



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 3/2016, de 5 de maig,  
sobre el Reial decret 56/2016, de 12 de febrer, pel qual es transposa  
la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell,  
de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, pel que fa  
a auditories energètiques, acreditació de proveïdors de serveis i  
auditors energètics i promoció de l'eficiència del subministrament  
d'energia**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 56/2016, de 12 de febrer, pel qual es transposa la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, pel que fa a auditories energètiques, acreditació de proveïdors de serveis i auditors energètics i promoció de l'eficiència del subministrament d'energia (BOE núm. 38, de 13 de febrer de 2016).

## ANTECEDENTS

1. El dia 20 d'abril de 2016 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, del dia 19 d'abril (Reg. núm. 5343), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 19 d'abril de 2016, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'article 13 i les disposicions finals primera i quarta del Reial decret 56/2016, de 12 de febrer, pel qual es transposa la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, pel que fa a auditories energètiques, acreditació de proveïdors de serveis i auditors energètics i promoció de l'eficiència del subministrament d'energia.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 29 de març de 2016, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació al Reial decret esmentat. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 21 d'abril de 2016, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen

corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 26 d'abril de 2016, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5356) un escrit tramès pel conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, de la mateixa data, que adjuntava, com a documentació complementària, dos documents tècnics elaborats per la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 5 de maig de 2016.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Com ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita l'emissió de dictamen, amb caràcter previ a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència (art. 76.3 EAC i 31.2 de la Llei 2/2009), sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia del Reial decret 56/2016, de 12 de febrer, pel qual es transposa la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a

l'eficiència energètica, pel que fa a auditories energètiques, acreditació de proveïdors de serveis i auditors energètics i promoció de l'eficiència del subministrament d'energia (en endavant, Reial decret 56/2016 o RD 56/2016). En concret, es demana el nostre parer consultiu sobre l'article 13 i les disposicions finals primera i quarta de l'esmentada norma reglamentària.

Prèviament a l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat de les previsions legals esmentades, exposarem breument, en aquest fonament jurídic, la finalitat i el contingut del Reial decret objecte de dictamen, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació, ens referirem succintament als dubtes que expressa el Govern en la seva petició amb relació als preceptes concrets sol·licitats, com també a la matèria que aquests regulen.

1. El Reial decret 56/2016, tal com disposa el seu preàmbul, transposa parcialment la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, per la qual es modifiquen les directives 2009/125/CE i 2010/30/UE i per la qual es deroguen les directives 2004/8/CE i 2006/32/CE (en endavant, Directiva 2012/27/UE). D'acord amb això, incorpora un seguit de mesures, dins dels processos de consum energètic, amb l'objectiu de contribuir a l'estalvi i l'eficiència de l'energia primària consumida, reduir les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle, optimitzar la demanda energètica i disposar d'un nombre de professionals que assegurin una aplicació efectiva de l'esmentada Directiva. En aquest sentit, pretén també aprofundir en el desenvolupament del mercat dels serveis energètics a fi d'assegurar la disponibilitat tant de la demanda com de l'oferta d'aquests serveis. S'implementen, doncs, auditories energètiques, sistemes d'acreditació per a proveïdors de serveis energètics i auditors energètics, i es promou l'eficiència en els processos de producció i ús de la calor i del fred.

Per dur a terme això anterior, l'esmentat Reglament s'estructura en cinc capítols: el primer capítol (art. 1), dedicat a les disposicions generals, declara que l'objecte de la norma és establir un marc normatiu que dugui a terme i impulsi actuacions adreçades a la millora de l'eficiència energètica d'una organització, a la promoció de l'estalvi energètic i a la reducció de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle, que permetin contribuir als objectius de la Unió Europea en matèria d'eficiència energètica. Seguidament, incorpora un conjunt de definicions per a la correcta interpretació de la norma. El segon capítol (art. 2 a 6) regula les auditories energètiques i el sistema d'inspecció d'aquestes per part de l'òrgan autonòmic competent, com també la creació d'un registre administratiu d'àmbit estatal, que contingui la informació que en resulti; el tercer (art. 7 a 12) articula el sistema d'acreditació per a l'exercici de l'activitat professional dels proveïdors de serveis energètics i auditors energètics; el quart (art. 13) tracta de les mesures de promoció de l'eficiència energètica en la producció i ús de la calor i del fred, i el cinquè (art. 14) es refereix al règim sancionador per remissió al que disposen els articles 80 i 82 de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència.

A continuació, la darrera part del Reial decret conté quatre disposicions addicionals, dues de transitòries i set de finals. Entre aquestes darreres, cal destacar la disposició final primera, que afegeix un nou article 121 bis al 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; la segona, que modifica l'article primer del Reial decret 616/2007, d'11 de maig, de foment de la cogeneració, i la quarta, que estableix el títol competencial que habilita l'Estat per dictar el Reial decret objecte d'aquest Dictamen. En concret, invoca les competències que les regles 13a, 23a i 25a de l'article 149.1 CE atribueixen a l'Estat sobre bases i coordinació de la planificació general de

l'activitat econòmica, protecció del medi ambient i bases del règim miner i energètic, respectivament.

2. El marc normatiu del sector elèctric, del qual la norma objecte de dictamen forma part, es caracteritza per la intensa producció de normes, de forma successiva i en contínua adaptació als esdeveniments que han definit la realitat d'aquest sector, sovint afegint-hi l'adopció de mesures amb caràcter urgent sobre el seu règim econòmic, amb la proclamada finalitat de garantir la seva sostenibilitat. De fet, l'hem analitzat recentment, des de diferents perspectives, en els DCGE 7/2014, de 27 de febrer; 12/2014, de 20 de març, i 26/2015, de 29 de desembre, als quals ens remetem.

Així mateix, en el DCGE 20/2014, de 10 de setembre (FJ 1), vàrem exposar el context normatiu de les energies renovables que, per raó de la brevetat, tampoc no reproduïrem, si bé recordarem que, actualment, la nova regulació de l'activitat de producció d'electricitat està continguda substancialment en la vigent Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, que integra els diferents tipus d'instal·lacions en un règim comú. Val a dir que tant la dita Llei com el Reglament que la desenvolupa en aquest aspecte, aprovat mitjançant el Reial decret 413/2014, de 6 de juny, pel qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica a partir de fonts d'energia renovables, cogeneració i residus, mantenen un dels principis fonamentals recollits inicialment per la Llei 54/1997, de 27 de novembre (art. 30.4). Això és, que els règims retributius que s'articulin permetin que les instal·lacions d'energies renovables cobreixin els costos necessaris per competir en el mercat en un nivell d'igualtat amb la resta de tecnologies i n'obtinguin una rendibilitat raonable.

Per tal de situar específicament la regulació continguda en el Reial decret 56/2016, cal fer una concisa remissió al contingut de la Directiva 2012/27/UE, abans citada. Aquesta norma, seguint les conclusions

adoptades pel Consell d'Europa en els darrers anys, principalment quant a l'objectiu que va fixar el 17 de juny de 2010 d'augmentar en un 20 % l'eficiència energètica de la Unió per a l'any 2020, té per objecte establir un marc comú de mesures a fi d'assegurar-ne la consecució. De forma molt resumida, pretén millorar la relació entre la producció d'un rendiment, servei, bé o energia i la despesa d'energia emprada, augmentant-ne l'eficiència com a resultat de canvis tecnològics de comportament i/o econòmics. Així, la seva finalitat última és reduir el consum energètic i les importacions d'energia a Europa, com també limitar el canvi climàtic i superar la crisi econòmica.

Pel que ara interessa, i per tal d'aprofitar el potencial estalvi d'energia, adopta un paper cabdal el foment de la cogeneració, entesa com a generació simultània d'energia tèrmica i d'energia elèctrica o mecànica en un únic procés, a partir d'una mateixa font d'energia primària, cosa que permet aprofitar la calor que es produeix. En concret, la Directiva 2012/27/UE estableix que s'han de reforçar les disposicions de la Directiva 2004/8/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de febrer, relativa al foment de la cogeneració sobre la base de la demanda de la calor útil en el mercat interior de l'energia. A més, considera que els sistemes de cogeneració d'alta eficiència i els sistemes urbans de calefacció i refrigeració tenen un gran potencial per a l'estalvi de l'energia primària i, per aquest motiu, estableix l'obligació que els estats duguin a terme una avaluació exhaustiva i actualitzada sobre aquest potencial, després de la sol·licitud de la Comissió, amb vista a facilitar informació als inversors sobre els plans nacionals de desenvolupament (considerant núm. 35). D'altra banda, recomana als estats que estimulin l'adopció de mesures i els procediments per promoure les instal·lacions de cogeneració amb una potència tèrmica nominal total igual o inferior a 20 MW, amb l'objecte de fomentar la generació distribuïda d'energia (considerant núm. 37).

En l'àmbit estatal, la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competència i l'eficiència, fixa l'objectiu d'estalvi energètic per al període 2014-2020 i transposa l'article 7 de la Directiva 2012/27/UE, creant un sistema estatal d'obligacions d'eficiència energètica per a les empreses comercialitzadores de determinats sectors energètics (gas i electricitat) així com d'acreditació d'aquest estalvi mitjançant els corresponents certificats.

Més concretament, pel que fa a la regulació del foment de la cogeneració d'alta eficiència de la calor i l'electricitat basada en la demanda de la calor útil i l'estalvi d'energia primària, cal remetre's al Reial decret 616/2007 que, entre d'altres, atribueix a l'Estat l'elaboració d'anàlisis i informes respecte del potencial d'aplicació d'aquesta forma de producció d'energia, inclosa la microcogeneració d'alta eficiència (art. 9 i 10). Cal assenyalar que l'esmentada norma reglamentària ha estat modificada pel Reial decret 56/2016, que ha afegit al seu objecte i àmbit d'aplicació, en la línia de la Directiva europea explicitada, el foment dels sistemes urbans de calefacció i refrigeració eficients (disp. final 2.1 RD 56/2016).

