

# Cambio climático, energía y comunidades autónomas: el impulso de la transición energética mediante el cierre de centrales térmicas en la Ley balear 10/2019\*

**Jordi Jaria-Manzano**

Profesor Agregado Serra Húnter  
de Derecho Constitucional y Ambiental  
Universitat Rovira i Virgili

**Endrius Cocciolo**

Profesor Agregado de Derecho Administrativo  
y de Derecho de la Energía  
Universitat Rovira i Virgili

## RESUMEN

La Ley 10/2019, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears, articula una serie de medidas innovadoras para hacer efectiva la estrategia de transición energética y la acción climática, en consonancia con el marco normativo y las exigencias internacionales y europeas. En el estudio se considera el encuadre competencial de Ley y la forma en que se proyectan las competencias autonómicas en el ámbito de la energía. Finalmente se analiza, de forma específica, la fundamentación de las normas que regulan el cierre de centrales térmicas no solo por su originalidad jurídica, sino por su carácter esencial para asegurar la transición energética en términos reales.

**Palabras clave:** cambio climático, transición energética, cierre centrales térmicas, Islas Baleares.

---

\* Este trabajo ha sido desarrollado dentro del proyecto de investigación *Constitución climática global: gobernanza y Derecho en un contexto complejo*, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad para el trienio 2017-2019 (proyecto DER2016-80011-P; investigadores principales: Jordi Jaria-Manzano y Susana Borràs Pentinat). El estudio, en todas sus partes, es el resultado de una reflexión compartida por ambos autores. La aportación del Dr. Jordi Jaria-Manzano, corresponde a los epígrafes I, II, III, y IV, mientras el epígrafe V ha sido elaborado por el Dr. Endrius Cocciolo. Finalmente, el epígrafe VI ha sido desarrollado de forma conjunta.

**RESUM**

La Llei 10/2019, de canvi climàtic i transició energètica de les Illes Balears, articula una sèrie de mesures innovadores per fer efectiva l'estratègia de transició energètica i l'acció climàtica, d'acord amb el marc normatiu i les exigències internacionals i europees. En l'estudi es considera l'enquadrament competencial de Llei i la forma en què es projecten les competències autonòmiques en l'àmbit de l'energia. Finalment s'analitza, de forma específica, la fonamentació de les normes que regulen el tancament de centrals tèrmiques no només per la seva originalitat jurídica, sinó pel caràcter essencial que tenen de cara a assegurar la transició energètica en termes reals.

**Paraules clau:** canvi climàtic, transició energètica, tancament centrals tèrmiques, Illes Balears.

**ABSTRACT**

Law 10/2019, on climate change and energy transition of the Balearic Islands unfolds a series of innovative measures to make effective the energy transition strategy as well as climate action, in line with the international and European regulatory framework and requirements. The study considers the powers of the autonomous community in this area and the way in which they are projected in the field of energy. Finally, it specifically analyses the legal basis of regulatory provisions for the closure of thermal power plants, not only because of their legal novelty, but also because they are essential to ensure the energy transition in effective terms.

**Key words:** climate change, energy transition, power plant closure, Balearic Islands.

**SUMARIO**

**I. Introducción. II. La reacción ante el cambio climático y la política energética. III. La ley balear y su encuadramiento competencial. 1. El hecho insular y el desarrollo sostenible. 2. Las competencias de la Comunidad Autónoma en relación con el cambio climático y su proyección sobre el régimen jurídico de la energía. IV. La proyección de las competencias autonómicas en el ámbito energético. V. La transición energética de la teoría a la práctica: el procedimiento para el cierre de las centrales eléctricas de combustibles fósiles de las Illes Balears. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.**

## **I. Introducción**

La Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética (LCCTE), constituye una importante novedad legislativa en el ordenamiento jurídico de las Illes Balears, en la medida que formula una estrategia comprehensiva en cuanto al cambio climático en la comunidad autónoma. La Ley incluye normas que se refieren a aspectos diversos de la actividad económica y hace suyos los objetivos derivados tanto del Derecho internacional como de la estrategia de la Unión Europea en relación con la neutralidad climática. En línea con otras normas autonómicas y anticipándose a la acción del Estado, la Ley balear afronta el reto del cambio climático de una manera ambiciosa e integral.

Obviamente, el aspecto central de cualquier política dirigida a afrontar el cambio climático es el abordaje de la transición energética, entendido como un marco complejo de transformación social que conlleva, entre otros factores, el avance hacia una economía hipocarbónica, que sea cada vez menos dependiente de los combustibles fósiles. En este sentido, la Ley 10/2019, como no podía ser de otro modo, incluye un paquete de medidas encaminadas en esa dirección, entre las que destaca la promoción del cierre de centrales térmicas, que justamente generan energía eléctrica a través del uso de combustibles fósiles, siendo, por lo tanto, un tipo de instalación claramente desintonizado de una estrategia energética hipocarbónica. El presente trabajo contextualiza la Ley 10/2019 como estrategia normativa para promover la transición energética y analiza seguidamente las medidas que prevé en relación con las centrales térmicas.

## **II. La reacción ante el cambio climático y la política energética**

El cambio climático antrópicamente inducido es el aspecto más relevante del proceso geológico que marca la transición del Holoceno, la época geológica en la que ha vivido la humanidad durante los últimos milenios, y el Antropoceno, una nueva era geológica en la que el planeta estaría entrando y que vendría definida por un impacto tan significativo de la actividad humana en el Sistema Tierra que estaría provocando una modificación global del mismo.<sup>1</sup> En este contexto, desde que las

---

<sup>1</sup> El cambio climático sería uno de los nueve límites planetarios, cuya superación definiría una transformación comprehensiva del Sistema Tierra. *Vid.* ROCKSTRÖM, J. [*et al.*]. «Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity». *Ecology and Society*, vol. 14, núm. 2 (2009), pp. 32 y ss. El cambio climático constituiría, en este contexto,

advertencias de los expertos se fueron produciendo a partir de la década de los ochenta,<sup>2</sup> se ha producido una reacción internacional ante el fenómeno, que empieza con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992.<sup>3</sup> El régimen internacional del cambio climático culmina, de momento, en el Acuerdo de París, adoptado en el marco de la 21.<sup>a</sup> Conferencia de las Partes (COP21), que se celebró en la capital francesa en 2015,<sup>4</sup> acuerdo histórico en el que se establecen compromisos destinados a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero con el objetivo de mitigar el cambio climático y que afectan particularmente al uso de los combustibles fósiles, cuya combustión es fundamental en la causación de la modificación del sistema climático.<sup>5</sup>

---

uno de los marcadores fundamentales del tránsito geológico que experimenta en este momento el Sistema Tierra. *Vid.*, en relación con ello, LOWE, T. [*et al.*]. «Does tomorrow ever come? Disaster narrative and public perceptions of climate change». *Public Understanding of Science*, vol. 15, núm. 4 (2006), pp. 435-457.

<sup>2</sup> El *World Climate Research Programme* fue iniciado en 1980.

<sup>3</sup> El texto en castellano está disponible en [http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf) [última visita el 24 de abril de 2020]. Sobre los principios fundamentales de la CMNUCC, *vid.* DOLZER, R. «Die internationale Konvention zum Schutz des Klimas und das allgemeine Völkerrecht». BEYERLIN, U.; BOTHER, M.; HOFMANN, R.; PETERSMANN, E.U. (eds.). *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt*. Berlin, Heidelberg, Nueva York: Springer, 1995, pp. 957-973.

