

**JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN
DEL MEDIO AMBIENTE (SEGUNDO SEMESTRE 2017)**

JORDI JARIA-MANZANO

Profesor agregado Serra Húnter de Derecho constitucional y ambiental

Universitat Rovira i Virgili

Sumario: I. De nuevo, sobre la evaluación de impacto ambiental. 1. La discusión en relación el régimen jurídico básico de la evaluación de impacto ambiental. 2. La impugnación de la regulación de la evaluación de impacto en las Islas Baleares. II. El autoconsumo energético. III. Cuestiones relativas a la ley de economía sostenible. IV. La regulación hidrológica de las comunidades autónomas y las cuencas intercomunitarias.

I. DE NUEVO, SOBRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La evaluación de impacto ambiental ha sido tradicionalmente una cuestión controvertida desde el punto de vista competencial que el Tribunal Constitucional ha afrontado desde una posición que he discutido en diferentes ocasiones en estas crónicas, posición que fue fijada en la 13/1998, de 22 de enero. En el espacio cubierto por esta crónica, que abarca hasta el mes de octubre de 2017, la controversia sobre la cuestión ha vivido nuevos episodios, con la STC 53/2017, de 11 de mayo (BOE núm. 142, de 15 de junio de 2017) y la STC 109/2017, de 21 de septiembre (BOE núm. 247, de 13 de octubre de 2017).

1. La discusión en relación el régimen jurídico básico de la evaluación de impacto ambiental

En este caso, la Generalitat de Cataluña recurría distintos preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, considerando que la norma mencionada dejaba sin contenido la potestad legislativa y reglamentaria de la Generalitat para ejercer sus competencias de desarrollo de las bases estatales en materia de medio ambiente de conformidad con el art. 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Se discutía, en esencia, el carácter básico de numerosas disposiciones de la Ley 21/2013, en concreto, los arts. 12.2, 3 y 4; 17; 18; 19.1; 21.2; 23; 24.4 y 5; 25.4; 27.1, 2, 3 y 4; 28.4, 5 y 6; 29; 30.2; 33; 34.1, 2 y 4; 35.1; 39; 40.3 y 4; 43.1, 2, 3 y 4; 44.4, 5 y 7; 45; 46.2 y 3; 47.2 a) y 6; 49; 50.1; la disposición final octava I, en cuanto que invoca el artículo 149.1.23 CE como habilitación competencial de los arts. citados y de los apartados primero al séptimo del anexo VI; y la expresión “y supletoria” de la disposición final undécima *in fine*.

El Tribunal Constitucional desarrolla su argumentación a partir de la consideración de la regulación de la figura de la evaluación de impacto ambiental como incluida en la competencia estatal en relación con la legislación básica en

materia de protección del medio ambiente. A partir de esta consideración, el Tribunal hace una serie de consideraciones específicas en relación con las diferentes normas impugnadas por la Generalitat que vienen a amparar el carácter básico de algunos de los preceptos controvertidos, en la medida que el juez de la constitucionalidad considera que delimitan la regulación esencial de la figura, aunque, por otra parte, se considera que el legislador estatal se ha extralimitado en otros supuestos.

En este sentido, como pone de manifiesto el propio Tribunal Constitucional, “[I]a cuestión fundamental que plantea este caso es, en esencia, si la competencia estatal para dictar las bases en esta materia se ha ejercido «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» —conforme al artículo 149.1.23 CE, en los términos que ha precisado este Tribunal— y, en concreto, sin perjuicio de la «competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección», que el artículo 144 1 h) EAC atribuye a la Generalitat” (FJ 5).

Así, en relación con los arts. 17 y 33 de la Ley controvertida, el Tribunal Constitucional considera que “estas disposiciones cumplen con los criterios necesarios, en el orden sustantivo, de las normas básicas: ordenan los trámites y requisitos mínimos de la evaluación ambiental comunes en todo el territorio para garantizar la consecución de sus fines en el marco de los procedimientos de adopción, aprobación o autorización de planes, programas y proyectos que quedan sometidos a la misma por razón de su potencial impacto en el medio ambiente; y no impiden que las Comunidades Autónomas desarrollen normativamente las prescripciones básicas o establezcan niveles de protección más altos” (FJ 6).