A Catalunya, el sector està regulat pel Decret 329/2001, de 4 de desembre, i per la Llei 18/2008, de 23 de desembre, de garantia i qualitat del subministrament elèctric. Així mateix, cal fer esment a un seguit de normes sobre diversos aspectes de les instal·lacions industrials de potència tèrmica i de cogeneració, com ara el Decret 308/1996, de 2 de setembre, pel qual s'estableix el procediment administratiu per a l'autorització de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim especial, el Decret 319/1998, de 15 de desembre, sobre límits d'emissió per a instal·lacions industrials de combustió de potència tèrmica inferior a 50 MW i instal·lacions de cogeneració, o el Decret 328/2001, de 4 de desembre, pel qual s'estableix el procediment aplicable per efectuar els reconeixements periòdics de les



instal·lacions de producció, transformació, transport i distribució d'energia elèctrica.

Val a dir que les instal·lacions de cogeneració tenen una presència important en el territori de Catalunya, atès que han estat objecte de foment per part de la Generalitat des d'un inici, com així preveia ja la Llei 9/1991, de 3 de maig, de l'Institut Català d'Energia (art. 4 i, en el mateix sentit, art. 82 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible) i confirmen les nombroses subvencions convocades amb aquesta finalitat. D'altra banda, l'activitat de producció d'energia mitjançant cogeneració està sotmesa al règim ordinari de prevenció i control ambiental, el qual té en compte la potència de les instal·lacions a l'hora d'establir la intervenció administrativa que correspon (lleis 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, i 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats) o al corresponent impost (Llei 12/2014, de 10 d'octubre, de l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera, que exclou les instal·lacions tèrmiques de cogeneració amb una potència nominal inferior a 20 MW).

3. La sol·licitud del Govern, com hem avançat, projecta els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat sobre l'article 13 i les disposicions finals primera i quarta del Reial decret 56/2016.

L'article 13, inserit en el capítol IV del Reial decret, relatiu a la promoció de l'eficiència energètica en la producció i ús de la calor i del fred, articula un procediment d'avaluació completa del potencial de l'ús de la cogeneració d'alta eficiència i dels sistemes urbans de calefacció i refrigeració eficients que s'ha de notificar a la Comissió Europea. Així, sens perjudici que més endavant tractarem àmpliament el contingut d'aquesta regulació, cal indicar ara que la dita avaluació, que ha de contenir la informació a què fa referència l'annex III del mateix Reial decret, s'atribueix al Ministeri d'Indústria, Energia

i Turisme, el qual haurà de fer també una anàlisi de costos i beneficis d'acord amb el que preveu l'annex IV (part 1), de la realització de la qual pot excloure determinades instal·lacions.

Amb relació a l'article exposat, la petició considera que no és respectuosa amb els títols competencials dels articles 149.1.22, .23 i .25 CE ni 133.1.a i .d i 144 EAC, ja que «hauria de preveure que l'Estat incorporés o agregués l'avaluació feta per cadascuna de les comunitats autònomes i la trametés a la Comissió Europea», la qual hauria d'incloure l'anàlisi dels costos i beneficis i la determinació de les instal·lacions exemptes, tenint en compte que comprèn projectes d'instal·lacions que estan localitzats a Catalunya, respecte dels quals la Generalitat té les competències d'autorització i inspecció.

La disposició final primera incorpora un nou article 121 bis al Reial decret 1955/2000, inserit dins del títol VII d'aquest Reglament, referit a les normes sobre els procediments d'atorgament d'autoritzacions administratives per a la construcció, modificació, explotació, transmissió i tancament d'instal·lacions de producció, transport i distribució d'energia elèctrica quan el seu aprofitament afecti més d'una comunitat autònoma o el transport o distribució vagi més enllà del territori d'una d'elles (art. 111).

Més concretament, mitjançant l'article qüestionat, s'afegeix un tràmit previ o simultani a la sol·licitud d'autorització administrativa, que consisteix en l'obligació de presentar davant la Direcció General de Política Energètica i Mines una anàlisi dels costos i beneficis que resultin d'adaptar el funcionament de la instal·lació projectada a la cogeneració d'alta eficiència, en els següents casos: a) quan es tracti d'una instal·lació tèrmica de generació d'electricitat la potència tèrmica total de la qual sigui superior a 20MW, i b) quan es dugui a terme una renovació substancial d'una instal·lació d'aquestes mateixes característiques. A continuació, s'explicita què s'entén per renovació substancial i per potència tèrmica total (apt. 1)

Tot seguit, la mateixa norma atribueix a l'esmentada Direcció General la possibilitat de denegar l'autorització si la instal·lació o la seva renovació no preveuen la cogeneració d'alta eficiència i l'anàlisi dels costos i beneficis efectuada pel seu titular és favorable a la seva incorporació (apt. 2). Així mateix, habilita excepcionalment l'esmentat òrgan estatal per eximir determinades instal·lacions d'aplicar opcions els beneficis de les quals superin els seus costos, amb la sol·licitud prèvia de l'interessat i amb notificació motivada d'aquesta decisió a la Comissió Europea (apt. 3). Finalment, es recorda l'aplicació de la Llei estatal sobre prevenció i control integrats de la contaminació a les instal·lacions abans esmentades a les quals aquesta sigui aplicable (apt. 4).

Pel que fa a aquesta disposició, el Govern considera que l'establiment del llindar de 20 MW tèrmics per delimitar la competència d'autorització administrativa de la instal·lació no s'adapta al criteri de l'article 3.13.a de la Llei 24/2013, al mateix temps que «conduïx a un resultat material diferent del que es desprèn de la regla constitucional competencial de l'aprofitament infra o supracomunitari, i a més és contrari a la doctrina del Tribunal Constitucional més recent —STC 32/2016—, que fa una interpretació conforme de l'art. 3.13.a) LSE».

A l'últim, suscita dubtes competencials la disposició final quarta, referida al títols competencials, tot i que no s'hi afegixen ulteriors arguments. Com hem indicat anteriorment, la dita norma enumera com a competències en les quals s'empara la regulació dictaminada les contingudes en les clàusules 13a, 23a i 25a de l'article 149.1 CE.

4. Un cop delimitat l'objecte del Dictamen i a fi de donar adequada resposta als temes competencials suscitats, la present opinió consultiva contindrà un fonament jurídic segon, relatiu a l'examen de constitucionalitat i

d'estatutarietat de l'article 13 RD 56/2016 a partir del paràmetre en matèria d'energia que li és aplicable, i un fonament jurídic tercer, referit a l'anàlisi d'adequació a la Constitució i a l'Estatut del nou article 121 bis, que s'afegeix al RD 1955/2000 per la disposició final primera del Reial decret, d'acord amb la distribució de competències en l'àmbit de l'energia i de les autoritzacions de les instal·lacions elèctriques, en el qual tenen una especial rellevància la nostra doctrina consultiva precedent i la jurisprudència del Tribunal Constitucional més recent.

***Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria d'energia i la seva aplicació a l'article 13 del Reial decret 56/2016***

1. Una vegada han estat delimitats en el fonament jurídic anterior l'objecte del Dictamen, el context normatiu en què s'insereix el Reial decret 56/2016, de 16 de febrer, i els motius en els quals es fonamenta la sol·licitud del Govern, correspon en aquest segon fonament jurídic examinar el marc constitucional i estatutari en matèria d'energia, com a títol prevalent, i la seva aplicació a l'article 13 d'aquesta disposició. Per a dur a terme aquesta tasca, hem de partir, doncs, de les competències previstes als articles 149.1.25 CE i 133.1.d EAC.

Atès que el Reial decret 56/2016, com hem avançat, transposa parcialment la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre, una primera qüestió que es planteja deriva de la incidència que el dret de la Unió Europea pugui tenir sobre l'exercici de les competències en el si de l'ordenament jurídic espanyol, en tant que s'articula en el marc d'un Estat políticament descentralitzat.

Quant a allò que és l'objecte principal d'implementació per part del Reial decret, l'articulació de mesures en els processos de consum energètic per

contribuir a l'eficiència i l'estalvi d'energia primària, l'article 8.1 de la dita Directiva, relatiu a les auditories i els sistemes de gestió energètica, estableix que: «[l]os Estados miembros fomentarán que todos los clientes finales puedan acceder a auditorías energéticas de elevada calidad, con buena relación entre coste y eficacia» i especifica que aquestes auditories han de ser: «b) ejecutadas y supervisadas por autoridades independientes con arreglo al Derecho nacional». En aquest sentit, sense abandonar les esmentades prescripcions, convé subratllar que, en tot cas, l'administració competent ha d'atenir-se a les exigències que comporta la condició d'autoritat independent que imposa aquesta disposició europea.

Per tant, la norma comunitària, d'acord amb el principi d'autonomia institucional dels estats membres (art. 4.2 del Tractat de la Unió Europea), respecta el sistema constitucional intern de distribució de competències establert pels estats membres de la Unió. Tal com ja vàrem dir en el DCGE 6/2013, de 8 de juliol (FJ 2), seguint la línia interpretativa establerta per la jurisprudència constitucional, aquest principi comporta dues conseqüències importants: d'una banda, que l'execució i la transposició del dret comunitari les han de dur a terme les institucions que disposen de la competència constitucional per fer-ho, i, de l'altra, que l'ordre constitucional i estatutari de competències no ha de resultar modificat per les disposicions del dret europeu derivat. L'Estatut incorpora aquesta regla als articles 113 i 189.1, en els termes següents: «[l]a Generalitat aplica i executa el dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències. L'existència d'una regulació europea no modifica la distribució interna de competències que estableixen la Constitució i aquest Estatut».

Altrament dit, l'examen jurídic que més endavant es durà a terme, sobre a quina administració pública correspon l'exercici de les competències objecte de la controvèrsia que planteja la sol·licitud, s'haurà d'atenir estrictament a allò que determinen la Constitució i l'Estatut.

Aquesta regla haurà de ser tinguda en compte quan examinem els articles objecte d'aquest Dictamen, relatius a l'avaluació global del potencial d'ús de la cogeneració (art. 13) i als procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica (disp. final primera), en la mesura que no se'n deriva un sistema centralitzat d'execució de la Directiva.

2. A partir d'aquesta primera observació, seguidament delimitarem l'enquadrament competencial general del Reial decret 56/2016. En aquest sentit, ja hem dit que la seva disposició final quarta invoca com a títols que han habilitat l'Estat per aprovar-lo les seves competències exclusives per regular les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (ex art. 149.1.13 CE), la legislació bàsica sobre medi ambient (ex art. 149.1.23 CE) i, finalment, les bases del règim miner i energètic (ex art. 149.1.25 CE).