<sup>4</sup> El texto en castellano está disponible en [https://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf) [última visita el 24 de abril de 2020].

<sup>5</sup> El uso intensivo de los combustibles fósiles define el metabolismo de las sociedades industriales, habilitando las innovaciones tecnológicas y organizativas que las definen. Hasta la generalización del uso de los combustibles fósiles que definen la era industrial, la humanidad había utilizado energías renovables. *Vid.*, en relación con ello, FISCHER-KOWALSKI, M.; HABERL, H. «Sustainable Development: socio-economic metabolism and colonization of nature». *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 158 (1998), p. 581. El tema ha sido desarrollado ampliamente por MALM, A. en *Fossil Capital. The Rise of Steam Power and the Roots of Global Warming*. Londres: Verso, 2016. El vínculo entre el uso de los combustibles fósiles, la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera y el aumento de la temperatura media global está a día de hoy firmemente establecida a pesar de la persistencia del escepticismo en relación con ello. *Vid.* GILLINGS, M. R.; HAGAN-LAWSON, E. L. «The cost of living in the Anthropocene». *Earth Perspectives*, vol. 1, núm. 2 (2014), p. 2; así como

En consecuencia, cualquier aproximación global a la cuestión del cambio climático requiere afrontar las fuentes de energía utilizadas en una sociedad determinada. La cuestión energética deviene así uno de los aspectos centrales de la política climática y como muestra el propio Acuerdo de París debe integrar cualquier régimen jurídico dirigido a afrontar el cambio climático. En este sentido, el Informe especial elaborado por el Panel Intergubernamental de Expertos (IPCC) y publicado en octubre de 2018 insiste en la necesidad de una ambiciosa transición energética para mantener los límites del calentamiento global en curso por debajo de una temperatura media de 1,5 °C.<sup>6</sup>

Por otra parte, esta ha sido la aproximación de la Unión Europea a la cuestión desde hace más de una década, con la formulación del Paquete de medidas sobre clima y energía hasta 2020, formulado en 2007, y que implica un 20 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (respecto a los niveles de 1990), un 20 % de energías renovables en la UE en relación con el conjunto de la energía utilizada y un 20 % de mejora de la eficiencia energética.<sup>7</sup> Estos objetivos han sido reformulados de manera ambiciosa de cara al 2020 con la adopción del Marco sobre clima y energía para 2030, que establece una reducción de al menos un 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (con respecto a 1990); un aumento de la cuota de energías renovables hasta al menos un 32%; y un incremento hasta al menos un 32,5 % en la eficiencia energética.<sup>8</sup> Aún más recientemente, en el marco del *Green Deal* europeo, la Unión ha iniciado la elaboración de una estrategia para lograr la neutralidad climática en 2050.<sup>9</sup> En definitiva, el compromiso de la Unión Europea con las políticas de mitigación del cambio climático y la transición energética no solo es clara, sino que tiene una ambición creciente.

---

JASANOFF, S. «Cosmopolitan Knowledge: Climate Science and Global Civic Epistemology», en DRYZEK, J. S.; NORGAARD, R. B.; SCHLOSBERG, D. (eds.). *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 130.

<sup>6</sup> Vid. «Intergovernmental Panel on Climate Change». *Special Report: Global Warming of 1.5 °C. Summary for Policymakers, C2*.

<sup>7</sup> Vid. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_es) [última visita el 24 de abril de 2020].

<sup>8</sup> Vid. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es) [última visita el 24 de abril de 2020].

<sup>9</sup> Vid. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en) [última visita el 28 de abril de 2020].

De acuerdo con ello, la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, tal como indica su propio título y se expone reiteradamente en su exposición de motivos, centra buena parte de las medidas dedicadas a la contribución de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears a la mitigación y adaptación en relación con el cambio climático, en línea con lo establecido en el Acuerdo de París, al impulso de la transición energética. Así, la Ley prevé el desarrollo de «medidas [...] para luchar eficazmente contra los efectos del cambio climático» entre las que se configura el «Plan de Transición Energética y Cambio Climático como la principal herramienta planificadora, cuyas determinaciones serán vinculantes para el Plan Director Sectorial Energético y para otros tipos de instrumentos».<sup>10</sup> Evidentemente, el carácter comprensivo de la Ley comentada, así como la necesidad de incidir en aspectos relativos al régimen energético, suscitan cuestiones competenciales relevantes a la hora de justificar una legislación autonómica de este alcance.

### III. La ley balear y su encuadramiento competencial

Efectivamente, tal como se deriva de la propia dimensión de la materia abordada, como se ha señalado previamente, la Ley plantea una aproximación holística y una estrategia general, que particularmente se proyecta sobre el régimen energético. Esta visión general, que ha sido recomendada por los expertos y que constituye la aproximación escogida en el diseño de las políticas climáticas en el entorno más próximo, parece la manera adecuada de abordar una cuestión de tanta complejidad y tan significativa transversalidad como el cambio climático.<sup>11</sup> En todo caso, antes de entrar a examinar concretos títulos competenciales que habilitan la acción de la comunidad autónoma en una materia como la que nos ocupa, cabe señalar que determinados elementos sustantivos

---

<sup>10</sup> *Vid.* la Exposición de Motivos de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, apartado VII.

<sup>11</sup> Un ejemplo de ello es el Informe 4/2014 de 15 de octubre, del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña, en relación, en este caso, con el anteproyecto de Ley catalana de cambio climático, que culminaría en la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (DOGC núm. 7426, de 3 de agosto). El informe está disponible en [http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Informes/CADS\\_2014\\_4\\_avantproj\\_llei\\_CC-def.pdf](http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Informes/CADS_2014_4_avantproj_llei_CC-def.pdf) [última visita el 24 de abril de 2020].

que configuran el régimen de autogobierno de las Illes Balears permiten contextualizar y fundamentar una acción comprensiva respecto al cambio climático por parte de las instituciones autonómicas.

Así, hay que partir de la singularidad del marco estatutario de las Illes Balears para justificar la viabilidad de la aproximación elegida por la Ley 10/2019, alineada, como se ha visto, con las estrategias globales y europeas en relación con el cambio climático, lo que, en última instancia, justificaría la adecuación de los instrumentos estratégicos elegidos, así como las medidas concretas que enlazan con ellos, particularmente, en el desarrollo de un programa de transición energética. A nuestro juicio, deben considerarse dos elementos fundamentales en la configuración del régimen de autogobierno de las Illes Balears que soportan la aproximación holística y las medidas concretas tomadas en la Ley 10/2019 en materia de transición energética.

#### *1. El hecho insular y el desarrollo sostenible*

En primer lugar, debe considerarse la insularidad, a la que se refiere el preámbulo del Estatuto como elemento diferencial de la Comunidad Autónoma, viniendo reafirmada por el art. 3.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB), que «ampara la insularidad del territorio de la Comunidad Autónoma como hecho diferencial y merecedor de protección especial». La vulnerabilidad de las comunidades insulares está bien establecida,<sup>12</sup> así como la exposición del área mediterránea a las consecuencias del cambio climático.<sup>13</sup> Esta singularidad es un sólido fundamento para

---

<sup>12</sup> *Vid.*, por ejemplo, MOUCHET, V. S. [et al.]. «Vulnerability to climate change of islands worldwide and its impact on the tree of life». *Scientific Reports*, núm. 9 (2019), p. 14471. Por otra parte, como señala la Exposición de Motivos de la Ley 10/2019: «El 18 de mayo de 2017, la Comisión Europea y catorce estados miembros de la Unión con territorios insulares firmaron una declaración política sobre energía limpia para las islas de la Unión Europea, en la que reconocen la vulnerabilidad de estos territorios al cambio climático y su potencial para contribuir a reforzar el desarrollo sostenible en la Unión. Afirman también que “con su fuerte sentimiento de comunidad y el potencial territorial, las islas de la UE pueden ser arquitectas de su propia transición energética”, y se comprometen a promover y apoyar transiciones energéticas diseñadas específicamente para los territorios insulares, preservando la seguridad del suministro».