En cuanto a los arts. 18, 29, 39 y 45, el juez de la constitucionalidad también los considera adecuados al sistema constitucional de distribución de competencias, con excepción de los párrafos referidos a las “reglas de procedimiento administrativo común relativas a cuestiones tales como la subsanación y mejora de la solicitud, el trámite de audiencia, la motivación y la revisión de los actos de trámite, así como de coordinación entre los órganos competentes de la misma administración, las cuales, de acuerdo con la precisión al canon de

enjuiciamiento expuesta en el fundamento jurídico 5.b) (i), no pueden reputarse legislación básica de medio ambiente” (FJ 7.d). En este caso, en consecuencia, se considera que las Cortes Generales no son competentes para establecer la regulación referida.

En cuanto a los arts. 19, 30, 34 y 46 de la Ley 21/2013, el Tribunal considera que “los artículos 19.1 (segundo párrafo), 30.2 (primer párrafo), 34.4 (segundo párrafo) y 46.2 (segundo párrafo) de la Ley 21/2013, que establecen que los pronunciamientos que lleguen fuera de plazo no se tendrán en cuenta [...] excluyen la toma en consideración de los informes recibidos fuera de plazo, incluso cuando los mismos puedan aportar datos relevantes en beneficio de la calidad de la evaluación ambiental, lo que, si bien responde a un principio de celeridad en la tramitación, no se coherente con su finalidad primordial de garantizar en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, conforme a lo que declara la ley en su artículo 1” (FJ 8.b), por lo que se considera que trascienden lo propio de la legislación básica, lo que sucede, asimismo con el tercer párrafo del art.19.1, el segundo párrafo del art. 30.2, el tercer párrafo del art. 34.4, y el primer párrafo del art. 46.3. El resto de los contenidos impugnados en este bloque, por el contrario, son considerados básicos por el juez de la constitucionalidad, lo que también sucede con la expresión “en los términos desarrollados en el anexo VI” del art. 35.1 *in fine* de la Ley controvertida (FJ 9).

En cuanto a los arts. 24 y 40, considera el Tribunal Constitucional que “procede estimar las impugnaciones contra estos artículos por lo que se refiere a los incisos «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora» del párrafo segundo de los artículos 24.5 y 40.4; y los incisos «contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso», del párrafo segundo *in fine* del artículo 24.4 y del párrafo segundo *in fine* del artículo 40.3, por cuanto carecen del carácter de legislación básica de medio ambiente. En todo lo demás los artículos controvertidos han de reputarse acordes al orden de distribución de competencias” (FJ 10).

El Alto Tribunal valida, asimismo, el encaje de los arts. 25.4 y 47.6 en el régimen constitucional de distribución de competencias. Por el contrario, en relación con la impugnación de impugna de los apartados primero, segundo, tercero y cuarto del art. 27, así como los mismos apartados del artículo 43, el Tribunal Constitucional estima parcialmente las pretensiones de la Generalitat, al considerar que el párrafo segundo y la última frase del apartado tercero de ambos artículos supera el ámbito de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente que el art. 149.1.23 de la Constitución reserva a las instituciones centrales del Estado.

En relación con los arts. 28 y 44, “se estiman las impugnaciones de la Generalitat de Cataluña en relación con el último inciso del párrafo primero del apartado cuarto del artículo 28 («la consulta se podrá realizar por medios convencionales, electrónicos o cualesquiera otras, siempre que se acredite la realización de la consulta»); el último inciso contenido en el párrafo segundo de los apartados cuarto del artículo 28 y quinto del artículo 44 («en este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente»); los incisos del párrafo tercero de los apartados cuarto del artículo 28 y quinto del artículo 44 («para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora»), por no tener dichas disposiciones la naturaleza de legislación básica de medio ambiente. Se desestiman en todo lo demás” (FJ 13).

