execució amb relació a aquestes instal·lacions a òrgans de l'Administració de l'Estat, mentre que la participació autonòmica és pràcticament testimonial,¹⁰² ja que es redueix a la seva representació en el Comitè de valoració de les sol·licituds de reserva de zona per a instal·lacions de parcs eòlics marins, que estarà format per 11 representants de l'Estat i 1 representant designat per la conselleria amb competències en matèria d'energia de cadascuna de les comunitats autònomes i ciutats autònomes que limitin amb l'àrea eòlica marina (article 15).¹⁰³

D'altra banda, la disposició addicional quarta del Reial Decret estableix una obvietat en determinar que la participació de les comunitats autònomes en els procediments previstos en el Reial Decret s'ajustarà a les previsions específiques que estableixin les seves respectives normes estatutàries. És una obvietat perquè ni aquest Reial Decret ni qualsevol altra norma podria ignorar o contradir les assumpcions competencials d'una comunitat autònoma contingudes en el seu Estatut d'autonomia, sinó que el que ha de fer, precisament, és incorporar en la seva regulació la participació autonòmica que derivi de les normes estatutàries i no deixar-ho a la lliure interpretació dels aplicadors de la norma.

Ministeri de Medi ambient i el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, realitzaran conjuntament un estudi estratègic ambiental del litoral espanyol amb el objecte de determinar les zones del domini públic marítimo-terrestre que, als sols efectes ambientals, reuneixen condicions favorables per a la instal·lació de parcs eòlics marins; l'estudi establirà una classificació, almenys, en zones aptes i zones d'exclusió per a aquests usos.

Aquest estudi estratègic ja ha estat aprovat; concretament, se n'ha donat publicitat mitjançant la Resolució de 30 d'abril de 2009, de la Subsecretaria del Ministeri de la Presidència, per la qual es disposa la publicació de la Resolució conjunta de la Secretaria General d'Energia i de la Secretaria General del Mar, per la qual s'aprova l'estudi estratègic ambiental del litoral espanyol per a la instal·lació de parcs eòlics marins.

102. En el mateix sentit, Daniel Vázquez García indica: "Se trata, por tanto, de un procedimiento autorizatorio de competencia exclusivamente estatal, en el que las comunidades autónomas tienen un papel residual, limitado únicamente a formar parte de los comités de valoración de los proyectos en competencia". Daniel Vázquez García, "Un nuevo impulso a las energías renovables en España: los parques eólicos marinos u *offshore*", *Diario La Ley*, núm. 7197, 16.06.2009, p. 4.

103. No sembla que sigui massa respectuós amb la potestat atorgadora de les comunitats autònomes que l'Administració de l'Estat determini quina és la conselleria autonòmica que ha de designar el representant que correspon a la comunitat autònoma.

En qualsevol cas, aquesta minúscula participació autonòmica¹⁰⁴ en un procediment que, en principi, és de competència autonòmica –almenys parcialment pel que fa a les instal·lacions de potència inferior a 50 MW– i que només exerceix l'Estat per raó de la ubicació de determinades instal·lacions a la mar territorial, reflecteix l'existència d'una *sensibilitat autonòmica* reduïda per part de l'Administració de l'Estat i l'escàs interès d'aquesta en aconseguir la implicació de les comunitats autònomes en l'elaboració de polítiques estatals i en l'adopció de decisions que les afecten directament, tant des de la perspectiva energètica com ambiental.¹⁰⁵

104. El Reial Decret ha estat objecte de conflicte positiu de competència per part de la Junta de Galícia (BOE núm. 313, de 31.12.2007) i pel Govern de Canàries (BOE núm. 27, de 31.01.2008).