<sup>13</sup> *Vid.*, por ejemplo, CRAMER, W. [et al.]. «Climate change and interconnected risks to sustainable development in the Mediterranean». *Nature Climate Change*, núm. 8 (2018), pp. 972-980.

la aproximación a la cuestión en la Ley, en particular, respecto a la territorialización de objetivos en relación con la vulnerabilidad del territorio.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la propia Constitución española, en su art. 138.1, se refiere expresamente a las particularidades del hecho insular, señalando que «[e]l Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular».

Por otro lado, a la hora de definir y proteger la singularidad derivada de la insularidad, hay que tener en cuenta que el Estatuto de Autonomía establece, en su preámbulo, el desarrollo sostenible como uno de los valores fundamentales que sustenta el ejercicio del autogobierno. El art. 12.3 del Estatuto reitera el compromiso de las instituciones autonómicas con el desarrollo sostenible. Este compromiso se proyecta, en sede estatutaria, en relación con las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático, de acuerdo con una perspectiva que las alinea con las estrategias internacionales que se desarrollen. En este sentido, el art. 23.2 EIAB establece que «la Comunidad Autónoma cooperará con las instancias nacionales e internacionales en la evaluación y en las iniciativas relacionadas con el medio ambiente y el clima». Estas cláusulas permiten desplegar una estrategia climática propia, de acuerdo con la singularidad que otorga la insularidad en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Si bien es cierto que ninguna de estas normas es, por sí misma, atributiva de competencias, todas ellas contribuyen a subrayar el carácter singular de la Comunidad Autónoma por razones de su geografía y el compromiso de las instituciones para sacar adelante políticas climáticas sostenibles. En este sentido, a nuestro juicio, deben tenerse en cuenta a la hora de valorar las competencias específicas de la Comunidad Autónoma para regular cuestiones relativas al cambio climático y para hacer efectivas en su territorio las estrategias que se siguen, tanto en el ámbito internacional como en el de la Unión Europea, para reaccionar ante un fenómeno tan crucial en la evolución futura de las comunidades humanas insulares.

## *2. Las competencias de la Comunidad Autónoma en relación con el cambio climático y su proyección sobre el régimen jurídico de la energía*

A la hora de fijar el marco competencial que permite a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el diseño de una estrategia global en relación con el cambio

climático como la contenida en la Ley 10/2019, hay que referirse, en primer lugar, a los diferentes títulos competenciales que, explícitamente, permiten políticas públicas autonómicas de alcance amplio en este ámbito. En concreto, cabe citar como competencias relevantes en este ámbito las siguientes:

- a) Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones propias en el marco de este Estatuto (art. 30.1 EAIB, configurada como una competencia exclusiva).
- b) Estadísticas de interés para la Comunidad Autónoma (art. 30.32 EAIB, configurada como competencia exclusiva).
- c) Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma (art. 30.38 EAIB, asimismo, competencia exclusiva).
- d) Investigación, innovación y desarrollo científico y técnico, así como el establecimiento de líneas propias de investigación y seguimiento, control y evolución de los proyectos (art. 30.44 EAIB, también una competencia exclusiva).
- e) Protección del medio ambiente y ecología, sin perjuicio de la legislación básica del Estado, con la facultad de dictar normas adicionales de protección (art. 30.46 EAIB).

Es esta última competencia, sin embargo, la más relevante para articular las diferentes medidas que definen la estrategia energética prevista en la Ley 10/2019. Nos hallamos ante un título competencial complejo, de carácter fundamentalmente teleológico, que ampara tanto medidas residuales en relación con títulos competenciales específicos como medidas de carácter general que toman los diferentes poderes públicos para garantizar, en última instancia, el contenido del artículo 45 de la Constitución, persiguiendo «una política global de protección ambiental».<sup>14</sup> En la medida en que la Ley analizada define una estrategia comprehensiva en relación con el cambio climático, es este último título competencial el más relevante a la hora de encuadrarla.

En este sentido, debe recordarse que el legislador estatal, a la hora de regular el mercado de emisiones, que constituye un aspecto crucial en las políticas de

---

<sup>14</sup> *Vid.*, en este sentido, la STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4 (BOE núm. 296, de 10 de diciembre), refiriéndose a la competencia estatal sobre legislación básica en esta materia, concepción que debe proyectarse, por su propia naturaleza a las normas adicionales de protección que se dictan en relación con ella y su complemento a través del desarrollo legislativo autonómico.

mitigación del cambio climático, señala que lo hace en ejercicio de su competencia en relación con la legislación básica en materia de protección del medio ambiente. En este sentido la exposición de motivos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero,<sup>15</sup> afirma:

«En primer lugar, esta Ley es una norma sustancialmente medioambiental. Así, tanto su objetivo —contribuir a la reducción de las emisiones antropogénicas de efecto invernadero— como su origen —los compromisos asumidos con arreglo al Protocolo de Kioto y la propia directiva—, le otorgan ineludiblemente este carácter.»<sup>16</sup>

Por otra parte, en el momento de la aprobación de la Ley aquí comentada, cabe señalar que no existía una legislación básica específica en buena parte de las materias que regulaba, lo que legitimaba la intervención del legislador autonómico, dentro del ámbito definido por el art. 30.46 EAIB.<sup>17</sup> En todo caso, la cuestión del

---

<sup>15</sup> BOE núm. 59, de 10 de marzo.

<sup>16</sup> El apartado XIV de la Exposición de Motivos de la Ley 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo (BOE núm. 163, de 6 de julio), plantea la cuestión exactamente en los mismos términos. En todo caso, hay que tener en cuenta que, en relación con la acción de los poderes públicos sobre la atmósfera, el Tribunal Constitucional ha considerado que puede trascender la protección del medio ambiente, como sucedió en relación con el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (BOE núm. 25, de 29 de enero). En concreto, en la STC 53/2016, de 17 de marzo (BOE núm. 97, de 22 de abril), en la que resolvía el conflicto de competencias suscitado en relación con la citada norma, el Tribunal Constitucional consideró la norma desde un punto de vista finalista y, en consecuencia, estableció que perseguía una serie de objetivos más allá de la protección del medio ambiente, considerando, en última instancia que la norma venía apoyada en la competencia estatal en materia de servicio meteorológico, esto es, el art. 149.1.20 CE, dado su «alcance mucho más ambicioso que el de la exclusiva protección medioambiental».

