

**DICTAMEN SOBRE L'ADEQUACIÓ ALS ORDENAMENTS JURÍDICS
ESPANYOL I EUROPEU DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE CANVI
CLIMÀTIC I TRANSICIÓ ENERGÈTICA DE LES ILLES BALEARS**

cedat | CENTRE D'ESTUDIS
DE DRET AMBIENTAL
DE TARRAGONA



**UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI**

20 de març de 2018

SUMARI DE CONTINGUTS

1. Introducció
2. Consideracions generals sobre l'Avantprojecte
 - 2.1. Sobre l'adequació general del text projectat al dret de la Unió Europea
 - 2.2. Sobre l'adequació general del text projectat al dret constitucional espanyol
3. Viabilitat jurídica de propostes o línies d'actuació concretes contingudes en el text
 - 3.1. Sobre l'exposició de motius
 - 3.2. Marc estratègic de referència per a la definició de plans i mesures d'adaptació al canvi climàtic
 - 3.3. Sobirania, autosuficiència energètica i transició justa
 - 3.4. Establiment de pressupostos de carboni
 - 3.5. Inventari d'emissions de CO₂ d'àmbit autonòmic
 - 3.6. Objectius autonòmics vinculants de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle
 - 3.7. Petjada de carboni
 - 3.8. Limitació progressiva i planificada de l'entrada i circulació a les Illes Balears de vehicles contaminants
 - 3.9. Autoconsum energètic
 - 3.10. Reducció de la generació elèctrica d'origen fòssil
 - 3.11. Mesures de socialització de l'energia
 - 3.12 Objectius d'eficiència energètica

3.13. Limitacions en relació amb els propietaris d'edificis, els titulars de grans infraestructures pel que fa al consum energètic i a l'ús d'energies renovables

4. Conclusions i recomanacions

Annex 1: Altres consideracions o suggeriments concrets de canvis de redacció

Annex 2: Propostes de modificació en relació amb l'exposició de motius

Annex 3: Consideracions sobre l'article 83 de l'Avantprojecte

1. INTRODUCCIÓ

Amb data 8 de febrer de 2018, la secretaria general de la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat del Govern de les Illes Balears va aprovar el contracte amb el Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), mitjançant la FURV, pel qual s'encarrega un Dictamen sobre l'adequació al dret espanyol i europeu de l'Avantprojecte de Llei de canvi climàtic i transició energètica de les Illes Balears.

Concretament, l'encàrrec preveu el següent:

- 1) Determinar l'adequació general del text projectat als ordenaments constitucional i europeu.
- 2) Determinar la viabilitat jurídica de les principals prescripcions relatives als punts següents:
 - a) Marc estratègic de referència per a la definició de plans i mesures d'adaptació al canvi climàtic.
 - b) Establiment de pressupòsits de carboni.
 - c) Inventari d'emissions de CO₂ d'àmbit autonòmic.
 - d) Objectius autonòmics vinculants de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle.
 - e) Limitació progressiva i planificada de l'entrada i circulació a les Illes Balears de vehicles contaminants.
 - f) Limitacions als propietaris d'edificis en relació al consum energètic.
 - g) Limitacions als titulars de grans infraestructures pel que fa al consum energètic i a l'ús d'energies renovables.

Als aspectes concrets indicats, el Dictamen present n'afegeix alguns altres que s'han considerat especialment rellevants en el context de l'objectiu general de l'encàrrec.

L'Avantprojecte de Llei (en endavant l'Avantprojecte) està estructurat en una exposició de motius, set títols, amb 92 articles, tres disposicions addicionals, quatre disposicions transitòries, una disposició derogatòria, cinc disposicions finals i un annex.

El Títol I conté les Disposicions generals, que inclouen quatre articles, que s'ocupen, respectivament, de l'objecte i àmbit d'aplicació, les finalitats, les polítiques climàtiques i les definicions emprades en el text.

El Títol II està dedicat a l'organització administrativa i compren els arts. 5 a 9. S'hi regulen la Comissió Interdepartamental de Canvi Climàtic, el Consell Balear del Clima, el Comitè d'Experts per a la Transició Energètica i el Canvi Climàtic, l'Institut Balear de l'Energia i del Canvi Climàtic, així com la figura del gestor energètic a implantar a cada administració pública de les Illes Balears.

El Títol III fa referència a la planificació de les mesures relatives al canvi climàtic. Conté dos capítols. El primer, relatiu al Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic (arts. 10 a 16), estableix l'esmentat Pla i les seves línies generals, defineix el Marc estratègic d'adaptació. Així mateix, fixa uns objectius de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle, regula els pressuposts de carboni, determina els objectius d'eficiència energètica i els de penetració d'energies renovables, i preveu la necessitat de definir les línies estratègiques d'actuació sectorials. El segon Capítol, relatiu a la perspectiva climàtica i altres mesures de planificació (arts. 17 a 22), estableix la incorporació de la perspectiva climàtica en l'elaboració normativa, en els pressuposts i en els instruments de planificació territorial i l'adaptació del Pla Director Sectorial Energètic a la nova Llei i al Pla de Transició; regula els plans d'acció municipals per al clima i l'energia sostenible; i incorpora els objectius de la Llei als procediments d'avaluació ambiental dels plans, programes i projectes regulats en la legislació balear.