Per la seva banda, l'Estatut, que és l'altre gran pilar que integra el bloc de la constitucionalitat, estableix que la Generalitat disposa de competències compartides amb l'Estat tant en matèria de planificació, ordenació i promoció de l'economia (art. 152 EAC), com d'energia (ex art. 133.1 EAC) i de medi ambient (ex art. 144.1 EAC).

En aquesta tasca de delimitació competencial, escau fer dues consideracions prèvies sobre la procedència d'alguns d'aquests títols competencials que l'Estat al·lega en favor seu a la dita disposició final quarta. Concretament, en relació amb l'article 13 i la disposició final primera del Reial decret 56/2016, d'una banda, cal parar atenció a allò relatiu a la competència per regular les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i, de l'altra, a la competència referida a la legislació bàsica sobre medi ambient.

A) Respecte de la primera, que s'identifica amb el títol transversal de l'article 149.1.13 CE, i a fi de verificar l'eventual procedència de la seva invocació per part de l'Estat, convé retenir l'atenció sobre l'objectiu que persegueix el Reial decret 56/2016.

D'acord amb el seu preàmbul, la finalitat expressa de la norma és: «[l]’impuls i la promoció d’un conjunt d’actuacions a dur a terme dins dels processos de consum energètic que puguin contribuir a l’estalvi i l’eficiència de l’energia primària consumida, així com a optimitzar la demanda energètica de la instal·lació, els equips o els sistemes consumidors d’energia, a més de disposar d’un nombre suficient de professionals competents i fiables a fi d’assegurar l’aplicació efectiva i oportuna de l’esmentada Directiva 2012/27/UE». A més, afegeix que es tracta també «d’aprofundir en el desenvolupament del mercat dels serveis energètics a fi d’assegurar la disponibilitat tant de la demanda com de l’oferta d’aquests serveis».

En aquest context, l’acreditació de proveïdors de serveis i auditors energètics que regula el Reial decret esdevé una «eina establerta a escala internacional per generar confiança sobre l’actuació dels verificadors de qualsevol activitat» i, tot seguit, el preàmbul destaca que «el valor de les activitats d’avaluació de la conformitat depèn en gran mesura de la seva credibilitat i de la confiança que el mercat i la societat, en general, tinguin en aquests verificadors». Per aconseguir aquesta credibilitat i confiança, subratlla que resulta «necessari establir un mecanisme que garanteixi la competència tècnica dels avaluadors i la seva subjecció a les normes de caràcter internacional. I això és exactament en el que consisteix l’acreditació».

Doncs bé, d’aquesta descripció de la finalitat perseguida per la disposició estatal destaca, sens dubte, que l’objectiu general de l’eficiència energètica es fonamenta en la necessitat de disposar d’equips i de sistemes consumidors d’energia, així com de professionals dotats de competència

tècnica per facilitar el compliment de les prescripcions contingudes a la Directiva 2012/27/UE, transposada en aquest aspecte a l'ordenament jurídic espanyol pel Reial decret. És a dir, la norma examinada se centra principalment en la regulació d'aspectes tècnics relacionats amb el sector energètic vinculats al reforçament de la seguretat dels proveïdors de serveis i auditors energètics, atès que l'eficiència energètica és un aspecte essencial, com reconeix el propi preàmbul, de l'estratègia europea per a un creixement sostenible en l'horitzó 2020.

Dins d'aquest conjunt de mesures destinades al foment i la promoció de l'eficiència energètica, s'hi troben també l'article 13 i la disposició final primera del Reial decret: el primer perquè implementa una avaluació sobre la capacitat i les possibilitats reals d'utilització de la cogeneració d'alta eficiència per al subministrament d'energia als sistemes urbans de calefacció i refrigeració, i la segona en la mesura que introdueix l'obligació de determinades instal·lacions de fer una anàlisi de la relació entre costos i beneficis que suposaria incorporar la cogeneració d'alta eficiència en el seu funcionament.

Certament, la palesa preeminència d'aquest aspecte d'ordre tècnic en els dos preceptes relatius a l'avaluació del potencial de la cogeneració i als criteris per a l'autorització de les instal·lacions d'energia elèctrica no ha de dur a ignorar la incidència que es constata en l'ordre econòmic. En efecte, el rerefons de l'eficiència energètica, és a dir, «la relació entre la producció d'un rendiment, servei, bé o energia i la despesa d'energia» (art. 1.2.g del RD 56/2016) és, entre d'altres, l'estalvi i, com a tal, l'efecte econòmic no és discutible. I, en allò que afecta, per exemple, al contingut de l'article 13 i a la modificació operada per la disposició final primera objecte d'aquest Dictamen, la referència a les anàlisis de costos i beneficis posa de manifest no solament la rellevància tècnica de les mesures d'eficiència energètica sinó també la seva dimensió econòmica.



Ara bé, dit això, en la preceptiva tasca de delimitació competencial que ara ens correspon dur a terme, la qüestió que es planteja és dilucidar en quina mesura aquests efectes econòmics del contingut dels dos preceptes esmentats poden resultar determinants o no per enquadrar-los en la competència estatal sobre bases i planificació general de l'activitat econòmica. Sens perjudici dels innegables efectes econòmics que pugui tenir la regulació que ens ocupa, hem d'avançar ja que la invocació que en fa la disposició final quarta del Reial decret 56/2016 no resulta procedent. I això perquè, efectivament, d'acord amb la jurisprudència constitucional i, sobretot, amb la doctrina consultiva emesa en matèria d'energia respecte de la competència estatal ex article 149.1.13 CE, la incidència econòmica que pugui tenir la regulació de l'eficiència energètica sobre l'objecte del Dictamen no justifica *per se* la intervenció de l'Estat basada en aquest títol competencial.

En efecte, en el marc de la regulació del sector elèctric, un sector estratègic per a l'economia de les societats contemporànies, resulta innegable la interacció de les clàusules 13a i 25a de l'article 149.1 CE, en relació amb la competència de l'Estat sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, i la més específica d'ordenació de les bases del sector elèctric (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4.A, i 18/2011, de 3 de març, FJ 6.b). Ara bé, d'aquest fet no es pot derivar que l'efecte econòmic de qualsevol activitat relacionada amb l'ordenació del sector elèctric, com és el cas de la regulació de les auditories energètiques, el procediment d'acreditació de proveïdors o l'activitat de promoció de l'eficiència del subministrament d'energia, entre d'altres, i pel que ara interessa, mitjançant les actuacions previstes als preceptes objecte de dictamen, comporti de forma indeclinable el desplaçament de la competència autonòmica en favor de l'Estat.

Quant a aquest efecte limitador de les competències de les comunitats autònomes, ja ha alertat la jurisprudència constitucional, si bé ha estat subratllat de manera especial i reiteradament per la nostra doctrina consultiva. Així, aquest Consell ha destacat la necessitat de mantenir una interpretació restrictiva de l'abast del títol competencial de l'article 149.1.13 CE per tal d'evitar-ne la seva *vis* expansiva (DCGE 4/2013, de 7 de maig, FJ 2, i 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.3.A).

Sobre aquest particular, com vàrem dir en el DCGE 20/2013, de 19 de desembre, la jurisprudència constitucional mateixa ha destacat que la validesa de la intervenció de l'Estat a través d'aquest títol competencial està subjecta almenys a dos requisits: «uno, "que se trate de una medida objetivamente de carácter económico" y no solo por su finalidad; y otro, "que la citada medida tenga relevancia para la economía general" o, en otras palabras, que sea relevante para la protección de los intereses económicos generales (STC 225/1993, FJ 4)» (FJ 2.2).

En aquest mateix Dictamen, el Consell recordava que el significat de l'article 149.1.13 CE:

«queda limitado al hecho de que "el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995)'" (STC 124/2003, FJ 3).» (FJ 2.2)

Doncs bé, en vista d'aquestes regles interpretatives sobre l'abast del títol competencial de l'article 149.1.13 CE, no es pot concloure que la regulació continguda en el Reial decret 56/2016 sigui una mesura objectiva de caràcter econòmic ni que sigui rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals. Ni tampoc que la finalitat d'aconseguir l'eficiència energètica a

través de proveïdors i auditors dotats de professionals competents o, més concretament, que es prevegi la realització d'avaluacions globals per part de l'Estat o la realització d'anàlisis de costos i beneficis per part de les instal·lacions comporti un efecte d'estalvi econòmic. Que la dita eficiència és una activitat que també presenta una dimensió econòmica és innegable, però l'objecte del Reial decret 56/2016, centrat en la regulació dels aspectes relacionats substantivament amb el sector de l'energia, és ben diferent.

B) La segona qüestió sobre la qual també és procedent pronunciar-se en aquest Dictamen es refereix a la invocació que la disposició final quarta fa a la competència exclusiva de l'Estat relativa a la determinació de les bases en matèria de medi ambient ex article 149.1.23 CE.

Per bé que la Constitució no concreta el que caldria entendre per «protecció del medi ambient», cal precisar que aquesta es pot definir com un «mandat als poders públics de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de vida [...], amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva» (DCGE 3/2012, de 8 de febrer, FJ 2.2.A).

Per tant, tot i que l'objectiu que el Reial decret 56/2016 persegueix no és solament l'estalvi econòmic sinó també la protecció del medi ambient, mitjançant la racionalització dels processos de consum energètic, el seu contingut està clarament vinculat a la regulació, com hem dit abans, d'un aspecte específic del sistema energètic, com és el cas dels mecanismes d'eficiència energètica que ara ens ocupen. En aquest sentit, per decidir si la controvèrsia competencial s'ha d'enquadrar en l'apartat 25 (energia) o en el 23 (medi ambient) de l'article 149.1 CE i, així, arribar a una qualificació competencial correcta, caldrà tenir en compte, segons torna a reiterar recentment la jurisprudència constitucional, «tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales», como [e]l «carácter, sentido y finalidad de

las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido (por todas, SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, y 236/2012, de 13 de diciembre, FJ 3)» (STC 45/2015, de 5 de març, FJ 3).