<sup>17</sup> En el momento de redactar estas líneas, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico estaba tramitando un anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, después de que decayera la tramitación en el Congreso de los Diputados de la proposición de Ley de Cambio Climático y Transición Energética en la

encuadre competencial de la norma dentro de la materia relativa a la protección del medio ambiente es importante para justificar la existencia de normas adicionales de protección, ya que la Comunidad Autónoma no puede alterar el contenido de las bases estatales en ninguna otra materia.<sup>18</sup> Efectivamente, las normas adicionales de protección, como es sabido, modifican el sentido de la legislación básica en esta materia específica, en la medida que permiten al legislador autonómico introducir válidamente normas que aumentan la protección del bien jurídico, esto es, el medio ambiente, por lo que las bases aquí funcionan no como una regulación uniforme, sino como una legislación de mínimos.<sup>19</sup>

El Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente permite no solo su desarrollo, sino el establecimiento de normas adicionales de protección, por lo que las bases fijadas por las autoridades centrales del Estado «no impiden que las Comunidades Autónomas desarrollen normativamente las prescripciones básicas o establezcan niveles de protección más altos».<sup>20</sup> Esto es importante porque permite al legislador autonómico definir estándares más elevados de protección en relación con la normativa estatal, en caso de que esta exista, por lo que, para justificar una inconstitucionalidad eventual, sería necesario no solo que la regulación autonómica fuera diferente de la legislación básica del Estado, sino que implicara el establecimiento de estándares de protección inferior en relación con el medio ambiente.

A todo ello, cabe añadir las facultades implícitas que la comunidad autónoma adquiere para el ejercicio de estas competencias, ya que, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, «[e]n el ámbito de las competencias que en este Estatuto se le atribuyen, corresponden a las Illes Balears, además de las facultades expresamente contempladas, todas aquellas que resulten inherentes a su pleno ejercicio» (art. 38 EAIB).

Por último, recordando la alineación del proyecto con las estrategias comunitarias en la materia, hay que tomar en consideración que las competencias afectadas por el Anteproyecto se proyectan en relación con la transposición del Derecho de la UE en las condiciones que fija el propio Estatuto de Autonomía

---

legislatura anterior. El texto de esta última puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados)* Serie B, núm. 48-1.

<sup>18</sup> *Vid.* la STC 214/2015, de 22 de octubre, FJ 4 (BOE núm. 284, de 27 de noviembre).

<sup>19</sup> *Vid.* la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 9 (BOE núm. 181, de 31 de julio).

<sup>20</sup> *Vid.* la STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 6 (BOE núm. 142, de 15 de junio).

(art. 109 EAIB). Aunque, ciertamente, no se trata de una transposición en sentido propio, hay que tener en cuenta que las políticas europeas en materia de cambio climático implican también las instituciones regionales y locales, como pone de manifiesto la Decisión núm. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.<sup>21</sup>

En este sentido, la legislación balear vendría cubierta por los objetivos fijados en el ámbito de la Unión Europea, así como justificada por la actitud proactiva que exige la mencionada decisión, que afirma, en la 29.<sup>a</sup> de sus consideraciones preliminares:

«Además de los diferentes Estados miembros, los Gobiernos centrales, las autoridades y organizaciones locales y regionales y los agentes del mercado (junto con los hogares y los consumidores particulares) deben contribuir a la realización del compromiso de reducción de la Comunidad, independientemente del nivel de emisiones de gases de efecto invernadero que se les pueda atribuir.»<sup>22</sup>

El apoyo competencial de la norma balear parece en consecuencia, bastante sólido. Sin embargo, cabe plantearse la posible afectación del título competencial de las instituciones centrales del Estado respecto a las bases del régimen energético y minero, de acuerdo con el art. 149.1.25 CE, competencia estatal que afecta, particularmente a las medidas adoptadas en la Ley balear en relación con la transición energética. A ello dedicamos el siguiente apartado de este trabajo.

#### **IV. La proyección de las competencias autonómicas en el ámbito energético**

La cuestión energética ha motivado una parte importante de la conflictividad competencial en materia de medio ambiente a lo largo de la última década, como

---

<sup>21</sup> DOUE núm. L 140, de 5 de junio.

<sup>22</sup> Hay que notar que las instituciones centrales del Estado aceptan la posibilidad de que una comunidad autónoma tome como referencia la normativa europea a falta de legislación básica estatal. *Vid.*, en este sentido, la Resolución EXI/596/2017, de 8 de marzo, por la que se hace público un Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado en relación con el Decreto ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública (DOGC núm. 7337, de 27 de marzo).

muestran los contenciosos suscitados en cuestiones como la fractura hidráulica o las energías renovables. Podría afirmarse, en definitiva, que «la problemática energética habría sustituido al debate hidráulico en los últimos años como cuestión central en la jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente».<sup>23</sup> Destaca particularmente en cuanto a ello, la jurisprudencia constitucional en relación con diferentes prohibiciones autonómicas de la fractura hidráulica, tecnología que permite la obtención de hidrocarburos y, por lo tanto, favorece la perpetuación de una economía basada en el consumo de energías fósiles, con los consiguientes efectos para el cambio climático.<sup>24</sup>

Por otra parte, cabe señalar que el Tribunal Constitucional ha sido particularmente deferente en relación con el cambio de la estrategia energética del Gobierno central, consistente fundamentalmente en revertir la política de fomento de las energías renovables con el refuerzo consiguiente de la presencia de energías fósiles en la oferta, lo que, en definitiva, promueve una regresión clara referente a la mitigación del cambio climático.<sup>25</sup> En definitiva, parece concluirse que el Tribunal Constitucional ha adoptado la agenda proclive al uso de energías fósiles promovida desde el Gobierno central desde 2012 y ha sido particularmente restrictivo respecto a las políticas autonómicas enfocadas a la promoción de una transición energética alineada con la Unión Europea, basada en la reducción de los combustibles que producen la emisión de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Esta posición del Tribunal Constitucional se ha visto reafirmada respecto a la materia que nos ocupa en el conflicto competencial suscitado a raíz de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.<sup>26</sup> Así, en la

---

<sup>23</sup> Vid. JARIA-MANZANO, J. «Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 8, núm. 1 (2017), p 25.

<sup>24</sup> Cabe citar aquí las STC 106/2014, de 24 de junio (BOE núm. 177, de 22 de julio); 134/2014, de 22 de julio (BOE núm. 199, de 16 de agosto); 208/2014, de 15 de diciembre (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2015), y 260/2015, de 3 de diciembre (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2016).

<sup>25</sup> Cabe citar aquí las STC 96/2014, de 12 de junio (BOE núm. 162, de 4 de julio); 109/2014, de 26 de junio (BOE núm. 177, de 22 de julio); 270/2015, de 17 de diciembre (BOE núm. 19, de 22 de enero de 2016); 19/2016, de 4 de febrero (BOE núm. 57, de 7 de marzo); 29/2016, de 18 de febrero (BOE núm. 71, de 23 de marzo); 30/2016, de 18 de febrero (BOE núm. 71, de 23 de marzo), y 42/2016, de 3 de marzo (BOE núm. 85, de 8 de abril).

<sup>26</sup> DOGC núm. 7426, de 3 de agosto.