Asimismo, el Alto Tribunal estima “las impugnaciones dirigidas contra los apartados segundo, tercero y cuarto del artículo 12, que no pueden reputarse legislación básica en materia de medio ambiente, salvo por lo que respecta a la segunda frase del apartado cuarto («en tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia»), que tiene carácter básico y es, por consiguiente, conforme con el sistema constitucional de distribución de competencias” (FJ 14). En relación con este pronunciamiento del Tribunal, formula voto particular el magistrado Pedro José González-Trevijano Sánchez, así como el magistrado Ricardo Enríquez Sancho,

a cuya opinión discrepante se adhiere la magistrada Encarnación Roca Trías. Por otra parte, el juez de la constitucionalidad considera que el art. 21.1 de la Ley tiene, asimismo, carácter básico, lo que no sucede con el art. 23.2.

En relación con los arts. 49 y 50, el Tribunal Constitucional considera que son básicos, aunque, en el caso del segundo, en relación con primer apartado, solo si es interpretado en los términos propuestos en la Sentencia, esto es, debe ser entendido de modo que “la falta de mención expresa a las Comunidades Autónomas obste para que el Estado cumpla puntual y diligentemente —ya sea a través de cauces de coordinación y comunicación existentes o que pueda articular en el futuro— con su deber de informar a las mismas sobre los planes, programas o proyectos comunicados por otros Estados cuando puedan afectar a su medio ambiente, al objeto de posibilitar a las Comunidades Autónomas su participación en los procesos de evaluación ambiental transfronteriza” (FJ 15).

Por lo demás, se desestima la impugnación de la disposición final octava, mientras que el Tribunal considera que “procede declarar inconstitucional y nulo, por conexión, todo el inciso «no obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria», contenido en la disposición final undécima in fine de la Ley 21/2013” (FJ 18). De lo dicho, se puede concluir que se trata de una sentencia compleja y matizada, que hace un esfuerzo notable por tener en cuenta los distintos intereses en presencia, sin concluir, con nos tiene habituados el Tribunal en tiempos recientes, que las medidas centralizadoras establecidas por el legislador estatal son legítimas en cualquier caso.

2. La impugnación de la regulación de la evaluación de impacto en las Islas Baleares

Por otra parte, el Presidente del Gobierno presentó un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, resuelto en la citada STC 109/2017, de 21 de septiembre. Se discutían, en este caso, los arts. 9.4, 26.2 y 33.1 a), en la medida que en que se habría

producido una disminución de la protección ambiental recogida en la legislación básica estatal, con lo que la regulación autonómica no constituiría una normativa adicional de protección y, en consecuencia, carecería de cobertura competencial. Efectivamente, el Tribunal Constitucional toma como punto de apoyo su doctrina tradicional sobre el sentido específico de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente y señala que

También debemos necesariamente tener en cuenta que la normativa básica en esta materia tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, mínimos que han de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica. Por tanto, el examen de los preceptos impugnados desde la perspectiva de su adecuación al orden de distribución de competencias exigirá valorar si efectivamente se produce la reducción del nivel de protección con respecto a la fijada por el Estado con carácter básico, dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente (FJ 2).

A partir de esta asunción, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre los diferentes preceptos impugnados de la Ley balear, para determinar si, efectivamente, su diferenciación con la legislación básica se justifica por proporcionar una protección más intensa al bien jurídico afectado. Así, en relación con el art. 9.4 de la Ley, el Tribunal considera que “excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica”, por lo que la norma autonómica “supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente” (FJ 3).

En cuanto al art. 33.1.a) de la Ley, el Tribunal Constitucional sigue la misma línea de razonamiento, considerando que la norma controvertida “no responde al objeto de mejorar la calidad de la evaluación ambiental conforme a las especificidades de sus propias políticas”, de modo que “habría rebasado el límite competencial consignado en el artículo 149.1.23 CE, conforme al cual sólo le es posible dictar «normas adicionales de protección» del medio ambiente, siempre

que las medidas legislativas autonómicas «sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado», ya que, en definitiva, “la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica”. Sin embargo, “lo que resulta constitucionalmente improcedente es que, como aquí ha sucedido, resulte restringida o disminuida” (FJ 5).