D'aquesta manera, si bé certament una de les conseqüències que es deriven de procurar una major eficiència energètica i, en definitiva, un estalvi d'aquests recursos és mitigar el canvi climàtic degut a les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle, resulta evident que la finalitat principal perseguida pel Reial decret 56/2016 i els preceptes que es dictaminen és la racionalització del consum energètic mitjançant instruments propis d'aquest sector.

En conseqüència, d'acord amb l'argumentació que precedeix, la susdita finalitat del Reial decret 56/2016 s'insereix en l'àmbit material de l'energia i, per tant, l'enquadrament competencial, tant pel que fa a l'article 13 com a la seva disposició final primera, queda delimitat pels títols dels articles 149.1.25 CE (bases del règim energètic) i 133.1 EAC (competència compartida sobre energia).

3. Seguidament, i una vegada hem descartat que l'Estat pugui emparar-se en el títols competencials ex article 149.1.13 i .23 CE per aprovar el Reial decret 56/2016, passem a examinar en aquest fonament jurídic segon el seu article 13, relatiu a la «Promoció de l'eficiència energètica en la producció i ús de la calor i del fred», que és el primer dels preceptes que han estat objecte de la sol·licitud. Per començar, reproduïrem una síntesi del seu extens contingut, únicament en funció dels motius formulats per la petició en què fonamenta els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, i que exposarem tot seguit.

L'article 13 prescriu que:

- «1. Cada cinc anys el Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme ha de portar a terme i notificar a la Comissió Europea una avaluació completa del potencial d'ús de la cogeneració d'alta eficiència i dels sistemes urbans de calefacció i refrigeració eficients, que ha de contenir la informació que indica l'annex III. Aquesta avaluació ha de tenir plenament en compte les anàlisis dels potencials nacionals per a la cogeneració de l'alta eficiència portats a terme en virtut de la Directiva 2004/8/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de febrer de 2004 [...].
2. Les comunitats autònomes i entitats locals poden adoptar polítiques que fomentin l'anàlisi a escala local i regional del potencial d'ús de sistemes de calefacció i refrigeració eficients, en particular els que utilitzin cogeneració d'alta eficiència.»

A continuació, estableix que aquestes polítiques de promoció han de ser respectuoses amb el que disposen la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric (en endavant, LSE), i la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència.

I continua:

- «3. Als efectes de l'avaluació a què es refereix l'apartat 1, el Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme ha de portar a terme una anàlisi de costos i beneficis que inclogui el territori espanyol, atenent les condicions climàtiques, la viabilitat econòmica i la idoneïtat tècnica, d'acord a la part 1 de l'annex IV. [...]
- L'anàlisi de costos i beneficis pot ser part d'una avaluació mediambiental d'acord amb la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental.
4. En els casos en què l'avaluació que preveu l'apartat 1 i l'anàlisi esmentada a l'apartat 3 d'aquest article determini l'existència de potencial per a l'aplicació de la cogeneració d'alta eficiència de calefacció i/o refrigeració urbanes eficients, els avantatges de la qual siguin superiors al seu cost [...] la

Direcció General de Política Energètica i Mines pot eximir les instal·lacions de la realització d'aquesta anàlisi de costos i beneficis.

5. El promotor de la instal·lació ha d'efectuar una anàlisi de costos i beneficis, d'acord amb l'annex IV, part 2, si:

a) Es projecta una instal·lació industrial de potència tèrmica total la qual sigui superior a 20 MW [...].

b) Es projecta la construcció d'una nova xarxa urbana de calefacció i refrigeració, o d'una instal·lació nova de producció d'energia la potència tèrmica total de la qual superi els 20 MW.»

Com es desprèn del seu contingut, l'article 13, amb la finalitat de promoure una major eficiència energètica en el sector de la calefacció i la refrigeració urbanes, atribueix a l'Estat la realització d'una avaluació completa, referida a tot el seu territori, que permeti determinar el potencial que hi ha per utilitzar la cogeneració d'alta eficiència com a font de subministrament d'energia en el dit sector. La previsió de l'esmentada avaluació, que deriva del mandat establert per la Directiva 2012/27/UE, tantes vegades esmentada, i tal com recull el preàmbul del Reial decret, pretén «facilitar informació als inversors quant als plans nacionals de desenvolupament i contribuir a un entorn estable i propici per a les inversions». La mesura exposada es complementa, necessàriament, amb allò que disposen els annexos III i IV del Reial decret, al qual es remet la norma mateixa, que estableixen, respectivament: el conjunt d'aspectes que l'avaluació ha d'incloure sobre el potencial d'eficiència en la calefacció i la refrigeració, i els principis generals i particulars d'allò en què ha de consistir l'anàlisi de costos i beneficis, la qual té per objecte establir l'opció més rendible i avantatjosa de calefacció o refrigeració per a una zona geogràfica donada a l'efecte de la planificació del sistema de calefacció.

Pel que fa als motius en què el Govern fonamenta la seva sol·licitud, en síntesi, considera que el Reial decret 56/2016 reserva a l'Estat l'exercici d'un conjunt de funcions executives, circumstància que podria vulnerar l'esquema

de distribució de competències que deriva dels articles 149.1.22, .23 i .25 CE i 133.1.a i .d i 144 EAC. En aquest sentit, argumenta que sembla que una regulació respectuosa amb l'esquema de distribució de competències citat hauria de preveure que l'Estat incorporés o agregués l'avaluació de cadascuna de les comunitats autònomes i la trametés a la Comissió Europea, tenint en compte que el document de la dita avaluació s'ha de realitzar sobre la base de l'anàlisi prèvia de costos i beneficis d'acord amb el que, amb caràcter bàsic, estableix el mateix Reial decret 56/2016. I, finalment, afegeix que aquest document inclou necessàriament projectes d'instal·lacions que estan situades en el territori de Catalunya, sobre les quals la Generalitat disposa de les competències d'inspecció. En conseqüència, hauria de correspondre als òrgans competents de l'Administració catalana decidir, d'acord amb el procediment prescrit per la norma bàsica, sobre les instal·lacions que queden eximides de realitzar l'anàlisi de costos i beneficis esmentada.

4. Un cop exposats el contingut principal de l'article 13 RD 56/2016, relatiu a la «Promoció de l'eficiència energètica en la producció i ús de la calor i del fred», i els arguments de la sol·licitud del Govern, examinarem la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut. Primerament, exposarem el marc competencial sobre l'energia i, seguidament, examinarem la seva respectiva aplicació als apartats primer, tercer i quart de l'esmentat article.

El marc competencial en matèria d'energia en què s'ubica, d'acord amb el contingut i la finalitat explicitats anteriorment, queda delimitat per la competència de l'Estat per establir les bases del règim energètic (art. 149.1.25 CE) i la competència compartida de la Generalitat sobre energia, que es concreta en aquest cas en la submatèria referida a: «[e]l foment i la gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica» (art. 133.1.d EAC).

Des d'una perspectiva funcional, es tracta de la determinació d'unes bases estatals sobre alguns aspectes del règim energètic, a través del Reial decret 56/2016, que és una norma reglamentària de caràcter bàsic, que en transposar parcialment la Directiva 2012/27/UE desenvolupa, alhora, dues lleis que també són de naturalesa bàsica: la LSE, ja mencionada, i la Llei 18/2014, també esmentada. Aquesta circumstància planteja la qüestió de la procedència constitucional d'emprar també normes reglamentàries com a instrument per al desenvolupament de les bases fixades per l'Estat, tema aquest que, d'altra banda, ha estat recurrent en la jurisprudència constitucional i, lògicament, també en la nostra doctrina consultiva.

Sobre aquest particular, en el DCGE 26/2015, de 29 de desembre, relatiu a una disposició reglamentària de l'Estat amb relació al sistema elèctric, i tot recollint la jurisprudència respecte d'aquesta qüestió, vàrem recordar que la possibilitat que les bases estiguin contingudes en normes reglamentàries ha estat considerada com una excepció a la regla general que estableix que es regulin mitjançant llei formal (STC 13/1989, de 26 de gener, FJ 3). La dispensa excepcional només és admissible en supòsits específics i determinats, a saber: «[e]n primer lloc, quan aquesta atribució és imprescindible per garantir els objectius que pretén la normativa bàsica que s'executa, perquè és complement necessari per a la seva preservació. És a dir, "medidas indispensables para la preservación de lo básico o para garantizar la consecución de los fines inherentes a la regulación básica" (STC 135/2012, de 19 de juny, FJ 4)» (FJ 2.1). D'aquesta forma, recentment, en l'àmbit del sector elèctric, el Tribunal Constitucional ha subratllat que el caràcter tècnic de la matèria regulada habilita l'establiment de normes de naturalesa bàsica també a través del reglament (STC 60/2016, de 17 de març, FJ 4).

En segon lloc, són admeses actuacions administratives de caràcter executiu de naturalesa bàsica quan no permetin «la seva gestió descentralitzada de



forma adequada i eficaç, o quan aquesta excepció [sigui] imposada per una situació de transició (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 6)» (FJ 2.1).

En la resta de casos, prenent també com a referència el fil argumental de la jurisprudència constitucional, vàrem interpretar que «la funció executiva ha de correspondre a les comunitats autònomes, més encara si la normativa estatal fixa criteris i paràmetres suficients que ja eviten una aplicació que, per la seva discrecionalitat, podria ser discriminatòria entre els ciutadans de les diverses zones del territori de l'Estat» (DCGE 3/2011, de 24 de març, FJ 3.3, i STC 223/2000, de 21 de setembre, FJ 10 a 15).

D'acord, doncs, amb aquest cànon interpretatiu, analitzarem el contingut de l'article 13, en funció dels dubtes que el Govern planteja a la seva sol·licitud. Per començar, centrarem l'atenció en els apartats 1 i 3 de l'article 13 RD 56/2016, i, tot seguit, ho farem respecte de l'apartat 4.

A) L'apartat 1 de l'article 13 del Reial decret 56/2016, com ja s'ha avançat, es refereix a l'avaluació completa del potencial d'ús de la cogeneració d'alta eficiència i dels sistemes urbans de calefacció i refrigeració eficients, que ha de dur a terme cada cinc anys l'Estat a través del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme (d'ara endavant, MINETUR) i que ha de notificar a la Unió Europea.