El Títol IV es centra en les polítiques energètiques. Inclou cinc capítols. El primer Capítol (arts. 23 a 27) es dedica a la reducció d'emissions, enunciant els principis d'actuació, diferenciant les obligacions relatives a emissions no difuses i a

emissions difuses i creant el Registre balear de petjada de carboni. El segon Capítol (arts. 28 a 39) es dedica a l'eficiència energètica, enunciant-ne les obligacions generals i dedicant després diferents disposicions a les edificacions (Secció 1a.), a les Infraestructures públiques (Secció 2a.) i a l'eficiència energètica d'instal·lacions i aparells (Secció 3a.). El tercer Capítol (arts. 40 a 50) s'ocupa de les energies renovables. Inclou unes disposicions generals (Secció 1a.), unes disposicions relatives a la ubicació de les instal·lacions i tramitació de projectes (Secció 2a) i altres disposicions d'aplicació específica de les energies renovables (Secció 3a), on es regula específicament l'autoconsum i l'aprofitament dels grans aparcaments de superfície i cobertes industrials. El Capítol quart (art. 51) es dedica a la gestió de la demanda elèctrica. Finalment, el cinquè Capítol (arts. 52 a 54) es refereix als combustibles.

El Títol V fa referència a les polítiques de mobilitat i transport. Està integrat per dos capítols. El primer (arts. 55 i 56) conté les disposicions generals. El segon Capítol (arts. 57 a 61) es destina a la mobilitat elèctrica i a les seves infraestructures, així com a les restriccions de circulació aplicables als vehicles de combustió interna.

El Títol VI té l'encapçalament de polítiques de sensibilització i exemplificació. Comprèn dos capítols. El primer (arts. 62 a 67) es refereix a les mesures de contractació pública i comprèn disposicions generals de contractació, així com altres relatives al consum elèctric de les administracions públiques, a les obres públiques, al lloguer o adquisició d'immobles, als vehicles d'ús públic i a l'organització d'esdeveniments i actes públics. I el segon capítol (arts. 68 a 73) es centra en les mesures de sensibilització i difusió.

El Títol VII regula la disciplina en matèria de canvi climàtic. Està integrat per les competències (art. 74), un primer capítol (arts. 75 a 81), relatiu a la funció inspectora, i un segon capítol (arts. 82 a 92) relatiu al règim sancionador, que inclou la definició dels subjectes responsables, la tipificació de les infraccions i la previsió de les sancions.

Les disposicions addicionals fan referència, respectivament, a l'aprovació dels estatuts de l'Institut Balear de l'Energia, a l'aprovació del Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic i al calendari d'adaptació i desplegament d'alguns aspectes concrets de la Llei, com ara el Pla Director Sectorial Energètic, els plans

d'acció municipals per al clima i l'energia sostenible regulats, la transició per al tancament de centrals tèrmiques, l'enllumenat públic i els aparcaments existents, o les mesures sobre vehicles de combustió interna, inclosa l'habilitació al Govern a modificar diversos aspectes del calendari d'aplicació de diverses normes de la Llei.

Les disposicions transitòries regulen, respectivament, l'exercici transitori de les funcions atribuïdes al Consell Balear del Clima, l'exercici transitori de les funcions atribuïdes a l'Institut Balear de l'Energia, els plans territorials insulars que es modifiquin abans de l'adaptació o l'aprovació d'un nou Pla Director Sectorial Energètic, i els plans directors sectorials fins a l'aprovació del Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic.

La disposició derogatòria deroga les disposicions de rang igual o inferior s'oposin, contradiguin o resultin incompatibles amb el que disposa la Llei, i en especial, el Decret 60/2005, de 27 de maig, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental i el Comitè Tècnic sobre el Canvi Climàtic.

Les disposicions finals contenen modificacions de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de les directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i de mesures tributàries; de la Llei 12/2016, de 17 d'agost, d'avaluació ambiental de les Illes Balears; i del Decret 33/2015, de 15 de maig, pel qual es modifica el Pla Director Sectorial Energètic de les Illes Balears. També preveuen el desplegament reglamentari de la Llei, així com l'entrada en vigor, als dos mesos d'haver-se publicat en el Butlletí Oficial de les Illes Balears, encara que es difereix la data d'aplicació de determinades mesures concretes previstes a la Llei. Finalment l'annex fa referència als percentatges de vehicles elèctrics per incorporar en les renovacions de flota d'acord amb el previst a l'art. 57.2 de la Llei.