Finalmente, en relación con el art. 26.2 de la Ley, el Tribunal se basa en su doctrina tradicional sobre la distribución competencial en materia de impacto ambiental, de acuerdo con la tantas veces citada STC 13/1998, de modo que, en la medida en que la norma autonómica se proyecta sobre la evaluación de impacto en relación con proyectos estatales, el Tribunal Constitucional considera que rebasa los límites competenciales de la comunidad autónoma. En este sentido, nuevamente, estamos ante la aplicación de la línea jurisprudencial de acuerdo con la cual la regulación de la evaluación de impacto ambiental corresponde a la competencia en materia de protección del medio ambiente, mientras que su ejecución se traslada a la competencia sectorial. Ya he comentado esta orientación del Tribunal en crónicas anteriores, por lo que no voy a detenerme de nuevo en ello.

II. EL AUTOCONSUMO ENERGÉTICO

Las cuestiones relativas a la distribución competencial y la definición del modelo energético han suscitado una considerable conflictividad ante el Tribunal Constitucional en los últimos años. Un nuevo episodio de ello es el conflicto de competencias resuelto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 68/2017, de 25 de mayo (BOE núm. 156, de 1 de julio de 2017), a raíz de la impugnación, por parte del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de diferentes disposiciones inseridas en el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, en concreto, los arts. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 20, 21 y 22, las disposiciones adicionales primera, segunda y novena, y la disposición final sexta. Nos encontramos, pues, como en el caso anterior, ante un supuesto

relativamente complejo por la cantidad de normas efectivamente discutidas en sede constitucional. En cualquier caso, el debate se centra, una vez más, en la distribución de competencias en relación con el modelo energético.

El juez de la constitucionalidad centra la controversia a partir de lo resuelto en la SSTC 60/2016, de 17 de marzo, y 72/2016, de 14 de abril, que, por su parte, a su vez, se remitían a la STC 32/2016, de 18 de febrero, que ya comentamos en su momento. En este sentido, el punto de partida del Tribunal Constitucional se formula en los términos siguientes: “De este modo, como declara la STC 60/2016, FJ 3, el artículo 9 LSE corresponde al Estado, por un lado, la definición de las modalidades de autoconsumo, que ha de responder a unas características homogéneas en un sistema que opera de forma única para todo el territorio nacional; y, por otro, también es competencia estatal establecer una serie de criterios generales respecto al régimen económico aplicable al mismo. Ambos extremos tienen por finalidad garantizar un desarrollo ordenado de esta actividad compatible con la sostenibilidad económica y técnica del sistema eléctrico en su conjunto, lo que constituye uno de los objetivos fundamentales de la Ley del sector eléctrico. En consecuencia, estamos ante «una cuestión que se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía eléctrica y del establecimiento de su régimen económico, para lo que los títulos 149.1.13 y 25 CE proporcionan fundamento competencial adecuado»” (FJ 4.a). A partir de ahí, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre los distintos aspectos discutidos.

De acuerdo con los parámetros utilizados a partir de la jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional en esta materia, que es bastante generosa con las atribuciones de las instituciones centrales del Estado, buena parte de las cuestiones controvertidas son resueltas validando los contenidos de la normativa impugnada. Sin embargo, el Alto Tribunal considera, que, en algún supuesto, el Gobierno estatal se ha extralimitado en sus competencias. En este sentido, en relación con el art. 4.3 del Decreto discutido, el juez de la constitucionalidad considera lo siguiente:

La prohibición que establece el artículo 4.3 del Real Decreto 900/2015 incide en el ámbito de las competencias asumidas por la Generalitat conforme al artículo 133 d) EAC en materia de “fomento y la gestión de las energías

renovables y de la eficiencia energética” en su ámbito territorial, y dificulta la consecución de objetivos de eficiencia energética y medioambientales en línea con los establecidos por la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios; o la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética.

En concreto, la Directiva 2010/31/UE considera las instalaciones descentralizadas de abastecimiento de energía basadas en energía procedente de fuentes renovables como un medio para garantizar que los edificios cumplan los requisitos mínimos de eficiencia energética que han de establecer los Estados miembros. La misma Directiva define como objetivo para el año 2020 la implantación al “edificio de consumo de energía casi nulo”, que cumple con un nivel de eficiencia energética muy alto, y en el que la cantidad casi nula o muy baja de energía requerida debería estar cubierta, en muy amplia medida, por energía procedente de fuentes renovables, incluida energía procedente de fuentes renovables producida in situ o en el entorno. Este concepto, por otra parte, ha sido recogido en la normativa española mediante la disposición adicional cuarta del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. Debemos advertir que de conformidad con el Dictamen del Consejo de Estado núm. 820/2015, de 17 de septiembre, sobre el proyecto de este Real Decreto, las referencias al fenómeno de la generación distribuida en la normativa europea no imponen un determinado modelo a los Estados miembros, “los cuales gozan, por ende, de una amplia libertad para configurar sus respectivos regímenes de autoconsumo, de lo que son prueba las diferencias existentes entre unos y otros modelos”.