Sentencia 87/2019, de 20 de junio,<sup>27</sup> el juez de la constitucionalidad insistía en un posicionamiento que, más allá de avalar las tesis del Gobierno central, implicaba asimismo asumir una banalización de la competencia relativa a la protección del medio ambiente en relación con el cambio climático, asumiendo que no podía tomarse como punto de referencia para definir una estrategia comprensiva en la materia. En definitiva, el Tribunal asumía una «aproximación conservadora» que abonaba «el bloqueo de iniciativas autonómicas que promuevan la transición energética», haciendo caso omiso de la evolución reciente del Derecho internacional del cambio climático, así como de la progresiva evidencia científica producida en los últimos años.<sup>28</sup>

Sin embargo, debe notarse, asimismo, que el mismo Tribunal Constitucional ha considerado los objetivos de la UE en materia energética como un criterio que sirve para dar contorno a las competencias autonómicas —si bien es cierto que el título afectado en la Sentencia era el correspondiente al art. 149.1.22 CE—, con la consecución de los «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».<sup>29</sup>

En este sentido, hay que subrayar que, efectivamente, la regulación contenida en la Ley 10/2019, aparte de alinearse con el enmarcamiento competencial que realiza el legislador básico en la materia, como se ha podido ver anteriormente, es subsumible en las competencias implícitas de la Comunidad Autónoma en esta materia —art. 38 EAIB en relación con el art. 30.46 EAIB— y las estrategias energéticas previstas se alinean con la normativa europea que las apoya. Por ello, hay que concluir, en definitiva, que, de entrada, el apoyo estatutario a la aproximación elegida por la Ley es notorio.<sup>30</sup> Sin embargo, dados los

---

<sup>27</sup> BOE núm. 177, de 25 de julio.

<sup>28</sup> Vid. JARIA-MANZANO, J. «Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente (segundo semestre 2019)». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1 (2019), p. 5.

<sup>29</sup> Vid. la STC 68/2017, de 25 de mayo, FJ 6 (BOE núm. 156, de 1 de julio).

<sup>30</sup> Esta sería la consecuencia de una interpretación a contrario de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para los casos en que se produce una contradicción entre la

antecedentes en cuanto a la incidencia de las comunidades autónomas en el régimen energético, así como el precedente del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con la Ley catalana de cambio climático, podían albergarse dudas sobre el encaje constitucional de las disposiciones de la Ley 10/2019 que se refieren a cuestiones energéticas.

Ahora bien, por una parte, no todas las disposiciones de la Ley catalana en relación con cuestiones vinculadas al régimen energético recibieron un reproche de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, lo que permite concluir la existencia de un cierto margen para las comunidades autónomas. Ello refuerza la argumentación anterior en relación con las disposiciones estatutarias que enmarcan la Ley 10/2019. Además, cabe señalar que, a pesar de que el Gobierno central discutió, de entrada, el encaje de la Ley balear en el ámbito competencial reservado a la comunidad autónoma, ambos ejecutivos llegaron a un acuerdo el pasado 20 de noviembre, lo que evitó que el contencioso llegara al Tribunal Constitucional.<sup>31</sup>

En conclusión, las disposiciones relativas al régimen energético que se analizan a continuación pueden considerarse compatibles con el marco competencial derivado del Estatuto de Autonomía. Por otra parte, el acuerdo referido, aparte de anunciar una nueva actitud del Gobierno central en materia de transición energética, permite también albergar esperanzas respecto a las posibilidades de las comunidades autónomas en relación con el diseño de estrategias ambiciosas para afrontar el cambio climático, lo que, por otra parte, parece derivar del propio Derecho de la Unión Europea y, en particular, de la ya citada Decisión 406/2009/CE.<sup>32</sup>

---

legislación autonómica y la básica del Estado, sea una contradicción sin matices, sea una contradicción que incorpora una disminución de la protección del bien jurídico —para el caso específico de las competencias en materia de protección del medio ambiente—. *Vid.*, en este sentido, la STC 205/2016, de 1 de diciembre (BOE núm. 7, de 9 de enero de 2017).

<sup>31</sup> Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética (BOIB núm. 170, de 19 de diciembre de 2019).

<sup>32</sup> En relación con el cambio de actitud del Gobierno central en esta materia cabe citar un conjunto reciente de normas que incluye el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (BOE núm. 242, de 6 de octubre); el Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras (BOE núm. 308, de 22 de diciembre); el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en

## V. La transición energética de la teoría a la práctica: el procedimiento para el cierre de las centrales eléctricas de combustibles fósiles de las Illes Balears

Ante el contexto de inestabilidad y degradación ecológica del Sistema Tierra, característico de la nueva era geológica del Antropoceno, las instituciones públicas y los gobiernos, en todos los niveles, están desplegando una serie de programas o marcos socio-tecnológicos para hacer frente a la transición ecológica.<sup>33</sup> Según GARCÍA, la dilucidación del concepto de transición ecológica permite identificar su núcleo esencial, es decir, la transición energética.<sup>34</sup> Además, tal como acertadamente subraya GALERA RODRIGO, no debe cometerse el error de considerar coincidentes los conceptos de descarbonización y de transición energética.<sup>35</sup>

En efecto, las políticas de transición energética, correctamente entendidas, son mucho más ambiciosas y tienen dos componentes: uno de carácter tecnológico (la

---

el sector de la industria y el comercio en España (BOE núm. 296, de 8 de diciembre); el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica (BOE núm. 83, de 6 de abril), y el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación (BOE núm. 282, de 23 de noviembre). Sobre estas medidas, *vid.* los siguientes trabajos de PRESICCE, L.: «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113 (2019), pp. 181-222; «Legislación básica de protección del medio ambiente (primer semestre de 2019)». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1 (2019), pp. 1-24, y «Legislación básica de protección del medio ambiente (segundo semestre 2019)». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 2, pp. 1-11.

<sup>33</sup> JENKINS, K.; SOVACOO, B. J.; MCCAULEY, D. «Humanizing sociotechnical transition through energy justice: An ethical framework for global transformative change». *Energy Policy*, núm. 117 (2018), p. 66.

<sup>34</sup> GARCÍA, E. «La transición ecológica: definición y trayectorias complejas». *Ambienta*, núm. 125 (2018), p. 95. Disponible en: [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_AM%2FPDF\\_AM\\_Ambienta\\_2018\\_125\\_completa\\_2.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FPDF_AM_Ambienta_2018_125_completa_2.pdf).

<sup>35</sup> GALERA RODRIGO, S. «Transición energética en España: retos jurídicos más allá del Mercado», en GALÁN VIOQUE, R.; GONZÁLEZ RÍOS, I. (eds.). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2017, p. 499.

sustitución de la tecnología basada en la explotación de los recursos energéticos fósiles por otras energías renovables o con emisiones de carbono y contaminantes muy bajas o nulas); y otro de carácter social, en la medida en que implica un cierto grado de transformación de la organización y el comportamiento social, así como de las instituciones públicas y privadas. Esta segunda vertiente de la transición energética abarca una serie de cuestiones inherentes a la justicia, a la descentralización del mercado, a la fragmentación del poder económico y la realización de derechos humanos que, en su conjunto, deberían conducir hacia una nueva concepción de democracia energética.<sup>36</sup>

Ahora bien, tomar en serio la transición energética y pasar de la teoría a la práctica requiere una operación que parece obvia: la disminución progresiva de la explotación intensiva de energía derivada de los combustibles fósiles. Sin embargo, llevar a cabo esta reducción de recursos energéticos fósiles no ha sido ni simple ni real. En efecto, tal como han señalado BONNEUIL y FRESSOZ, la lección histórica que hay que aprender es que nunca ha habido una verdadera transición energética, sino una serie de adiciones de nuevas fuentes de energía primaria.<sup>37</sup> Por otra parte, HELDEWEG y SAINTIER, han denominado «primera transición» al cambio de paradigma económico y de gobernanza que se ha producido en la transformación de un sistema energético caracterizado por el rol de los monopolios públicos a un sistema de mercado competitivo y regulado. Mientras que las reformas actualmente en marcha constituirían la «segunda transición», es decir, una transformación hacia un modelo económico bajo en carbono, además de un sistema energético descentralizado, con un mayor control ciudadano y más equitativo.