2. CONSIDERACIONS GENERALS SOBRE L'AVANTPROJECTE

2.1. Sobre l'adequació general del text projectat al dret de la Unió Europea

Les mesures per abordar el problema del canvi climàtic i reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle són una prioritat per la Unió Europea (en endavant, UE). En particular, la UE s'ha compromès a transformar Europa en una economia hipocarbònica i d'alta eficiència energètica. En aquest sentit, la UE s'ha compromès a reduir les seves emissions, abans de 2050, entre un 80% i un 95% respecte als nivells de 1990 com a part de l'esforç col·lectiu dels països desenvolupats per fer el mateix.

Amb aquest objectiu, la UE va preveure el Paquet legislatiu d'energia i clima 2013-2020, que comprèn un conjunt de directives que marquen com a objectius incrementar l'ús de les energies renovables fins a un 20% del consum brut d'energia final, incrementar un 20% en eficiència energètica i reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle un 20% en l'horitzó del 2020 amb relació al 1990. Com es recorda en el Preàmbul de l'Avantprojecte, l'any 2014 el Govern autonòmic de les Illes Balears va aprovar el Pla de Mitigació del Canvi Climàtic a les Illes Balears 2013-2020, que tenia per objectiu reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle un 20% el 2020 respecte de les emissions de 2005.

Sobre la base d'aquell paquet de mesures, la UE va adoptar un nou marc del clima i energia per al 2030, l'octubre de 2014. Els objectius fonamentals del marc de clima i energia per a 2030 són tres: almenys un 40% de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle (en relació amb els nivells de 1990); almenys el 27% de quota d'energies renovables; i almenys el 27% de millora de l'eficiència energètica. Això implicava reduccions en els sectors inclosos en el règim de comerç de drets d'emissió (RCDE) i en els sectors no inclosos en aquest règim d'un 43% i d'un 30%, respectivament, en 2030 en comparació amb

2005. Tots aquests objectius s'han traduït en un conjunt de mesures legislatives successives de la Unió sobre l'energia i el canvi climàtic, que comprenen mesures relatives a la mitigació o reducció d'emissions, les energies renovables, l'eficiència energètica i mesures d'adaptació.

Pel que fa a les emissions, les mesures s'han centrat en el règim del comerç d'emissions (RCDE), instaurat el 2005, i la seva revisió. El RCDE-UE es va crear per promoure la reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle procedents del sector de l'aviació i de les grans instal·lacions dels sectors elèctric i industrial, d'una manera rendible i econòmicament eficient. Està regulat per la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre de 2003, modificada per la Directiva 2008/101/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de novembre de 2008, que inclou les activitats d'aviació i per la Directiva 2009/29/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de abril de 2009, que va actualitzar els objectius de reducció d'emissions per al 2020. Abasta, aproximadament, el 45% de les emissions de gasos d'efecte hivernacle de la UE. L'objectiu per al 2020 és que les emissions d'aquests sectors siguin un 21% més baixes que les registrades el 2005.

Paral·lelament i en relació amb alguns dels sectors no inclosos en el RCDE es va aprovar la Decisió 406/2009/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril de 2009, sobre l'esforç dels Estats membres per reduir les seves emissions de gasos d'efecte hivernacle a fi de complir els compromisos adquirits per la Comunitat fins a 2020¹ i el Reglament 525/2013 del Parlament Europeu i del Consell de 21 de maig de 2013, relatiu a un mecanisme per al seguiment i la notificació de les emissions de gasos d'efecte hivernacle i per a la notificació, a nivell nacional o de la Unió, d'altra informació rellevant per al canvi climàtic.

Les emissions nacionals a reduir afecten als sectors no inclosos en el RCDE, que representen el 55% del total de les emissions de la UE: habitatge, agricultura, residus i transports (exclosa l'aviació). En virtut de la Decisió 406/2009/CE, els països de la UE han assumit objectius anuals vinculants fins al 2020 per reduir les emissions en alguns d'aquests sectors (en relació amb els nivells de 2005): Energia (crema de combustible i emissions fugitives de combustibles), processos industrials; utilització de dissolvents i altres productes;

¹ DO L 140, 5.6.2009, p. 136-148.

agricultura, i residus. En concret, la contribució dels diferents Estats membres s'ha establert mitjançant l'art. 3 i annex II de la Decisió de 2009 i la Decisió 2013/162/UE de la Comissió de 26 de març de 2013 per la qual es determinen les assignacions anuals d'emissions dels Estats membres per al període del 2013 al 2020, de conformitat amb la Decisió no 406/2009/CE del Parlament Europeu i del Consell².