Cal fer avinent, prèviament, que l'avaluació global a què fa esment l'article 13 del Reial decret 56/2016 té com a precedent normatiu allò que disposa el Reial decret 616/2007, sobre foment de la cogeneració, que va transposar la Directiva 2004/8/CE esmentada. Així, l'article 3.b atribueix al llavors Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç la «[c]oordinació amb la Comissió Europea en les comunicacions relatives al foment de la cogeneració i dels sistemes urbans de calefacció i refrigeració eficients, en particular l'elaboració de les estadístiques i els informes necessaris», funció que es desenvolupa en els

articles 9 i 10 de la mateixa norma reglamentària. De fet, l'apartat 1 de l'article 13, que ara s'estudia, recorda que, per dur a terme l'avaluació global, s'han de tenir en compte les anàlisis dels potencials nacionals per a la cogeneració d'alta eficiència portats a terme en virtut de l'esmentada Directiva 2004/8/CE.

A la seva sol·licitud, el Govern apunta dubtes, en aquest cas més tènues, que es concreten en el fet que l'avaluació periòdica, que ha de realitzar el Ministeri, no tingui en compte també l'avaluació que sobre el mateix assumpte han de fer les comunitats autònomes. En aquest sentit, argumenta que «[s]embla que la regulació respectuosa amb els títols competencials [...] hauria de preveure que l'Estat incorporés o agregués l'avaluació de cadascuna de les comunitats autònomes i la trametés a la Comissió Europea». I, així mateix, respecte dels projectes d'instal·lacions que estan situats a Catalunya, assenyala que la Generalitat disposa de competències d'autorització i d'inspecció.

Doncs bé, l'apartat 1, que prescriu l'actuació del MINETUR, no fa una referència expressa a les comunitats autònomes, tot i que, certament, no hauria estat sobrera, però tampoc no impedeix de manera explícita i inequívoca que l'Estat exclogui en la seva avaluació les dades provinents de la Generalitat i del conjunt de les comunitats autònomes respecte de les instal·lacions situades en els seus respectius territoris. Precisament, sobre aquesta qüestió cal tenir en compte la referència que a l'annex III («Potencial d'eficiència en la calefacció i refrigeració») es fa en la terminologia pròpia del dret europeu a les «regions», concretament quan s'estableix que «[l]avaluació completa dels potencials nacionals de calefacció i refrigeració a què es refereix l'article 13, apartat 1, [...] 2. En la mesura adequada, [...] pot estar composta per un conjunt de plans i estratègies regionals o locals».

En tot cas, en l'àmbit de les relacions d'Espanya, com a Estat membre de la Unió, és pertinent que l'avaluació quinquennal, referida a tot el territori estatal, del potencial d'ús de la cogeneració d'alta eficiència i dels sistemes urbans de calefacció i refrigeració eficients sigui realitzada per un òrgan de l'Administració estatal. A partir d'aquí, atenent a la seva naturalesa constitucional d'Estat compost, ha de ser una conseqüència lògica, derivada del bloc de la constitucionalitat, que la informació que nodreixi l'esmentada avaluació sigui el resultat de la informació prèvia que, en l'exercici de les activitats pròpies de la funció executiva en matèria d'energia (com ara l'exempció de les instal·lacions a què fa referència l'article 13.4 RD 56/2016), aportin la Generalitat (art. 133.1.d EAC) i la resta de comunitats autònomes. La via per fer-ho han de ser els instruments de col·laboració previstos pel bloc de la constitucionalitat (art. 174.1 i 175 EAC). En aquesta línia, sobre la necessitat de col·laboració i cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'àmbit del sector elèctric, s'ha pronunciat darrerament el Tribunal Constitucional (STC 3/2014, de 16 de gener, FJ 3 i 4).

Per la seva banda, l'apartat 3, que també inclou el Govern a la seva sol·licitud, estableix que, als efectes de l'avaluació prevista a l'apartat 1, el MINETUR ha de realitzar a més una anàlisi sobre els costos i beneficis que compregui tot el territori espanyol, la qual ha d'atendre una sèrie de condicions climàtiques, econòmiques i tècniques, d'acord amb el que estableix l'annex IV del Reial decret (part 1).

Doncs bé, igual que en el primer apartat, en aquest supòsit, el resultat de l'anàlisi de costos i beneficis que dugui a terme el MINETUR, als efectes de la notificació de l'avaluació que l'Estat ha de fer a la Comissió Europea, ha de ser entès en el mateix sentit.

Això significa que l'esmentada anàlisi ha de ser el resultat de la concurrència de dades que el dit Ministeri obtingui de totes les comunitats autònomes i,

per tant, de l'Administració catalana, a través dels mecanismes de col·laboració. Així, en la seva elaboració ha de tenir en compte la participació de la Generalitat en l'exercici de les seves competències executives en matèria d'energia, ex article 133.1.d EAC.

En conseqüència, l'apartat 1 de l'article 13 del Reial decret 56/2016 i, per connexió, l'apartat 3, no vulneren les competències de la Generalitat ex article 133.1.d EAC.

B) Passem ara a examinar l'apartat 4 del mateix article 13 del Reial decret 56/2016. De fet, aquest precepte constitueix el nucli principal del *petitum* de la sol·licitud. Els dubtes del Govern es concentren sobretot en aquest apartat i, específicament, en allò que es refereix a la competència atribuïda a la Direcció General de Política Energètica i Mines, per poder eximir les instal·lacions de la realització de l'anàlisi de costos i beneficis en els casos en què l'avaluació que preveu l'apartat 1 de l'article 13 i l'anàlisi prevista a l'apartat 3 no determinin l'existència d'un potencial per a l'ús de la cogeneració d'alta eficiència en els sistemes urbans de calefacció i de refrigeració, els avantatges del qual siguin superiors al seu cost.

Certament, tal com hem sostingut anteriorment, és palès el contingut tècnic del Reial decret 56/2016 per regular aspectes directament vinculats a l'ordenació de les auditories energètiques i l'acreditació de proveïdors de serveis i auditors energètics, així com a la promoció de l'eficiència del subministrament d'energia. La relació causal amb la legislació ordenadora del sector elèctric (LSE) i l'eficiència en aquest àmbit (Llei 18/2014), abans esmentades, no es pot negar. En aquest sentit, *prima facie*, i en termes necessàriament generals, es pot sostenir que l'atribució del caràcter bàsic al Reial decret a fi de garantir els objectius que pretén la legislació bàsica, que desenvolupa, podria ser adequada perquè és un complement necessari per a la seva preservació.

Però, dit això, la qüestió ara controvertida és si aquest caràcter bàsic es justifica també respecte de les atribucions que fa l'apartat 4 de l'article 13 del Reial decret a l'Administració estatal. Sobre aquest tema, hem de recordar primerament que un dels criteris abans evocats de la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva es basava en el fet que la naturalesa dels actes d'execució no en permet la seva gestió descentralitzada. D'aquesta manera, cal indicar que el Reial decret 56/2016 és una disposició reglamentària mitjançant la qual es transposa parcialment la Directiva 2012/27/UE, per bé que aquesta norma de la Unió no imposa en cap moment una execució centralitzada de les actuacions que s'hi preveuen.

Efectivament, per allò que és d'interès per a l'examen de l'article 13 del Reial decret 56/2016, cal fer esment al que preveu l'esmentada Directiva en el seu article 14, relatiu a la promoció de l'eficiència en la calefacció i la refrigeració, quan prescriu la realització pels estats membres d'una «evaluación completa del potencial de uso de la cogeneración de alta eficiencia y de los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración eficientes», si bé no predetermina com s'ha de dur a terme aquesta avaluació. En el darrer paràgraf d'aquest mateix apartat s'estableix que «[a] petición de la Comisión, la evaluación se actualizará y se le notificará cada cinco años».

Exposat l'anterior, atès que les competències sobre energia són de naturalesa compartida amb l'Estat, i d'acord amb el que estableix l'article 111 EAC, segons el qual «corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat», no hi ha dubte que l'exercici de la funció executiva integra el foment de la gestió d'aquestes energies renovables i d'eficiència energètica. Entre d'altres, en el cas que ens ocupa, es tractaria de la facultat de l'Administració autonòmica d'eximir els promotors de determinades instal·lacions localitzades en el seu territori, quan projectin la construcció o la

renovació d'instal·lacions tèrmiques de producció d'electricitat amb cogeneració en l'àmbit de la refrigeració i calefacció urbanes, que tinguin una potència tèrmica total superior a 20 MW, de dur a terme la corresponent anàlisi de costos i beneficis. I aquesta decisió, segons l'esmentat apartat 4, s'hauria de basar en la constatació que tant de l'avaluació global (apt. 1) com de l'anàlisi de costos i beneficis que inclogui tot el territori espanyol (apt. 3) no es desprèn l'existència d'un potencial rendible per a l'aplicació de la cogeneració d'alta eficiència de calefacció i/o refrigeració urbanes eficients, pel fet que els seus costos (incloent-hi el cost administratiu de les anàlisis previstes a l'apartat 5 i a l'article 121 bis RD 1955/2000) són superiors als seus avantatges.

En aquest sentit, l'examen del Reial decret 56/2016 permet afirmar que l'Estat ja ha fixat —cal dir que extensament— uns criteris i uns paràmetres suficients mitjançant els seus preceptes i annexos que, sens dubte, han d'evitar una aplicació que, per la seva discrecionalitat, pugui ser discriminatòria entre els ciutadans de l'Estat. Per tant, d'acord amb la jurisprudència constitucional abans evocada (entre d'altres, la STC 60/2016, FJ 5), la potestat de l'Estat, sempre excepcional, per determinar la seva normativa bàsica a través d'una disposició reglamentària no es pot estendre fins al punt d'assumir, també, l'exercici de la funció executiva. Si fos així, ho seria amb sacrifici de les funcions també executives que en matèria d'energia corresponen a la Generalitat. Conseqüentment, no es justifica que la funció executiva consistent a eximir les instal·lacions de la realització de l'anàlisi de costos i beneficis sigui també assumida per un òrgan de l'Administració estatal. I això anterior sens perjudici que, per a l'exercici d'aquesta facultat decisòria en els termes de la normativa bàsica, l'Estat hagi de transmetre, per les vies de col·laboració i cooperació establertes, la informació oportuna que resulti de l'avaluació global del potencial d'ús que li sigui sol·licitada per l'Administració autonòmica per tal d'adoptar aquesta decisió.