La Ley balear 10/2019 es especialmente innovadora, en la medida en que no se limita a fijar entre sus objetivos tanto la progresiva descarbonización como el fomento de la democratización de la energía (art. 2 LCCTE), sino que contempla un amplio abanico de medidas para alcanzarlos. A continuación, se prestará atención a aquellas que van dirigidas a la descabornización real del sistema

---

<sup>36</sup> Sobre estas cuestiones, *vid.* COCCILO, E. «Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico», en DARNACULLETA GARDELLA, M. M.; ESTEVE PARDO, J.; IBLER, M. (coords.). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*. Madrid: Marcial Pons, 2020, pp. 211-243.

<sup>37</sup> BONNEUIL, C.; FRESSOZ, J. B. *The shock of the Anthropocene*. Londres: Verso, 2017, p. 101.

energético de las islas.<sup>38</sup> Por ello, parece especialmente importante que la LCCTE contenga una disposición específica, en el art. 56, sobre la reducción de la generación eléctrica de origen fósil. Más allá del loable objetivo, la norma en cuestión articula una original solución a la cuestión del procedimiento de cierre de oficio de las centrales térmicas o la sustitución por combustibles menos contaminantes, según los objetivos especificados en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley.

Estas cuestiones merecen ser analizadas, en la medida en que el procedimiento de cierre de centrales térmicas es necesario para hacer efectivo el objeto de la Ley: «el cumplimiento de los compromisos internacionales que emanan del Acuerdo de París mediante el ordenamiento de las acciones encaminadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático en las Illes Balears, así como la transición a un modelo energético sostenible, socialmente justo, descarbonizado, inteligente, eficiente, renovable y democrático» (art. 1).

De acuerdo con los principios de la transición justa<sup>39</sup> (art. 2 *in fine*), el Gobierno de las Illes Balears podrá adoptar, en colaboración y cooperación con las administraciones públicas competentes y las empresas afectadas, las medidas necesarias para llevar a cabo de forma eficaz las actuaciones previstas en el art. 56, a saber: la determinación, por el Plan Director Sectorial Energético, de «las condiciones óptimas para el funcionamiento de las centrales térmicas de las Illes Balears, así como los criterios, el procedimiento y los plazos para su transición, el cierre o la sustitución por combustibles menos contaminantes, en consonancia con los objetivos de reducción de emisiones establecidos en el marco de la normativa básica estatal y del Plan de Transición Energética y Cambio Climático» (art. 56.1). Las condiciones mencionadas en este primer apartado serán de referencia para revisar las autorizaciones ambientales integradas de las que son beneficiarias las centrales térmicas (art. 56.2), de tal manera que «cuando las condiciones impuestas no se puedan cumplir, el Gobierno podrá revocar las autorizaciones concedidas y ordenar el cierre total o parcial de las instalaciones de generación térmica» (art. 56.3).

---

<sup>38</sup> Para un estudio de las medidas de transición justa, *vid.* COCCILOLO, E. «Estado garante, energía y transición justa...», *cit.*

<sup>39</sup> La LCCTE ha sido la primera norma en España en incorporar en su texto articulado los «principios de transición justa», siguiendo la elaboración de la doctrina más avanzada en la materia: SOVACCOOL, B.; DWORKIN, M. H. «Energy justice: Conceptual insights and practical applications». *Applied Energy*, núm. 142 (2015), pp. 438-440.

A la vista de las citadas disposiciones normativas, resulta de interés desarrollar una serie de consideraciones sobre la viabilidad jurídica del procedimiento de cierre de oficio de las centrales eléctricas para que de dicha actuación administrativa no derive un derecho de compensación a favor de las empresas que explotan las correspondientes instalaciones.

El art. 3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) otorga al Estado la facultad de autorizar instalaciones de producción de electricidad con una potencia eléctrica instalada de más de 50 MW situadas en territorios no peninsulares, cuando sus sistemas eléctricos estén efectivamente integrados en el sistema peninsular. Este último requisito no se cumple en el caso de las Illes Balears; de hecho, no se ha dictado la Orden Ministerial en materia de integración efectiva en el sistema eléctrico peninsular.<sup>40</sup> Además, cabe señalar que los territorios no peninsulares, de acuerdo con el art. 10 LSE, podrán ser objeto de una regulación singular y que esta (RD 738/2015, art. 9)<sup>41</sup> reproduce sustancialmente la disposición citada en materia de competencia del art. 3 LSE. Las centrales térmicas, a las que se refiere la Disposición Adicional Cuarta de la LCCTE, tienen una potencia instalada superior a 50 MW, sin embargo, al tratarse de instalaciones no integradas en el sistema peninsular y cuyo aprovechamiento no afecta a otras comunidades autónomas recaen en el ámbito autorizatorio que corresponde al Gobierno balear.

Por otra parte, el Decreto balear 36/2003 que regula el procedimiento administrativo en materia de centrales eléctricas<sup>42</sup> se refiere únicamente a la instalación, ampliación y reforma, pero no dice nada sobre su cierre de instalaciones, por lo que es necesario referirse de nuevo en este aspecto a la

---

<sup>40</sup> Al revés, la Orden vigente lo califica de sistema eléctrico aislado: véase la Orden TEC/1172/2018, de 5 de noviembre, por la que se redefinen los sistemas eléctricos aislados del territorio no peninsular de las Illes Balears y se modifica la metodología de cálculo del precio de adquisición de la demanda y del precio de venta de la energía en el despacho de producción de los territorios no peninsulares (BOE núm. 275, de 14 de noviembre).

<sup>41</sup> Real Decreto 738/2015, de 31 de julio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica y el procedimiento de despacho en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares (BOE núm. 183, de 1 de agosto).

<sup>42</sup> Decreto 36/2003, de 11 de abril, por el que se modifica el Decreto 99/1997, de 11 de julio, por el que se regula el procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de las instalaciones eléctricas de la comunidad autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 57, de 24 de abril).

regulación nacional básica de la LSE. La norma estatal, en el art. 53.5, establece que «[l]a transmisión y cierre definitivo de las instalaciones de [...] producción [...], así como el cierre temporal de las instalaciones de producción requerirán autorización administrativa previa en los términos establecidos en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo». De ello se deriva que la norma contempla solo el supuesto de cierre a instancia de parte del titular de la instalación, por lo que parece haber una laguna normativa en relación con el cierre de oficio de la instalación de producción. Este vacío normativo, sin embargo, no es óbice para impedir a la Administración balear la revisión de una autorización como resultado de la aprobación de nuevas normas o planes con los que los derechos otorgados por la autorización resulten incompatibles.