En consecuencia, en la medida en que, en lo que respecta a las llamadas “instalaciones de enlace” no se justifica la necesidad de esta prohibición para la implantación eficaz y sostenible del autoconsumo en el sistema

eléctrico y se impide a las Comunidades Autónomas adoptar medidas para potenciar su uso en el marco de sus competencias no cabe apreciar que lo dispuesto en el artículo 4.3 cumpla con los requisitos materiales de la normativa básica en esta materia. Como ha afirmado la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 10, la “indudable importancia que tiene la distribución de energía eléctrica para el suministro de la misma en condiciones mínimas de calidad y de seguridad tanto para los usuarios individuales como para el funcionamiento de los distintos sectores económicos y, por tanto, para el desarrollo de la economía nacional” conlleva que, en materia de redes de distribución, al Estado le corresponde “la ordenación básica o primaria de la actividad para, entre otros objetivos, determinar las condiciones de tránsito de la energía eléctrica por dichas redes, establecer la suficiente igualdad entre quienes realizan la actividad en todo el territorio y fijar las condiciones equiparables para todos los usuarios de la energía eléctrica (artículo 39.3 LSE, antes artículo 39.2)”, “el establecimiento de los criterios de regulación de distribución de la energía eléctrica atendiendo a zonas eléctricas con características comunes y vinculadas con la configuración de la red de transporte y de ésta con las unidades de producción, conforme a lo dispuesto en el artículo 39.4 LSE (antes artículo 39.3)” y la competencia de coordinación, con “la que se persigue, en esencia, la integración de la diversidad de las partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, todo ello con el fin de evitar contradicciones o reducir disfunciones que pudieran impedir o dificultar el funcionamiento del sistema [por todas, SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 45/1991, de 28 de febrero, FJ 4; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 B); y 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8].

La prohibición contenida en el apartado tercero del artículo 4 no se encuentra en ninguno de los supuestos que, según la citada STC 18/2011, FJ 10, conllevan que una regulación o medida tenga carácter básico, y por este motivo no puede considerarse amparada en las competencias básicas del Estado. A ello no es obstáculo lo dispuesto en el artículo 39.3 LSE, invocado por la parte recurrente como fundamento de la inconstitucionalidad mediata de la disposición impugnada, pues solo las finalidades expresadas

en la sentencia que acabamos de examinar, que no concurren en el supuesto de las instalaciones de enlace específicamente contempladas por la normativa europea e interna, justifican la asimilación a redes de distribución de las instalaciones destinadas a más de un consumidor contemplada en aquel precepto legal (FJ 6).

Por otra parte, el Tribunal también procede a considerar que el Gobierno del Estado actúa más allá de sus competencias en relación con la regulación del registro de autoconsumo de energía eléctrica conforme, desarrollada en los arts. 19 a 22 del Decreto controvertido. En relación con esta cuestión, la Sentencia establece que,

El Tribunal ha declarado en la STC 32/2016, FJ 6 —en la que se resuelve el recurso núm. 1908-2014—, que “[n]o cabe, a efectos de la obligación de inscripción en el registro, diferenciar entre unas instalaciones y otras, dado que una de las finalidades de dicho registro es conocer el número y características de las instalaciones de autoconsumo, con independencia de que algunos de los supuestos contemplados en el precepto tengan además repercusión en el régimen económico del sector o estén conectados al sistema, pues, en todo caso, las instalaciones de autoconsumo tienen la condición de sujetos del sistema eléctrico conforme a lo dispuesto en el artículo 6 LSE”. En la misma sentencia, al examinar las alegaciones de la Generalitat de Cataluña contra el artículo 9.4 LSE, se remite a la jurisprudencia en materia de registros administrativos, recogida en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 a), de la que se deduce que “es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad” (se citan, entre otras, las SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Cita también la STC 85/2015, de 30 de abril, FJ 5, en la que se declara que “en estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible”. Concluye que el artículo 9.4 LSE no incurre en vulneración competencial “ya que se limita a crear un Registro único en relación con los

consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica, quedando diferido a un posterior desarrollo reglamentario las cuestiones relativas a la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos en relación con el registro estatal”.