En el supòsit que és objecte d'aquest Dictamen, la competència executiva atribuïda a la Direcció General de Política Energètica i Mines, que estableix l'apartat 4 de l'article 13 del Reial decret 56/2016, ha de correspondre a un òrgan del Govern de la Generalitat.

En conseqüència, l'incís «la Direcció General de Política Energètica i Mines pot eximir les instal·lacions de la realització d'aquesta anàlisi de costos i beneficis» de l'apartat 4 de l'article 13 del Reial decret 56/2016 vulnera les competències executives de la Generalitat ex article 133.1.d EAC i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.

***Tercer. El marc constitucional i estatutari en matèria d'autorització de les instal·lacions elèctriques i la seva aplicació a la disposició final primera del Reial decret 56/2016***

1. La disposició final primera introdueix un nou article 121 bis («Tràmits previs») en el títol VII 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. Més concretament, s'incorpora al seu capítol segon, relatiu a les autoritzacions de les dites instal·lacions. En funció de la motivació de la sol·licitud, reproduïrem seguidament el contingut d'aquest precepte en les parts que són d'interès per a aquest Dictamen. Així, el seu primer apartat incorpora una nova obligació:

«1. Amb caràcter previ o simultani a la sol·licitud d'autorització administrativa, el peticionari ha de presentar davant la Direcció General de Política Energètica i Mines una anàlisi de costos i beneficis d'adaptar el funcionament de la instal·lació projectada a la cogeneració d'alta eficiència d'acord amb el que disposa l'annex IV part 2 del Reial decret 56/2016.»

La presentació d'aquesta anàlisi s'haurà de fer en els casos següents:

«a) Quan es projecti una instal·lació tèrmica de generació d'electricitat la potència tèrmica total de la qual sigui superior a 20 MW.

b) Quan es porti a terme una renovació substancial d'una instal·lació tèrmica de generació d'electricitat la potència tèrmica total de la qual sigui superior a 20 MW.

[...]

2. La Direcció General de Política Energètica i Mines pot denegar l'autorització de la instal·lació o renovació de la instal·lació tèrmica de generació si aquesta no preveu la cogeneració d'alta eficiència i l'anàlisi de costos i beneficis duta a terme pel titular al qual fa referència l'apartat 1 és favorable a la seva incorporació.

3. Excepcionalment, quan hi hagi motius derivats d'altres obligacions exigides en l'ordenament jurídic espanyol o altres raons imperioses de propietat o de finançament, la Direcció General de Política Energètica i Mines pot resoldre, amb sol·licitud prèviament motivada de l'interessat, que determinades instal·lacions concretes quedin exemptes d'aplicar opcions els beneficis de les quals superin els seus costos. En aquest cas, el Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme ha de presentar a la Comissió Europea una notificació motivada de la seva decisió, en el termini de tres mesos des de la data de la resolució.

4. En tot cas, el que disposen els apartats anteriors s'aplica a les instal·lacions a les quals és aplicable la Llei 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació, i les seves disposicions de desplegament sobre les emissions industrials, sense perjudici del compliment del que aquests estableixen.»

Per tant, com es desprèn del seu contingut, resulta clar que l'autorització de les instal·lacions tèrmiques de generació d'electricitat que tinguin una potència tèrmica total superior a 20 MW, a les quals farem referència àmpliament més endavant, com també l'examen de l'anàlisi de costos i beneficis que constitueix la base per adoptar aital decisió, corresponen a un òrgan de l'Administració estatal. S'introdueix, per tant, un criteri



competencial per a aquest tipus d'instal·lacions de cogeneració, que difereix de la regla general prevista a l'article 111 de la mateixa norma, quan disposa que l'objecte del títol VII del Reial decret 1955/2000, abans esmentat, «és la regulació dels procediments per atorgar autoritzacions administratives per a la construcció, la modificació, l'explotació, la transmissió i el tancament d'instal·lacions de producció, transport i distribució d'energia elèctrica quan el seu aprofitament afecti més d'una comunitat autònoma o quan el transport o la distribució surtin de l'àmbit territorial d'una d'aquestes».

Un cop exposat el contingut del precepte en allò que és d'interès per a l'objecte del nostre examen, farem referència als dubtes que, amb relació a aquest, formula la sol·licitud del Govern. Un primer argument general és que, segons el seu criteri, l'establiment per part del nou article 121 bis en el títol VII del Reial decret 1955/2000 dels 20 MW tèrmics com a llindar delimitador de la competència per atorgar l'autorització de la instal·lació no s'adapta als criteris que l'article 3.13.a LSE fixa per delimitar les competències per atorgar les autoritzacions de les instal·lacions de producció elèctrica.

La motivació que sobre aquest particular exposa la sol·licitud es fonamenta en el fet que els 20 MW tèrmics es corresponen amb una oscil·lació d'entre 6 i 8 MW elèctrics, de tal manera que aquesta circumstància determina que el llindar de 20 MW tèrmics sempre estarà per sota dels 50 MW elèctrics previstos a l'esmentat article 3.13.a LSE. D'aquí conclou que la disposició final primera infringeix la LSE.

Però, dit això, els dubtes de constitucionalitat, a parer del Govern, es fonamenten realment en el fet que el llindar dels 20 MW tèrmics per atribuir la competència per atorgar l'autorització de la instal·lació no és rellevant ni significatiu per determinar l'aprofitament infra o supracomunitari d'una instal·lació de producció elèctrica. I no ho és perquè el criteri delimitador establert pel bloc de la constitucionalitat (art. 149.1.22 CE i 133 EAC) és

l'aprofitament territorial. En conseqüència, l'article 121 bis RD 1955/2000 introduït per la disposició final primera del Reial decret 56/2016 podria —afirma— ser contrari al cànon de constitucionalitat vigent.

La raó d'aquesta conclusió que formula la sol·licitud és que la seva aplicació condueix a un resultat material diferent del que es desprèn de la regla constitucional de l'aprofitament infra o supracomunitari i, a més, resulta contrari a la doctrina del Tribunal Constitucional més recent (STC 32/2016, de 18 de febrer), que fa una interpretació conforme a la Constitució de l'article 3.13.a LSE.

2. Atesa la modificació operada per la disposició final primera del Reial decret 56/2016 respecte del Reial decret 1955/2000, amb la introducció d'un nou article 121 bis, que versa sobre la regulació de les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica, hem de precisar que el marc competencial en què s'ubica aquesta matèria és l'energia i, més específicament, l'àmbit de les autoritzacions administratives per dur a terme les activitats del sector.

Concretament, s'identifica, d'una banda, amb la competència exclusiva de l'Estat 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» (art. 149.1.22 CE). I, de l'altra, amb «la competència compartida [de la Generalitat] en matèria d'energia [...] [, que] inclou en tot cas: a) La regulació de les activitats de producció, emmagatzematge i transport d'energia [...] 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» (art. 133.1.a EAC).

Per un cantó, ens pronunciarem sobre la justificació de les competències que l'Estat invoca a la disposició final quarta del Reial decret 56/2016. Pel que fa

a l'apartat 1, el cànon interpretatiu que deriva de la jurisprudència constitucional i de la doctrina consultiva sobre els títols competencials citats, ex article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i 149.1.25 CE (bases del règim energètic), ja ha estat tractat en el fonament jurídic anterior i, per tant, ens remetem a allò que ha estat exposat abans per excloure que la seva invocació sigui justificada.

I per l'altre, en l'àmbit material més substantiu, és a dir, el relatiu a la competència estatal ex article 149.1.22 CE sobre l'autorització de les instal·lacions elèctriques, quan el seu aprofitament afecti una altra comunitat o el transport d'energia surti del seu àmbit territorial, aquest Consell, en el seu DCGE 7/2014, ha interpretat que:

«per tal que l'Estat pugui autoritzar les instal·lacions elèctriques, és suficient que concorri una de les dues condicions previstes per la norma constitucional: que l'aprofitament afecti una altra comunitat autònoma, o que el transport de l'energia surti del seu respectiu àmbit territorial.» (FJ 2.3)

Cal afegir, però, que més enllà d'aquesta regla interpretativa general, i en la línia marcada per l'esmentada STC 181/2013 (FJ 7), a fi de determinar els supòsits en què té lloc una afectació de l'aprofitament a més d'una comunitat autònoma, la doctrina jurisprudencial representada per la dita Sentència:

«accepta, en principi, l'ús pel legislador d'un conjunt de criteris que no són estrictament jurídics, sinó tècnics, en estar vinculats a les pròpies característiques tècniques de la instal·lació, com ara el nivell de tensió, la potència elèctrica instal·lada o la seva interconnexió amb la xarxa.» (ibídem)

3. Un cop fixat el marc competencial i d'acord amb la jurisprudència referenciada, seguidament examinarem l'adequació de la disposició final primera del Reial decret al bloc de la constitucionalitat.

En la descripció del contingut d'aquest precepte s'ha exposat que el canvi normatiu ha consistit en la incorporació, en la secció 1a del capítol II del títol VII («Tràmits previs»), d'un nou article 121 bis, que estableix el següent: amb caràcter previ o simultani a la sol·licitud d'autorització administrativa, el peticionari ha de presentar davant la Direcció General de Política Energètica i Mines (en endavant, DGPEM) una anàlisi dels costos i beneficis que comporti adaptar el funcionament de la instal·lació projectada a la cogeneració d'alta eficiència. Els dos casos previstos a les lletres *a* i *b* d'aquest nou precepte en què aquesta anàlisi ha de ser presentada tenen com a element comú que la potència tèrmica total de la instal·lació projectada (ja sigui aquesta nova o s'hagi renovat substancialment) que ha d'adaptar el seu funcionament a la cogeneració d'alta eficiència ha de ser superior a 20 MW.