Els objectius de reducció nacional d'emissions, que varien en funció de la riquesa nacional, van des de la reducció del 20% en els països més rics fins a l'increment màxim del 20% en els menys rics (encara que aquests també hauran de fer esforços per limitar les emissions). Els països han de notificar les seves emissions a la Comissió perquè aquesta pugui fer cada any el seguiment dels progressos realitzats. En el cas espanyol, el compromís de reducció és del 10 % de les emissions de gasos d'efecte hivernacle pel 2020, en comparació amb els nivells de emissions de gasos d'efecte hivernacle el 2005.

Actualment diverses propostes normatives estan en vies de reformar aquests mecanismes. D'una banda, la Comissió Europea ha presentat el març de 2015, una proposta de revisió general del RCDE-UE³, que és la primera mesura legislativa concreta per complir el compromís de la UE de reduir les emissions d'efecte hivernacle en almenys un 40% abans del 2030 a nivell intern.

Per aconseguir l'objectiu de reducció d'almenys un 40%: els sectors inclosos en el règim de comerç de drets d'emissió de la UE (RCDE) haurien d'assolir una reducció del 43% en relació amb els nivells de 2005, per la qual cosa hauria de reformar-se i reforçar el RCDE, i els sectors no inclosos en el RCDE haurien d'aconseguir una reducció del 30% en relació amb els nivells de 2005, per la qual cosa caldria establir objectius vinculants a cada Estat membre.

El Consell Europeu, en les seves conclusions dels dies 23 i 24 d'octubre de 2014 va establir l'objectiu vinculant de reduir internament almenys en un 40% les emissions de gasos d'efecte hivernacle de tots els sectors de l'economia per 2030 respecte als valors de 1990. El 6 de març de 2015 el Consell aprovar oficialment aquesta aportació de la Unió i els Estats membres com la seva

² DO L 90, 28.3.2013, p. 106–110.

³ Brussel·les, 15.7.2015. COM(2015) 337 final, 2015/148 (COD).

contribució prevista determinada a nivell nacional de conformitat amb l'Acord de París, que va ser aprovat per la UE mitjançant la Decisió (UE) 2016/1841 del Consell i va entrar en vigor el 4 de novembre de 2016. En aquest context s'ha adoptat, el 13 de desembre de 2017, Reglament (UE) 2017/2392 del Parlament Europeu i del Consell, pel qual es modifica la Directiva 2003/87/CE, centrat en l'aviació.⁴

S'ha proposat un nova Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell sobre les reduccions anuals vinculants de les emissions de gasos d'efecte hivernacle per part dels Estats membres de 2021 a 2030, pel qual es modificaria l'esmentat Reglament (UE) 525/2013.⁵ Cada Estat membre haurà de limitar, en 2030, les seves emissions de gasos d'efecte hivernacle com a mínim en un percentatge determinat per a cada Estat membre en relació amb les seves emissions de 2005. Afecta als sectors no inclosos en el Sistema de comerç d'emissions (ETS) de la UE (transport, residencial/comercial, agricultura, tractament de residus, petites instal·lacions industrials). Per aquest període l'Estat espanyol ha de reduir el 26% de les emissions al 2030, respecte de l'any 2005.

L'art. 12 de l'Avantprojecte fixa els objectius de reducció d'emissions i utilitza el 2005 com a any base per assolir els objectius mínims de reducció següents, que tenen caràcter vinculant per a les emissions difuses i indicatiu per a les no difuses, i que ha de tenir en compte la particularitat del fet insular: a) El 40 % per a l'any 2030, i b) El 90 % per a l'any 2050.

En relació amb aquesta disposició cal dir que:

- L'objectiu general de la UE és d'un 40% de reducció de totes les emissions per al 2030 en comparació amb les dades de 1990;
- Aquest objectiu implicava reduccions en els sectors inclosos en el règim de comerç de drets d'emissió (RCDE) i en els sectors no inclosos en aquest règim — el que l'Avantprojecte denomina emissions difuses— d'un 43% i d'un 30%, respectivament, en 2030 en

⁴ DOUE L 350/7, 29.12.2017.

⁵ Brussel·les, 20.7.2016. COM(2016) 482 final. 2016/0231 (COD)

comparació amb 2005.

- L'UE s'ha compromès a reduir les seves emissions, abans de 2050, entre un 80% i un 95% respecte als nivells de 1990

Es pot concloure, per tant, sense perjudici del que es diu, amb més detall, en l'apartat 3.6, que els objectius fixats en l'art. 12 estan alineats amb els objectius de la UE en aquest àmbit, lleugerament per sota pel que fa a les emissions no difuses (fixats en el 40% a l'Avantprojecte –en aquest cas, amb caràcter indicatiu– i en el 43% a nivell de la UE), però un 33% per sobre en el cas de les difuses. Igualment, l'objectiu del 90% per a l'any 2050, encara que referit a l'any 2005, millora l'objectiu, atès que les emissions el 2005 van ser inferiors a les de 1990. Tot i això es recomana referir-lo al 1990, com es detalla en l'apartat 3.6. Representen un compromís que facilitarà a Espanya el compliment dels objectius derivats de la seva condició d'Estat membre de la UE. Aquests objectius només haurien de ser modificats si unes posteriors bases estatals establissin objectius més exigents per a les Illes Balears. Pel que fa a les energies renovables, el Consell Europeu de març de 2007 va aprovar l'objectiu obligatori d'assolir una quota del 20% d'energia procedent de fonts renovables en el consum total d'energia de la UE el 2020.