La aplicación de esta doctrina determinó que la STC 32/2016 considerase acorde con el orden constitucional de competencias del artículo 9.4 LSE, al apreciar que “la mera creación del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, único contenido del precepto impugnado, no ha invadido las competencias autonómicas” (en el mismo sentido STC 205/2016, de 1 de diciembre, FJ 3). Ahora corresponde examinar si el desarrollo reglamentario del referido precepto legal que efectúan los artículos 19 a 22 del Real Decreto 900/2015 impugnado en el presente conflicto de competencias respeta la doctrina constitucional en materia de registros administrativos que, como se acaba de indicar, establece que en esta materia las competencias del Estado estén “circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único” y que “otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible” (SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6; 32/2016, FJ 3, entre otras muchas).

La aplicación de esta doctrina conlleva que los artículos 19, 20, 21 y 22 del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre sean contrarios al orden constitucional de competencias. La regulación que establecen estos preceptos del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica previsto en el artículo 9.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico no puede considerarse amparada en las competencias del Estado en esta materia que, como acaba de indicarse, están “circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único”. Estos preceptos exceden de este ámbito competencial al atribuir a este registro facultades de carácter ejecutivo que lesionan las competencias de las Comunidades Autónomas. Así lo evidencia lo dispuesto en el artículo 19.3 en el que se establece que este registro “tendrá como finalidad el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica”. La asignación de estos fines al referido registro pone de manifiesto que a través del mismo se va a realizar una función de control y seguimiento de las instalaciones de autoconsumo, lo que vulnera las competencias ejecutivas que, en materia

de energía, corresponde a las Comunidades Autónomas. Ha de tenerse en cuenta que, aunque no cabe descartar que en supuestos excepcionales puedan calificarse como básicas medidas de carácter ejecutivo —así sucederá en aquellos supuestos en los que la supraterritorialidad, la necesidad de coherencia o la homogeneidad técnica exijan la centralización de la actividad (STC 171/2016, de 8 de octubre, FJ 5)—, en el presente caso no concurren estas circunstancias, pues la función que este precepto reglamentario atribuye al registro administrativo de autoconsumo —el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos al autoconsumo— puede ser ejercido por las Comunidades Autónomas sin afectar a la homogeneidad del sistema en su conjunto que exige su correcto funcionamiento. Por todo ello, la regulación que efectúa el artículo 19 de este registro, dados los fines que le atribuye, vulnera el orden constitucional de competencias.

De igual modo los artículos 20, 21 y 22 del Real Decreto 900/2015, que regulan la obligación de todos los consumidores acogidos a las modalidades de energía eléctrica de solicitar la inscripción en el registro estatal de autoconsumo de energía eléctrica (art. 20), el procedimiento de inscripción en este registro (art. 21) y la modificación y cancelación de las inscripciones (art. 22) son también contrarios al orden constitucional de competencias. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, “la inscripción registral es un acto típicamente ejecutivo” y por ello, en relación con la inscripción en estos registros estatales, este Tribunal ha sostenido que para que sean compatibles con las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas “debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas” (SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12 (FJ 10).

En resumen, de acuerdo con la jurisprudencia establecida en supuestos anteriores en relación con los contenidos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, el Tribunal Constitucional hace una lectura coherente del Decreto impugnado, considerando, en cualquier caso, que se han producido algunas extralimitaciones puntuales en relación con las competencias del Estado en esta materia, de acuerdo con los argumentos transcritos más arriba.

III. CUESTIONES RELATIVAS A LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

La Sentencia 91/2017, de 6 de julio (BOE núm. 191, de 11 de agosto de 2017) resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra los arts. 4 a 7, 41.1, 80, 91 y 110.4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. El Tribunal consideró que el recurso había perdido su objeto en relación con el art. 110.4, por lo que se pronunció en relación con los demás, concediendo, fundamentalmente, acogida a las tesis del Abogado del Estado, que defendía la competencia estatal en las materias afectadas.