A) Abans, però, d'abordar l'examen específic del precepte, cal subratllar que la modificació normativa duta a terme pel Reial decret 56/2016 consisteix a atribuir a la DGPEM, que és un òrgan estatal depenent del MINETUR, una funció de naturalesa executiva que s'insereix en les competències en matèria d'energia. I això és així perquè, com hem avançat, es tracta d'atorgar o, si escau, denegar, l'autorització administrativa respecte de determinades instal·lacions tèrmiques de generació d'electricitat que fan servir la cogeneració, incloent-hi la realització d'altres tràmits, com ara l'examen de l'anàlisi de costos i beneficis, que formen part d'aquest procediment.

En efecte, l'esmentada autorització per al funcionament d'una instal·lació tèrmica de generació d'electricitat que es basi en la cogeneració, a partir de la presentació d'una anàlisi de costos i beneficis —prèvia o simultània— per part del peticionari, és una decisió que es formalitza en un acte administratiu, que habilita el particular a desenvolupar activitats de creació o de renovació d'aquest tipus d'instal·lacions. D'acord amb la sol·licitud que ens ha estat formulada pel Govern, la controvèrsia competencial que sobre aquesta qüestió hem de dilucidar se centra a determinar quina és

l'administració pública titular de la competència executiva per tramitar aquest procediment. Concretament, a quina correspon ser la destinatària a la qual el peticionari ha d'adreçar-se per presentar l'anàlisi de costos i beneficis i obtenir-ne l'autorització corresponent.

B) Fetes les consideracions anteriors, examinarem els aspectes materialment substancials de la disposició final primera del Reial decret. Abans, però, i atenent al contingut d'aquesta modificació normativa, escau fer una consideració preliminar. Així, de la mateixa manera que ho va fer avinent el Tribunal Constitucional (STC 181/2013, FJ 7), cal que subratllem que tampoc és missió d'aquest Consell pronunciar-se en abstracte sobre aspectes de naturalesa tècnica que hagi establert el legislador en funció de l'evolució tecnològica i el seu impacte sobre el consum d'energia i les formes que aquesta pugui adoptar per fer front a les necessitats de la ciutadania. El nostre parer ha de quedar limitat a examinar la incidència que les previsions tècniques puguin tenir sobre l'ordre constitucional i estatutari de competències.

El nou article 121 bis RD 1955/2000, com hem vist, incorpora un tràmit preceptiu previ o simultani a la sol·licitud d'autorització administrativa en el cas que es tracti de la projecció o renovació substancial d'una instal·lació tèrmica de generació d'electricitat que vol adaptar el seu funcionament a la cogeneració, la potència tèrmica total de la qual sigui superior a 20 MW. Es tracta d'un topall de potència introduït per la Directiva 2012/27/UE, que hem vist que conté un seguit de mesures per fomentar la implantació de la cogeneració d'alta eficiència en determinats àmbits i, en definitiva, l'estalvi d'energia primària. En aquest context, considera convenient que els estats membres promoguin les instal·lacions d'aquest tipus que tinguin una potència tèrmica total igual o superior als mencionats 20 MW (considerant 37). I, així mateix, els insta a vetllar perquè les dites instal·lacions efectuïn

una anàlisi de costos i beneficis que permeti establir l'opció més rendible i avantatjosa de calefacció i refrigeració en una determinada zona (art. 14.5).

El precepte que ara s'examina estableix, doncs, una regla particular en el procediment d'autorització d'un tipus concret d'instal·lacions que, com hem vist, difereix de la regla general de l'article 111 del Reial decret 1955/2000. Instal·lacions que, per les característiques tècniques que pren com a criteri delimitador (el referent tècnic que emprava consistent en la potència tèrmica total en MW), formarien part de les anomenades plantes de cogeneració que, com hem exposat en el fonament jurídic primer, han gaudit, juntament amb les energies renovables, d'un règim regulador i econòmic especial. Addicionalment, com també hem assenyalat anteriorment, la norma qüestionada incorpora una nova obligació per al sol·licitant de l'autorització, com és la presentació de la ja explicitada anàlisi de costos i beneficis.

D'acord amb les dades aportades per la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial, del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat, de 22 d'abril de 2016, «la cogeneració és una tecnologia madura amb una important implantació a Catalunya». I, bona prova de l'anterior, tal com ha estat exposat en el fonament jurídic primer, és que la Generalitat ha desenvolupat una àmplia tasca de foment, entre d'altres, mitjançant la Llei 2/2011, d'economia sostenible. D'altra banda, convé recordar que l'activitat de producció d'energia a través de la cogeneració està sotmesa al règim ordinari de prevenció ambiental que, lògicament, té en compte la potència de les instal·lacions, a fi de regular el tipus d'intervenció administrativa. Així ho posa de manifest, entre d'altres, la Llei 20/2009, de prevenció i control ambientals d'activitats (que sotmet a llicència ambiental les que tinguin una potència tèrmica entre 2 i 50 MW), i també la Llei 12/2014, de 10 d'octubre, de l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera, (que exclou les instal·lacions tèrmiques de cogeneració amb una potència nominal inferior a 20 MW).

Doncs bé, la cogeneració és un procediment mitjançant el qual s'obté simultàniament energia elèctrica (o mecànica) i, energia tèrmica útil. Precisament, el seu avantatge és que, a diferència de les instal·lacions convencionals (centrals elèctriques), s'aprofita tant la calor com l'energia elèctrica produïdes en un únic procés i no a partir de dos processos diferents, cosa que comporta un estalvi d'energia primària (eficiència energètica). En la mesura que, normalment, l'electricitat produïda ho és en un àmbit de proximitat al punt de consum final, ja sia per al propi ús o per a usuaris propers, s'eliminen les pèrdues reals d'energia elèctrica ocasionades pel transport i la distribució a més llarga distància i, per tant, comporta un estalvi notable de l'energia esmentada. D'altra banda, la cogeneració també permet reduir les emissions a l'atmosfera, principalment dels gasos amb efecte d'hivernacle, ja que la calor produïda es reaprofitja en altres processos, en forma de vapor, aigua calenta i/o aigua freda, per a una aplicació secundària que pot estar o no relacionada amb el procés principal.

En allò que és d'interès per a l'examen de la modificació introduïda per la disposició final primera del Reial decret 56/2016, cal precisar que el sistema de la cogeneració com a forma de producció d'electricitat, vinculat habitualment a processos industrials de diversa mena, es caracteritza, doncs, per constituir un producció d'electricitat «descentralitzada». És a dir, es tracta d'una producció que, majoritàriament i, per tal de ser utilitzada de forma eficient, és consumida localment pel mateix productor o per centres de consum territorialment propers, evitant així pèrdues i inversions en les xarxes de transport i distribució d'electricitat i millorant, per tant, la qualitat, l'eficiència i, en definitiva, la competitivitat en costos energètics de les indústries associades. Aquesta millora de la qualitat i, al capdavant, de l'eficiència en la generació d'energia, comporta, sens dubte, un estalvi en els costos que les instal·lacions generin.

Ara bé, els efectes econòmics derivats de l'esmentada reducció dels costos no poden conduir automàticament al fet que l'Estat avoqui per a si mateix la competència ex article 149.1.13 CE. D'acord amb la jurisprudència constitucional exposada al fonament jurídic segon i a la qual ens remetem, l'efecte econòmic que pugui representar la modificació continguda a la disposició final primera no pot assimilar-se a la introducció en el sector elèctric d'una mesura de caràcter objectivament econòmic. Per aquesta raó, cal reiterar l'exclusió d'aquest títol competencial per habilitar l'Estat per dur a terme la nova regulació que introdueix en la disposició final primera del Reial decret 56/2016.

De la mateixa manera, hem d'excloure la invocació de l'article 149.1.23 CE, ja que si bé el foment d'aquesta forma de producció d'energia és beneficiós per a la reducció de les emissions contaminants de l'atmosfera, no és aquest, com ja hem dit, l'objectiu principal que persegueix la norma objecte de Dictamen.

Arribats a aquest punt, convé ampliar les consideracions sobre la cogeneració d'energia. En aquest sentit, la potència tèrmica d'una instal·lació, mesurada en MW tèrmics, que és el factor limitatiu de la cogeneració d'energia introduït pel Reial decret 56/2016, i la potència elèctrica de les instal·lacions a les quals es refereix la LSE, són dos referents d'ordre tècnic d'interès competencial a l'efecte d'aquest Dictamen. Certament, les instal·lacions tèrmiques de generació d'electricitat mitjançant cogeneració tenen una naturalesa i una finalitat pròpies i, per tant, com hem dit, utilitzen una tècnica de producció d'energia elèctrica diferent de la convencional. Però, tot i així, la potència tèrmica total instal·lada, que és el referent tècnic de les primeres, pot tenir una translació o equivalència aproximada en termes de potència elèctrica instal·lada, als efectes competencials. No són, doncs, dos compartiments estancs, sinó que els valors energètics que expressen estan interrelacionats. Altrament dit, els MW de potència tèrmica total que té una



planta de cogeneració, si bé variaran en funció del rendiment d'aquesta, podrien produir un equivalent quantitatiu en MW de potència elèctrica. Per tant, les instal·lacions de cogeneració, que, com se sap, generen calor útil i electricitat a partir d'un únic procés, si tinguessin la dimensió suficient, podrien produir energia no només per al seu consum intern, sinó també de forma excedentària, per poder ser abocada a la xarxa.

Cal assenyalar, a títol il·lustratiu, i segons les dades estadístiques facilitades per la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial, de 22 d'abril de 2016, que les instal·lacions tèrmiques de cogeneració localitzades a Catalunya són molt nombroses i de diversa potència tèrmica. Nogensmenys, de les dites dades es conclou que cap d'aquestes instal·lacions té una potència tèrmica total instal·lada que, en l'equivalència en potència elèctrica produïda, arribi als 50 MW.

C) Un cop hem exposat els aspectes materials més destacats del sistema de cogeneració d'energia a què es refereix el nou article 121 bis RD 56/2016, examinarem la seva adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Aquest precepte estableix —com ja ha estat assenyalat— que la presentació de l'anàlisi de costos i beneficis per part del peticionari per obtenir l'autorització corresponent s'ha de fer bé quan es projecti o bé quan es renovi de forma substancial una instal·lació tèrmica de generació d'electricitat, la potència tèrmica total de la qual sigui, en ambdós supòsits, superior a 20 MW.