Els països de la UE també han assumit objectius nacionals vinculants per incrementar d'aquí al 2020 el percentatge d'energies renovables que consumeixen, segons el que disposa la Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'abril de 2009 relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables. Aquests objectius varien segons les situacions de partida de la producció d'energies renovables a cada país i de la seva capacitat per augmentar-la (que va des del 10% a Malta fins al 49% a Suècia). En el cas espanyol, el compromís, d'acord amb aquesta Directiva és passar d'una quota d'energia procedent de fonts renovables en el consum d'energia final bruta del 8,7%, en relació a 2005 a un objectiu per a la quota d'energia procedent de fonts renovables en el consum d'energia final bruta per a 2020 del 20%. El Pla espanyol d'energies renovables va fixar l'objectiu en un 20,8% per a l'any 2020.

D'acord amb l'informe d'Eurostat de 2015, Suècia ja havia sobrepassat amb diferència l'objectiu de la UE. La segueixen Finlàndia (39,3%), Letònia (37,6),

Àustria (33%) i Dinamarca (30,8). En la banda oposada es troben Luxemburg i Malta (5%), Països Baixos (5,8), Bèlgica (7,9%) i el Regne Unit (8,2%). Espanya, amb un 16,2% se situa en la mitjana de la UE. Com s'ha indicat, l'objectiu adoptat l'octubre de 2014 pels responsables de la UE en matèria de clima i energia per 2030 estableix una quota mínima del 27% d'energia procedent de fonts renovables.

La Comissió ha presentat, el febrer de 2017, una nova proposta de Directiva⁶, del Parlament Europeu i del Consell, relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables, destinada a afavorir l'obtenció d'aquell objectiu. Encara que el Parlament Europeu ha reclamat arribar a un 35%, el Consell dona suport a l'objectiu proposat per la Comissió. Les contribucions dels Estats Membres a l'objectiu col·lectiu pel 2030 es detallaran en els plans integrats d'energia i clima estatals. I els objectius nacionals fixats per al 2020 han de constituir la contribució mínima dels Estats membres al nou marc per a 2030.

L'art. 15 de l'Avantprojecte, relatiu a la penetració d'energies renovables, en el seu primer apartat estableix uns objectius en relació amb la proporció de l'energia final consumida en el territori balear, del 35 % per a l'any 2030 i del 100 % per a l'any 2050. Aquests objectius estan alineats amb els objectius de la UE en aquest àmbit, fins i tot amb les propostes més ambicioses del Parlament Europeu. Representen un compromís que facilitarà a Espanya el compliment dels objectius que es pugui, derivar de la seva condició d'Estat membre de la UE. Aquests objectius només haurien de ser modificats si unes posteriors bases estatals establissin objectius més exigents per a les Illes Balears.

Finalment, en relació amb les mesures per augmentar l'eficiència energètica queden establertes en: el pla d'eficiència energètica i la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, per la qual es modifiquen les directives 2009/125/CE i 2010/30/UE, i per la qual es deroguen les Directives 2004/8/CE i 2006/32/CE⁷. Per assolir l'objectiu d'eficiència energètica del 20% de la UE per al 2020, els països de la UE han establert els seus propis objectius nacionals d'eficiència energètica

⁶ Brussel·les, 23.2.2017. COM(2016) 767 final. 2016/0382 (COD).

⁷ DO L 315, 14.11.2012, p. 1-56.

indicatius. Segons les preferències del país, aquests objectius es poden basar en el consum d'energia primari o final, l'estalvi energètic primari o final o la intensitat energètica. En el cas espanyol el compromís de consum d'energia primària és de 119.8 i el de consum final d'energia de 80.1 Mtoe.

Així mateix i basant-se en la Directiva d'eficiència energètica, el Consell Europeu va aprovar el 2014, per a 2030 un objectiu d'estalvi energètic indicatiu del 27%. El 30 de novembre de 2016, la Comissió va proposar una actualització de la Directiva d'eficiència energètica, incloent un nou objectiu d'eficiència energètica del 30% per al 2030 i mesures per actualitzar la Directiva per assegurar-se que es compleixi el nou objectiu.⁸ No s'estableixen, en aquest cas, objectius vinculants per als Estats Membres però sí s'estableixen les pautes per tal que cada Estat determini la seva contribució indicativa a l'objectiu general. Els Estats membres poden fixar les seves contribucions nacionals sobre la base del seu consum d'energia primària o final, del seu estalvi d'energia primària o final, o de la intensitat energètica. Els Estats membres han de fixar les seves contribucions orientatives nacionals d'eficiència energètica tenint en compte que el consum d'energia de la Unió en 2030 no ha d'excedir 1.321 Mtep d'energia primària ni de 987 Mtep d'energia final. Això vol dir que el consum d'energia primària de la Unió s'ha de reduir en un 23%, i el d'energia final, en un 17%, pel que fa als nivells de 2005.