Una vez alcanzada esta conclusión es necesario contrastarla con la opinión del Consejo de Estado y con la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Catalana de Cambio Climático. El Consejo de Estado consideró de manera muy categórica que las comunidades autónomas no pueden limitar o incluso eliminar la existencia de determinadas instalaciones térmicas de generación de energía, además porque ello «supondría una vulneración de los derechos de los productores de electricidad».<sup>43</sup> Los argumentos han sido asumidos por el Tribunal Constitucional que en la ya citada Sentencia ha concluido que:

«Por todo lo anterior debe concluirse que no pueden las comunidades autónomas decidir libre, aislada e individualmente si, y en su caso cómo, afrontan esta “transición energética”, y la fecha en que debe conseguirse ésta, a modo de *dies ad quem*. Solo el Estado se encuentra en la posición y tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación. No solo por tener encomendadas las competencias ya señaladas de los núms. 13, 23 y 25 del

---

<sup>43</sup> Dictamen del Consejo de Estado 904/2017, del 2 de noviembre: «En consecuencia, ninguna Comunidad Autónoma tiene competencias para implantar en su territorio “un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado y descarbonizado” (apartado 1), en el que “el consumo de combustibles fósiles tienda a ser nulo” (letra c)), no solo porque tal modelo no es compatible con el que establecen las normas estatales, sino también porque, desde una perspectiva más concreta, ello produciría una vulneración de los derechos de los productores de energía eléctrica consagrados en el artículo 26.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, uno de los cuales consiste, precisamente, en “la utilización en sus unidades de producción de aquellas fuentes de energía primaria que consideren más adecuadas respetando, en todo caso, los rendimientos, las características técnicas y las condiciones de protección medioambiental contenidas en la autorización de dicha instalación”».

art. 149.1, con el contenido que resulta de la doctrina constitucional citada en el precedente fundamento jurídico 4, sino por la necesaria coordinación con los restantes Estados miembros de la Unión Europea y con la propia Unión, con competencia en la materia, pues en un espacio sin fronteras interiores y libre circulación de mercancías, servicios personas y capitales (art. 26.2 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea) solo actuando de manera conjunta puede afrontarse esa transformación» [FJ 10].

La decisión persevera en una senda criticable y desfasada, tal como ha tenido ocasión de decir la doctrina,<sup>44</sup> y en nuestra opinión, socava el camino hacia una verdadera transición energética, ignora las dimensiones y las demandas de justicia energética y climática, tiene una concepción centralizada y limitada de democracia y, peor aún, ignora la urgencia del problema. Además, los argumentos del Consejo de Estado y del Tribunal Constitucional no convencen, y menos aún parece correcta una eventual aplicación analógica al caso balear, al menos, por las dos siguientes razones: en primer lugar, porque no parece respetar las competencias autonómicas, y especialmente la singularidad de las Illes Balears, tal como hemos argumentado en los epígrafes anteriores. Como consecuencia, las Illes Balears mantienen intactas sus competencias en materia de generación eléctrica, que ejercerán de acuerdo con lo establecido en las leyes y reglamentos aplicables antes mencionados.

La segunda razón es que los derechos de las empresas operadoras de las centrales eléctricas no son absolutos ni intangibles, especialmente si se tiene en cuenta lo dispuesto en el art. 26.1.a) LSE, según el cual es posible imponer «las limitaciones al cambio de combustible y a las condiciones de contratación que puedan establecerse reglamentariamente para aquellas centrales de producción con retribución regulada». En efecto, las centrales térmicas a las que se refiere la Disposición Adicional Cuarta de la LCCTE reciben una remuneración regulada por su actividad de generación de electricidad. Por lo tanto, la posibilidad de intervenir en las condiciones de operación y cambio de combustible de las centrales de

---

<sup>44</sup> Vid. ALENZA GARCÍA, J. F. «Las energías renovables ante la fugacidad legislativa: la mitificación de los principios de (in)seguridad jurídica y de (des)confianza legítima». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 55 (2016), pp. 7 y 8. Vid., también, NOGUEIRA LÓPEZ, A. «El demediado derecho a un medio ambiente adecuado», en PENDÁS, B. (dir.); GONZÁLEZ, E., RUBIO, R. (coords.). *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Vol. III. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, pp. 2465-2482, y GALERA RODRIGO, S. «Transición energética: un salto cualitativo en el progreso democrático». *Ambienta*, núm. 125 (2018), pp. 68-85.

generación mediante el Plan Director Sectorial Energético debe considerarse jurídicamente correcta, de acuerdo con los objetivos de reducción de emisiones establecidos en el Plan de Transición Energética y Cambio Climático de las Illes Balears y en el marco de la normativa estatal.

También hay que señalar que el Plan de Transición Energética y Cambio Climático tiene carácter reglamentario, ya que ha de ser aprobado por Decreto del Gobierno de las Illes Balears (art. 10.4 LCCTE); además, tiene como finalidad general determinar «el marco integrado y transversal de ordenación y planificación de objetivos, políticas y acciones que permitan cumplir con las finalidades de esta ley» (art. 10.1 LCCTE), es decir, «la transición a un modelo energético sostenible» (art. 1.1 LCCTE) y la progresiva descarbonización de la economía y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (art. 2.c LCCTE).

En conclusión, de acuerdo con una interpretación sistemática de la legislación aplicable, la disposición del art. 56 LCCTE dirigida a la reducción de la electricidad de origen fósil mediante el cierre o la imposición de un cambio de combustible, de las centrales térmicas de generación, por parte del Gobierno Balear debe considerarse constitucionalmente correcta, aunque siempre será necesario obtener, por razones de seguridad del suministro, el informe del operador del sistema exigido por el art. 53.5 LSE,<sup>45</sup> y que justamente el legislador balear requiere en el art. 56.3 LCCTE.

La potestad de cierre de las plantas de generación térmica depende de la revocación de las autorizaciones ambientales integradas.<sup>46</sup> Cabe destacar que las

---

<sup>45</sup> Art. 53.5 LSE: «En todo caso, el cierre definitivo de instalaciones de generación requerirá el informe del operador del sistema en el que se consignarán las posibles afecciones del cierre a la seguridad de suministro y en el que se deberá pronunciar motivadamente si éste resulta posible sin poner en riesgo la seguridad de suministro».

<sup>46</sup> Sobre las autorizaciones ambientales integradas y su revisión, hay una amplia literatura jurídica, *ex multis*: PERNAS GARCÍA, J. J. *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*. Barcelona: Atelier, 2004; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. M. «La autorización ambiental integrada», en ALENZA GARCÍA, J. F. (coord.). *Comentario a la ley foral de intervención para la protección ambiental*. Pamplona: Instituto Navarro de Administración Pública, 2006; FORTES MARTÍN, A. *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*. Barcelona: Ecoiuris, 2004; LOZANO CUTANDA, B.; SÁNCHEZ LAMELAS, A.; PERNAS GARCÍA, J. J. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*. Madrid: Wolters Kluwer, 2012; CASADO CASADO, L.; PERNAS GARCÍA, J. J.; DE LA VARGA PASTOR, A.; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. «La ordenación económica de los

autorizaciones ambientales integradas de las centrales térmicas de las Illes Balears están afectadas por un régimen de exención temporal al cumplimiento de los valores límite de emisión, debido a que forman parte de una pequeña red aislada. En efecto, de acuerdo con la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), las centrales térmicas afectadas por las disposiciones de la LCCTE están exentas del cumplimiento de los valores límite de emisión establecidos en la parte 1 del anexo V de esta Directiva, exención que tiene como fecha límite el 31 de diciembre de 2019. A partir de ese momento, se requerirá una nueva autorización ambiental integrada que garantice el cumplimiento de las posibles emisiones, una vez agotada la vigencia temporal de la mencionada excepción. El Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC), prevé diferentes supuestos de revisión de las autorizaciones ambientales integradas. En particular, el art. 26.4 establece que la autorización ambiental integrada debe ser revisada de oficio en una serie de circunstancias, entre las que cabe destacar, cuando «[a]sí lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación o sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental» (art. 26.4.e LPCIC). En este caso, la revisión de la autorización ambiental integrada «no dará derecho a indemnización y se tramitará por el procedimiento simplificado establecido en el reglamento de desarrollo» (26.5 LPCIC).