En este sentido, en relación con los arts. 4 a 7, el Tribunal considera que, atendiendo a la generalidad de su objeto —principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas, instrumentos de las Administraciones Públicas para la mejora de la regulación, adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación, y transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria)—, y a lo abierto de la regulación que plantean, son susceptibles de ser encuadrados dentro de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.13 CE, relativa a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y, fundamentalmente, de la relativa al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE, lo que también afecta al art. 41.1 de la Ley de economía sostenible.

En cuanto, al art. 80 de la Ley, sobre planificación energética vinculante, quedaría incluido en las competencias estatales sobre la materia, recogidas en el art. 149.1.22 CE. Finalmente, en relación con el art. 91, el Tribunal Constitucional considera asimismo que entra dentro del ámbito de las competencias estatales, descartando la relevancia, a la hora de pronunciarse de un presunto “incumplimiento estatal de los compromisos asumidos en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias” (FJ 9).

IV. LA REGULACIÓN HIDROLÓGICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS CUENCAS INTERCOMUNITARIAS

Las disputas en relación con el modelo hidrológico habían sido comunes en la década pasada, pero, en la presente, han sido sustituidas, como campo de conflictividad predominante, por las políticas energéticas. Sin embargo, en el período cubierto por esta crónica se ha resuelto un nuevo contencioso en esta materia, en concreto, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con los arts. 1.2 b), c) y d); 4 aa); 5 a) y p); 7.1; 8; 12.2 b) y 4; 15.1 b), c) y n); 19.2 a) 1 c) 2 y c) 3; 50; 67; 69 a), d) y f) 1; 70 a) y c); 71.3; 72, y 76.3 y la disposición transitoria primera de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, que ha sido resuelto por la Sentencia 16/2017, de 19 de octubre (BOE núm. 278, de 16 de noviembre de 2017). El conflicto referido se basa en que la regulación autonómica se proyecta sobre las cuencas intercomunitarias en el territorio aragonés, de modo que el Presidente del Gobierno considera que las Cortes de Aragón se han excedido en su ámbito competencial.

El conflicto se centra fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en la creación por parte del legislador aragonés de una reserva de agua de uso exclusivo para los aragoneses. En este sentido, el Tribunal Constitucional, a partir de la proyección competencial que ha realizado históricamente el principio de unidad de cuenca, según el cual las competencias sobre las cuencas intercomunitarias recaen constitucionalmente en las instituciones centrales del Estado, concluye que

[L]a Comunidad Autónoma de Aragón carece de habilitación estatutaria para legislar sobre la reserva hídrica de una cuenca intercomunitaria, o para atribuir a sus órganos funciones de gestión sobre la misma. Tal vicio de incompetencia no queda salvado por la circunstancia de que la Ley aragonesa someta estas atribuciones a condición, consistente en la previa transferencia, delegación, encomienda, convenio o cualquier otra modalidad de desplazamiento de la titularidad o el ejercicio de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.22 CE, porque con ello traspasa el ya aludido doble límite, cuyo núcleo se puede resumir en estos enunciados: (i) someter a condición esta asunción competencial pone de relieve la radical falta de competencia del legislador aragonés, y (ii) no

resultaría constitucionalmente admisible que el legislador estatal, único competente en la materia, abordara una reforma que comportara una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias en sentido incompatible con el principio de unidad de cuenca (FJ 4.b).

En relación con el resto de preceptos impugnados, el Tribunal Constitucional los valida en la medida en que no se proyectan sobre las cuencas intercomunitarias y, por el contrario, los declara inconstitucionales cuando se produce tal proyección. En definitiva, el Alto Tribunal se pronuncia en el caso de acuerdo con su jurisprudencia anterior. Otra cosa es que el principio de unidad de cuenca implique la atribución de las cuencas intercomunitarias a las instituciones centrales del Estado —¿no cabría una gestión unitaria a través de la colaboración entre administraciones? —, o que la interpretación que hace del art. 149.1.22 CE sea la única posible, la más acertada o la más razonable.