L'art. 14 de l'Avantprojecte, relatiu als objectius d'eficiència energètica, fixa els objectius mínims de reducció en el consum primari següents: El 20 % per a l'any 2030; i el 40 % per a l'any 2050. Aquests objectius estan alineats amb els objectius de la UE en aquest àmbit, encara que lleugerament per sota, atès que la Unió es proposa reduir el consum d'energia primària en un 23% per al 2030. Potser seria recomanable ajustar l'objectiu al 23% previst al projecte de Directiva per fer més evident aquest alineament. En tot cas representen un compromís que facilitarà a Espanya el compliment dels objectius que es pugui, derivar de la seva condició d'Estat membres de la UE. Aquests objectius només haurien de ser modificats si unes posteriors bases estatals establissin objectius més exigents per a les Illes Balears. En conclusió, pel que fa als objectius quantitatius

⁸ Brussel·les, 30.11.2016. COM(2016) 761 final. 2016/0376 (COD).

formulats en l'Avantprojecte es considera que hi ha una adequació general del text projectat al dret de la UE.

2.2. *Sobre l'adequació general del text projectat al dret constitucional espanyol*

L'Avantprojecte de Llei de canvi climàtic i transició energètica de les Illes Balears planteja una aproximació holística i una estratègia general davant del problema que pretén afrontar. Aquesta visió general, que ha estat recomanada pels experts i que constitueix l'aproximació escollida en el disseny de les polítiques climàtiques en l'entorn més pròxim, sembla una perspectiva sensata en relació amb la problemàtica plantejada⁹. Tanmateix, aquesta perspectiva holística ha esdevingut contestada pel Govern espanyol en relació amb la Llei catalana 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic. En aquest sentit, el Consell d'Estat ha considerat que:

La puesta en marcha del mercado de emisiones exige, por su parte, establecer tanto las bases que rigen su funcionamiento, como adoptar una serie de medidas singulares de ejecución que garanticen la existencia de unos criterios homogéneos para el reparto de derechos en todo el territorio nacional, de manera que el número de derechos que se asigna sea coherente con los compromisos internacionales en materia de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España y que las previsiones de emisión para todos los sectores incluidos y la valoración de la contribución de las instalaciones al total de las emisiones nacionales y de las posibilidades técnicas y económicas de reducción de emisiones de las instalaciones en todos los sectores se realicen de forma equitativa¹⁰.

Al nostre entendre, cal partir de la singularitat del marc estatuari de les Illes Balears per justificar la viabilitat de l'aproximació escollida i, en conseqüència, defensar la constitucionalitat dels instruments estratègics que s'hi preveuen. Hi ha cinc elements en l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears (EAIB) que permeten fonamentar la visió estratègica continguda en l'Avantprojecte.

⁹ Vg. l'Informe 4/2014 de 15 d'octubre, del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya en relació amb l'Avantprojecte de Llei sobre la qüestió del Govern de la Generalitat.

¹⁰ Vg. el Dictamen del Consell d'Estat de 2 de novembre de 2017, FJ IV.

1. Cal tenir en compte, en primer lloc, la insularitat, que es consagra en el preàmbul de l'Estatut com a element diferencial de la comunitat autònoma, cosa que referma l'art. 3.1 de l'Estatut, que "empara la insularitat del territori de la comunitat autònoma com a fet diferencial i mereixedor de protecció especial". La vulnerabilitat de les comunitats insulars està ben establerta, així com l'exposició de l'àrea mediterrània a les conseqüències del canvi climàtic. Aquesta singularitat ha de servir per interpretar el marc estatutari en el que es desplega l'Avantprojecte, permetent, en particular, la territorialització d'objectius en relació amb la vulnerabilitat del territori.

D'altra banda, cal tenir en compte que la mateixa Constitució espanyola, al seu art. 138.1, es refereix expressament a les particularitats del fet insular, tot assenyalant 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"*¹¹.