105. Crida l'atenció que les previsions de participació autonòmica previstes en el Reial Decret 1028/2007, de 20 de juliol, no coincideixin amb les d'un altre decret publicat uns dos mesos abans, el Reial Decret 661/2007, de 25 de maig, pel qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica en règim especial, que determina que l'autorització de les instal·lacions acollides al règim de producció especial correspon a l'Estat quan les instal·lacions estiguin ubicades a el mar, prèvia consulta amb les comunitats autònomes afectades per la instal·lació (article 4.2.b). Aquest tràmit d'audiència no està previst al Reial Decret 1028/2007, de 20 de juliol, que com a norma posterior i més específica es podria entendre que deixa sense efecte la previsió del Reial Decret 661/2007.

RESUM

L'estudi analitza la distribució de competències en matèria d'energies renovables entre l'Estat i les comunitats autònomes, prestant especial atenció a les novetats que incorporen els Estatuts d'Autonomia reformats a partir de l'any 2006, encapçalats pel nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, tenint en compte la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre el mateix. L'estudi de la distribució competencial pren en consideració les diverses notes que caracteritzen les energies renovables i, en conseqüència, analitza els títols competencials que poden arribar a ser aplicables en aquesta matèria: règim energètic, instal·lacions elèctriques, recursos i aprofitaments hidràulics, aprofitaments forestals, protecció del medi ambient i planificació general de l'activitat econòmica. Es fa una especial referència a les previsions estatutàries de participació autonòmica en organismes i procediments estatals de l'àmbit energètic. L'estudi també analitza diversos àmbits problemàtics del repartiment competencial com són el règim d'autorització d'instal·lacions elèctriques que utilitzen fonts d'energies renovables i la incidència, des de la perspectiva competencial, de la ubicació a la mar territorial de les instal·lacions d'aprofitament d'energies renovables.

Paraules clau: energies renovables; Estatut d'autonomia de Catalunya; repartiment competencial; competència participativa autonòmica; àmbits problemàtics del repartiment competencial; mar territorial.

RESUMEN

Este estudio analiza la distribución de competencias en materia de energías renovables entre el Estado y las comunidades autónomas. Se presta una especial atención a las novedades que incorporan los Estatutos de Autonomía reformados a partir del año 2006, encabezados por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán. El estudio de la distribución competencial toma en consideración las diversas notas que caracterizan las energías renovables y, en consecuencia, analiza los títulos competenciales que pueden llegar a ser aplicables en esta materia: régimen energético, instalaciones eléctricas, recursos y aprovechamientos hidráulicos, aprovechamientos forestales, protección del medio ambiente y planificación general de la actividad económica. También se hace referencia a las previsiones estatutarias de participación autonómica en organismos y procedimientos estatales del ámbito energético. Asimismo, el estudio analiza diversos ámbitos problemáticos del reparto competencial, como son el régimen de autorización de instalaciones eléctricas que utilizan fuentes de energías renovables y la incidencia, desde la perspectiva competencial, de la ubicación

en el mar territorial de las instalaciones de aprovechamiento de energías renovables.

Palabras clave: energías renovables; Estatuto de Autonomía de Cataluña; reparto competencial; competencia participativa autonómica; ámbitos problemáticos del reparto competencial; mar territorial.

ABSTRACT

The study analyses the distribution of competences in terms of renewable energies between the State and the Autonomous Communities, paying particular attention to new incidents incorporated into the reformed Autonomous Statutes since 2008, starting with the new Autonomous Statute of Catalonia, considering the sentence of the Constitutional Court 31/2010, of 28 June, and duly entered in this. The study of competence distribution considers the different aspects that characterise renewable energies and as a result, it analyses the competence titles that may be applicable in this subject: energy system, electrical installations, hydraulic benefits and resources, forest benefits, environment protection and general planning of the economic activity. It makes special reference to statutory forecasts of autonomous participation in state procedures and bodies in the field of energy. The study also analyses various problematic areas regarding competence distribution such as the electrical power authorisation system that use renewable energies and the incidence, from a competence perspective, of the location of installations benefiting from renewable energies by the territorial sea.

Key words: renewable energies; Autonomous Statute of Catalonia; competence distribution; problematic areas regarding competence distribution; territorial sea.