Como consecuencia final, el cierre de las instalaciones de generación depende, según lo establecido en el art. 56 LCCTE, de las condiciones óptimas establecidas en el Plan Director Sectorial Energético para la operación de las centrales térmicas, en consonancia con los objetivos de reducción de emisiones. Por lo tanto, estas condiciones serán determinantes para la revisión de las autorizaciones ambientales integradas, de acuerdo con las medidas de transición energética, y en el caso de que no se puedan cumplir las condiciones fijadas, el Gobierno balear podrá revocar las autorizaciones y ordenar el cierre total o parcial de las instalaciones de generación.

---

proyectos con repercusión ambiental en el contexto de la crisis económica. Autorización ambiental integrada, evaluación del impacto ambiental de proyectos y licencia y comunicación previa de actividades con menor incidencia ambiental», en SANZ LARRUGA, J.; PERNAS GARCÍA, J. J.; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. (coords.). *Derecho ambiental para una economía verde: informe Red Ecover*. Cizur Menor: Aranzadi, 2016, pp. 49-116.

## VI. Conclusiones

La Ley 10/2019 supone una apuesta estratégica ambiciosa en relación con el cambio climático, que enlaza con las líneas maestras del régimen internacional en la materia y con el Derecho actualmente vigente en la Unión Europea, así como con las tendencias futuras que se van definiendo en el marco del *Green Deal*. En este contexto, ofrece un camino para la transición energética que no se queda en el puro programa, sino que prevé medidas concretas que deben tener un impacto en la huella de carbono de las Illes Balears. Ello se logra a través de una contextualización competencial de la regulación prevista que permite desarrollar una política propia en la materia, respondiendo al marco normativo del autogobierno balear y, en particular, a las singularidades que lo definen, entre las que cabe mencionar el hecho insular, de primera importancia en esta materia. Por otra parte, la Ley se ha aprobado en un momento en que la política energética del Gobierno central se reajusta de cara a una descarbonización de la economía, lo que seguramente rebajará la tensión competencial que ha definido el sector energético a lo largo de la última década.

Entre las medidas concretas que permiten hacer efectiva la estrategia de transición energética de una manera coherente con los desafíos de la transición ecológica y de la emergencia derivada del cambio climático, se han analizado de forma específica las medidas dirigidas a la reducción de la generación eléctrica de origen fósil. La nueva regulación balear sobre el cierre de centrales térmicas articula una fórmula original, constitucionalmente no controvertida, que desmiente la orientación de la doctrina jurisprudencial de «petrificación de las competencias» y refuta una política ambiental centralizadora, sendos obstáculos al despliegue de una política energética y climática alineadas con las perspectivas y exigencias europeas e internacionales.

## VII. Bibliografía

ALENZA GARCÍA, J. F. «Las energías renovables ante la fugacidad legislativa: la mitificación de los principios de (in)seguridad jurídica y de (des)confianza legítima». *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 55 (2016).

BONNEUIL, C.; FRESSOZ, J. B. *The shock of the Anthropocene*. Londres: Verso, 2017.

CASADO CASADO, L.; PERNAS GARCÍA, J. J.; DE LA VARGA PASTOR, A.; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. «La ordenación económica de los proyectos con repercusión ambiental en el contexto de la crisis económica. Autorización ambiental

integrada, evaluación del impacto ambiental de proyectos y licencia y comunicación previa de actividades con menor incidencia ambiental», en SANZ LARRUGA, J.; PERNAS GARCÍA, J. J.; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. (coords.). *Derecho ambiental para una economía verde: informe Red Ecover*. Cizur Menor: Aranzadi, 2016.

COCCIOLO, E. «Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico», en DARNACULLETA GARDELLA, M. M.; ESTEVE PARDO, J.; IBLER, M. (coords.). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*. Madrid: Marcial Pons, 2020.

CRAMER, W. [et al.]. «Climate change and interconnected risks to sustainable development in the Mediterranean». *Nature Climate Change*, núm. 8 (2018).

DOLZER, R. «Die internationale Konvention zum Schutz des Klimas und das allgemeine Völkerrecht». BEYERLIN, U.; BOTHNER, M.; HOFMANN, R.; PETERSMANN, E. U. (eds.). *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt*. Berlin, Heidelberg, Nueva York: Springer, 1995.

FISCHER-KOWALSKI, M.; HABERL, H. «Sustainable Development: socio-economic metabolism and colonization of nature». *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 158 (1998).

FORTES MARTÍN, A. *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*. Barcelona: Ecoiuris, 2004.

GALERA RODRIGO, S. «Transición energética en España: retos jurídicos más allá del Mercado», en GALÁN VIOQUE, R.; GONZÁLEZ RÍOS, I. (eds.). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

- «Transición energética: un salto cualitativo en el progreso democrático». *Ambienta*, núm. 125 (2018).

GARCÍA, E. «La transición ecológica: definición y trayectorias complejas». *Ambienta*, núm. 125 (2018).

GILLINGS, M. R.; HAGAN-LAWSON, E. L. «The cost of living in the Anthropocene». *Earth Perspectives*, vol. 1, núm. 2 (2014).

«Intergovernmental Panel on Climate Change». *Special Report: Global Warming of 1.5 °C. Summary for Policymakers, C2*.

JARIA-MANZANO, J. «Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 8, núm. 1 (2017).

- «Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente (segundo semestre 2019)». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1 (2019).

JASANOFF, S. «Cosmopolitan Knowledge: Climate Science and Global Civic Epistemology», en DRYZEK, J. S.; NORGAARD, R. B.; SCHLOSBERG, D. (eds.). *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

JENKINS, K.; SOVACOOOL, B. J.; MCCAULEY, D. «Humanizing sociotechnical transition through energy justice: An ethical framework for global transformative change». *Energy Policy*, núm. 117 (2018).

LOWE, T. [et al.]. «Does tomorrow ever come? Disaster narrative and public perceptions of climate change». *Public Understanding of Science*, vol. 15, núm. 4 (2006).

LOZANO CUTANDA, B.; SÁNCHEZ LAMELAS, A.; PERNAS GARCÍA, J. J. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*. Madrid: Wolters Kluwer, 2012.

MALM, A. *Fossil Capital. The Rise of Steam Power and the Roots of Global Warming*. Londres: Verso, 2016.

MOUCHET, V. S. [et al.]. «Vulnerability to climate change of islands worldwide and its impact on the tree of life». *Scientific Reports*, núm. 9 (2019).

NOGUEIRA LÓPEZ, A. «El demediado derecho a un medio ambiente adecuado», en PENDÁS, B. (dir.), GONZÁLEZ, E., RUBIO, R. (coords.) *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Vol. III. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

PERNAS GARCÍA, J. J. *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*. Barcelona: Atelier, 2004.

PRESICCE, L. «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113 (2019).

- «Legislación básica de protección del medio ambiente (primer semestre de 2019)». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1 (2019).
- «Legislación básica de protección del medio ambiente (segundo semestre 2019)». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 2 (2019).

ROCKSTRÖM, J. [et al.]. «Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity». *Ecology and Society*, vol. 14, núm. 2 (2009).

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. M. «La autorización ambiental integrada», en ALENZA GARCÍA, J. F. (coord.). *Comentario a la ley foral de intervención para la protección ambiental*. Pamplona: Instituto Navarro de Administración Pública, 2006.

SOVACOOOL, B.; DWORKIN, M. H. «Energy justice: Conceptual insights and practical applications». *Applied Energy*, núm. 142 (2015).

COMENTARIS I NOTES