2. D'altra banda, a l'hora de definir i protegir aquesta singularitat derivada de la insularitat, cal tenir en compte que l'Estatut estableix el desenvolupament sostenible com un dels valors fonamentals que sustenta l'exercici de l'autogovern en el preàmbul. L'art. 12.3 de l'Estatut reitera el compromís de les institucions autonòmiques amb el desenvolupament sostenible. Aquest compromís es projecta, en seu estatutària, en relació amb les polítiques d'adaptació i mitigació del canvi climàtic, d'acord amb una perspectiva que les arrenghera amb les estratègies internacionals que es desenvolupin. En aquest sentit, l'art. 23.2 EIAB estableix que "la Comunitat Autònoma ha de cooperar amb les instàncies nacionals i internacionals en l'avaluació i en les iniciatives relacionades amb el medi ambient i el clima". Aquestes clàusules permeten desplegar una estratègia climàtica pròpia, d'acord amb la

¹¹ El Tribunal Constitucional ha assenyalat explícitament que aquesta circumstància pot tenir conseqüències en relació amb l'existència de règims jurídics singulars que, en particular, es projecten sobre el contingut de la legislació bàsica. En aquest sentit, vg. la STC 132/2012, de 19 de juny (FJ 3), i la STC 68/1996, de 4 d'abril (F 6).

singularitat que atorga la insularitat en el marc de les competències de la comunitat autònoma.

Tot i que, efectivament, cap d'aquestes normes és, per si mateixa, atributiva de competències, totes elles contribueixen a subratllar el caràcter singular de la comunitat autònoma per raons de la seva geografia i el compromís de les institucions per tirar endavant polítiques climàtiques sostenibles. Aquestes disposicions s'han de tenir en compte a l'hora de valorar les competències específiques de la comunitat autònoma per regular qüestions relatives al canvi climàtic i per fer efectives en el seu territori les estratègies que se segueixen, en l'àmbit de la UE, per reaccionar davant d'un fenomen, que, d'altra banda, és reconegudament important en el cas de les comunitats humanes insulars.

Pel que fa a les competències que incideixen en l'Avantprojecte, cal esmentar els següents elements estatutaris que defineixen les possibilitats d'una política integral relativa al canvi climàtic, en relació amb els elements substantius de l'Estatut als que ens acabem de referir.

3. Cal referir-se, aquí, en primer lloc a les diverses competències que, explícitament, permeten polítiques públiques autonòmiques d'abast ampli, en relació amb el canvi climàtic, en l'Estatut d'Autonomia, a saber:
 - i. Organització, règim i funcionament de les seves institucions pròpies en el marc d'aquest Estatut (art. 30.1 EAIB, que és una competència exclusiva)
 - ii. Estadístiques d'interès per a la comunitat autònoma (art. 30.32 EAIB, configurada com a competència exclusiva).
 - iii. Servei meteorològic de la comunitat autònoma (art. 30.38 EAIB, així mateix, competència exclusiva).
 - iv. Recerca, innovació i desenvolupament científic i tècnic, així com l'establiment de línies pròpies d'investigació i seguiment, control i evolució dels projectes (art. 30.44 EAIB, també una competència exclusiva).

- v. Protecció del medi ambient i ecologia, sens perjudici de la legislació bàsica de l'Estat, amb la facultat de dictar normes addicionals de protecció (art. 30.46 EAIB).
4. Així mateix, cal tenir en compte les facultats implícites que la comunitat autònoma adquireix per a l'exercici d'aquestes competències, ja que, d'acord amb l'Estatut d'Autonomia, "[e]n l'àmbit de les competències que al present Estatut se li atribueixen, corresponen a les Illes Balears, a més de les facultats expressament previstes, totes aquelles que resultin inherents al seu ple exercici" (art. 38 EAIB).
5. Finalment, cal prendre en consideració que les competències afectades per l'Avantprojecte es projecten en relació amb la transposició del dret de la UE en les condicions que fixa el mateix Estatut d'Autonomia. Aquí cal recordar que:

És competència de la Comunitat Autònoma el desenvolupament i l'execució del dret comunitari d'acord amb les seves competències. En el cas que sigui ineludible realitzar la transposició del dret europeu en les matèries de la seva competència exclusiva per normes estatals, pel fet de tenir la norma europea un abast superior al de la comunitat autònoma, aquesta serà consultada amb caràcter previ d'acord amb els mecanismes interns de coordinació prevists a una llei estatal (art. 109 EAIB).

En aquest punt, cal tenir en compte que les polítiques europees en matèria de canvi climàtic concerneixen també les institucions regionals i locals, com posa de manifest la Decisió 406/2009/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril de 2009, sobre l'esforç dels estats membres per reduir les seves emissions de gasos d'efecte hivernacle per complir els compromisos adquirits per la Comunitat fins al 2020, que afirma, en la 29a. de les seves consideracions preliminars:

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.