Atès que potència tèrmica i potència elèctrica són conceptes interrelacionats i que, com a tals, permeten una equivalència entre ells, a fi de determinar la correcta atribució competencial que planteja la sol·licitud del Govern, haurem de partir de l'enquadrament competencial ja exposat sobre l'autorització

d'instal·lacions d'energia, així com de la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva sobre aquest assumpte.

Cal començar pel criteri interpretatiu de conformitat amb la Constitució, que ja va establir la STC 181/2013, relativa a la legislació sobre el sector elèctric, llavors regulada per la Llei 54/1997. Aquesta Llei preveia la competència de l'Estat per autoritzar, d'una banda, les instal·lacions de generació de potència elèctrica superior a 50 MW i, de l'altra, les instal·lacions de transport primari, de tensió nominal igual o superior a 380 MW (art. 3.2.a). A l'efecte del nostre Dictamen, pararem atenció solament a la primera.

El recurs d'inconstitucionalitat presentat per la Xunta de Galícia contra la Llei 17/2007, de 4 de juliol, que va modificar la Llei 54/1997, va considerar que el legislador estatal havia dut a terme una interpretació conceptual i abstracta del sistema de distribució de competències en relació amb l'autorització d'instal·lacions elèctriques, amb la qual pretenia substituir la fixació expressa en el bloc de la constitucionalitat del criteri de territorialitat com a factor determinant de la distribució competencial.

La STC 181/2013, després de recordar que «[n]o es misión de este Tribunal señalar en abstracto cuáles podrían ser los criterios técnicos más oportunos, adecuados o convenientes, [...] ni valorar en abstracto si son suficientes, sino enjuiciar en concreto si los criterios legales cuestionados infringen o no el bloque de constitucionalidad (por todas, STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13)» (FJ 7), va concloure que l'article 3, apartat 2, lletra a, de la LSE:

«no resulta inconstitucional, por entender que, en la medida en que la aplicación de los criterios técnicos de la potencia instalada [...] allí previstos coincida materialmente con los criterios constitucionales del aprovechamiento y del transporte intra- o extracomunitario, no vulnera la distribución competencial.» (ibídem)

Segonament, cal tenir en compte el nostre parer consultiu emès en el DCGE 7/2014, amb ocasió d'una posterior previsió, de contingut semblant a la de la Llei 54/1997, que estableix l'article 3.13.a LSE, la qual atribueix la competència a l'Estat per a l'autorització de les instal·lacions peninsulars de producció d'energia elèctrica de potència elèctrica superior a 50 MW elèctrics.

De fet, en l'esmentat Dictamen vàrem també concloure amb una interpretació de conformitat amb la Constitució (FJ 3), seguint el criteri establert anteriorment per la dita STC 181/2013 (FJ 7). La nostra argumentació fou que «totes les instal·lacions de producció d'energia elèctrica de potència elèctrica instal·lada superior a 50 megawatts elèctrics que no generin un aprofitament fora de l'àmbit territorial de Catalunya són objecte d'autorització per part de la Generalitat». En aquests termes, doncs, el precepte era adequat a la Constitució i a l'Estatut.

Més recentment, en la STC 32/2016 (FJ 5), relativa al recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de la Generalitat contra la LSE, en què s'inclogué el ja esmentat article 3.13.a, el Tribunal Constitucional ha mantingut la mateixa interpretació conforme, amb remissió al criteri que havia sostingut a la STC 181/2013 sobre els nivells de potència en MW i la seva incidència en el sistema de distribució de competències.

D) Aquesta jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva es refereixen al topall del 50 MW elèctrics que estableix la LSE com a límit de potència elèctrica a partir del qual, i sempre que generi un aprofitament fora del territori de Catalunya, la competència ha de correspondre a l'Estat. Ara, en el cas que ens ocupa, el Reial decret 56/2016 introdueix un topall tècnic diferent en la unitat de referència, que són els MW tèrmics totals per a les instal·lacions de cogeneració d'energia. Però, atès que —com hem assenyalat anteriorment— són conceptes que expressen valors energètics que admeten un examen comparatiu aproximat, ens hem d'atenir no solament a

l'enquadrament competencial en matèria d'energia, sinó també a la jurisprudència aplicable que hem descrit, per determinar la titularitat de la competència objecte de la controvèrsia.

En aquest sentit hem de diferenciar dos supòsits. El primer, que és al que habitualment obeeix aquest tipus d'instal·lació per la seva naturalesa mateixa, es donarà en els casos en què les instal·lacions de cogeneració d'energia establertes en el territori de Catalunya tinguin per objecte principal l'autoconsum intern en el si de l'establiment de l'energia generada, sense que, per tant, i pel que ara interessa, es produeixi excedent d'energia elèctrica que pugui ser abocat a la xarxa. En aquest cas, la competència per rebre del peticionari l'anàlisi de costos i beneficis que ha d'acompanyar la sol·licitud d'autorització i aquesta mateixa, com també, si escau, la seva denegació han de correspondre a la Generalitat, ex article 133.1.a EAC. I això, perquè és evident que per a les instal·lacions de les característiques indicades no juga el criteri competencial de la supraterritorialitat ja que, com hem vist, es tracta de producció d'energia elèctrica descentralitzada o, el que és el mateix, de consum localitzat que no va més enllà del territori de la comunitat autònoma.

El segon supòsit es produirà quan la instal·lació tingui una potència tèrmica total de dimensió suficient que li permeti produir un excedent d'energia elèctrica que es pugui abocar a la xarxa, ja sigui per a consumidors propers o més llunyans. En aquest cas serà quan caldrà determinar l'equivalència entre la potència tèrmica instal·lada i la potència elèctrica produïda, per verificar si, d'acord amb el criteri territorial establert pel bloc de la constitucionalitat (ex art. 149.1.22 CE i 133.1.a EAC) i la interpretació feta per la jurisprudència constitucional sobre l'article 3.13.a LSE, se superen o no els 50 MW elèctrics. Si els superés, la competència correspondria a l'Estat.

En aquest sentit, segons les dades tècniques aportades per la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial de 22 d'abril de 2016, per generar 50 MW elèctrics caldria, com a mínim, que la instal·lació de cogeneració tingués uns 120 MW de potència tèrmica instal·lada. Per aquest motiu, el límit de potència tèrmica total, situat en els 20 MW, introduït pel Reial decret 56/2016 en el nou article 121 bis RD 1955/2000, traslladat a la seva equivalència en MW elèctrics, redueix amb escreix el llindar dels 50 MW elèctrics que fixa la legislació bàsica del sector elèctric. D'acord amb això, resulta evident que aquest nou criteri d'ordre tècnic no respecta el que va admetre la jurisprudència constitucional, addicionalment a la regla de la supraterritorialitat determinada per la Constitució (art. 149.1.22) i l'Estatut (art. 133.1.a), ja que suposa la privació il·legítima a la Generalitat d'un conjunt de facultats executives respecte de les instal·lacions amb un aprofitament o transport d'energia que no ultrapassen el territori de Catalunya.

Dit això, i a títol indicatiu, malgrat que no constitueixi en sentit estricte paràmetre de constitucionalitat, resulta adient recordar que, en la línia de l'argumentació exposada, de les plantes de cogeneració radicades a Catalunya que superen els 20 MW de potència tèrmica total, una vegada efectuada l'equivalència abans explicitada, cap d'aquestes superaria el topall de 50 MW elèctrics.

En conclusió, l'apartat u de la disposició final primera del Reial decret 56/2016, que afegeix un nou article 121 bis al Reial decret 1955/2000, en l'atribució que fa l'apartat 1 a la «Direcció General de Política Energètica» i, per connexió, les atribucions al mateix òrgan estatal dels apartats 2 i 3, vulnera les competències de la Generalitat ex article 133.1.a EAC i no troba empara en l'article 149.1.22 CE.

Així mateix, les competències esmentades són vulnerades per l'apartat 4 de l'esmentat article 121 bis, en tant que preveu l'aplicació dels apartats anteriors, que hem considerat inconstitucionals, a les instal·lacions sotmeses a la normativa estatal de prevenció i control integrats de la contaminació i emissions industrials, sens perjudici del compliment del que aquesta estableix .

4. Finalment, la disposició final quarta del Reial decret, referida als títols competencials, estableix que «[a]quest Reial decret es dicta en exercici de les competències que les regles 13a, 23a i 25a de l'article 149.1 de la Constitució espanyola atribueixen a l'Estat».

El Govern, en la seva sol·licitud de dictamen, inclou també aquesta disposició final quarta entre els preceptes respecte dels quals planteja dubtes sobre la seva adequació al bloc de la constitucionalitat.

El Tribunal Constitucional ha declarat en mantes ocasions que les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de «"sistemàtiques" i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29)» (DCGE 17/2012, de 20 de desembre, FJ 3.6).

La disposició final quarta atribueix el caràcter de norma bàsica ex article 149.1.13, .23 i .25 CE a l'article 13 i a la disposició final primera, de manera que les conclusions d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat a què hem arribat respecte de determinats aspectes de les dites normes són ara traslladades a la disposició final quarta que, consegüentment, vulnera les competències de la Generalitat ex article 133.1.a EAC.

En conseqüència, la disposició final quarta del Reial decret 56/2016 és contrària a l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

**Primera.** L'apartat 4 de l'article 13 del Reial decret 56/2016, pel qual es transposa la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, pel que fa a auditories energètiques, acreditació de proveïdors de serveis i auditors energètics i promoció de l'eficiència del subministrament d'energia, en l'incís «la Direcció General de Política Energètica i Mines pot eximir les instal·lacions de la realització d'aquesta anàlisi de costos i beneficis», vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133 EAC i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** L'apartat u de la disposició final primera del Reial decret 56/2016, que afegeix un nou article 121 bis al 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, en l'atribució que fa l'apartat 1 a la «Direcció General de Política Energètica» i, per connexió, en les atribucions que fan al mateix òrgan estatal els apartats 2 i 3, com també l'apartat 4, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133 EAC i no troba empara en l'article 149.1.22 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** La disposició final quarta del Reial decret 56/2016, pel que fa a l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions anteriors, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Quarta.** La resta de preceptes del Reial decret 56/2016 sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.