En tant que una reacció de caràcter estratègic i holístic davant del canvi climàtic, cal notar que, més enllà de competències específiques a les que hem fet referència, com ara les relatives a la recopilació de dades estadístiques, la recerca o el servei meteorològic, la competència en matèria de protecció del medi ambient dóna la cobertura fonamental al text. En aquest sentit, val la pena recordar que el mateix legislador estatal, a l'hora de regular el mercat d'emissions, que és un aspecte crucial en les polítiques de mitigació del canvi climàtic, reconeix que ho fa en exercici de la seva competència en relació amb la legislació bàsica en matèria de protecció del medi ambient. En aquest sentit l'exposició de motius de la Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç d'emissions de gasos d'efecte hivernacle, 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 carácter¹².

Aquesta circumstància permet l'entrada en joc de les normes addicionals de protecció que, com és sabut, modifiquen el sentit de la legislació bàsica en aquesta matèria específica, en la mesura que permeten al legislador autonòmic de modificar la normativa bàsica mitjançant normes que augmenten la protecció del bé jurídic, això és, el medi ambient, de manera que les bases aquí funcionen no pas com una regulació uniforme, sinó com una legislació de mínims.

El Tribunal Constitucional ha reiterat en la seva jurisprudència que la legislació bàsica de l'Estat en matèria de protecció del medi ambient permet no només el

¹² L'apartat XIV de l'exposició de motius de la Llei 13/2010, de 5 de juliol, per la qual es modifica la Llei 1/2005, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle, per perfeccionar i ampliar el règim general de comerç de drets d'emissió i incloure l'aviació en el mateix, planteja la qüestió exactament en els mateixos termes. En tot cas, cal tenir en compte que, en relació amb l'acció dels poders públics sobre l'atmosfera, el Tribunal Constitucional ha considerat que pot transcendir la protecció del medi ambient, com va succeir en relació amb el Reial Decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire. En concret, en la STC 53/2016, de 17 de març, en la que resolva el conflicte de competències suscitat en relació amb la norma esmentada, el Tribunal Constitucional va considerar la norma des d'un punt de vista finalista i, en conseqüència, va establir que perseguia tot un seguit d'objectius més enllà de la protecció del medi ambient, tot considerant, en última instància que la norma venia recolzada en la competència estatal en matèria de servei meteorològic, això és, l'art. 149.1.20 CE, atès el seu "*alcance mucho más ambicioso que el de la exclusiva protección medioambiental*". Sembla, però, que, d'una banda, la mateixa legislació estatal sobre la matèria i, d'altra banda, els objectius fixats per la norma autonòmica en aquest cas, assenyalen la centralitat de la protecció del medi ambient en aquest cas. Seria recomanable, això sí, fer-ho explícit en l'exposició de motius corresponent.

seu desenvolupament, sinó l'establiment de normes addicionals de protecció, de manera que les bases fixades per les autoritats centrals de l'Estat “no impiden que las Comunidades Autónomas desarrollen normativamente las prescripciones básicas o establezcan niveles de protección más altos”¹³. Això és important perquè permet al legislador autonòmic definir estàndards més elevats de protecció en relació amb la normativa estatal, en cas que aquesta existeixi, de manera que, per justificar una inconstitucionalitat eventual, caldria no només que la regulació autonòmica fos diferent de la legislació bàsica de l'Estat, sinó que impliqués l'establiment d'estàndards de protecció inferior en relació amb el medi ambient —aspecte que, per cert, també assenyala l'exposició de motius esmentada—.

De fet, recentment, això és precisament el que ha passat en relació amb la Llei 12/2016, de 17 d'agost, d'avaluació ambiental de las Illes Balears, en relació amb la qual el Tribunal Constitucional ha dit que “*lo que resulta constitucionalmente improcedente es que, como aquí ha sucedido, [la protecció del bé medi ambient] resulte restringida o disminuida*”¹⁴. A *contrario*, cal concloure la legitimitat d'un augment de la protecció del bé jurídic, de manera que el criteri per la constitucionalitat de la norma balear serà, en tot cas, el nivell de protecció que estableixi, en el seu cas, la legislació bàsica estatal. En el moment present, davant de la inexistència d'una legislació bàsica específica en bona part de les matèries regulades en l'Avantprojecte, cal considerar que la intervenció del legislador autonòmic és legítima, dintre de l'àmbit definit per l'art. 30.46 EAIB¹⁵. En tot cas, la qüestió de l'enquadrament competencial de la norma dintre de la matèria relativa a la protecció del medi ambient és important per justificar l'existència de normes addicionals de protecció, ja que la comunitat autònoma no pot alterar el contingut de les bases estatals en cap altra matèria¹⁶.

¹³ Vg. la STC 53/2017, de 11 de maig, FJ 6.

¹⁴ Vg. la STC 109/2017, de 21 de setembre, FJ 5.

¹⁵ Cal notar que les institucions centrals de l'Estat accepten la possibilitat de què una comunitat autònoma prengui com a referència la normativa europea a manca de legislació bàsica estatal. Vg., en aquest sentit, la Resolució EXI/596/2017, de 8 de març, per la qual es fa públic un Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, que mostra la posició de l'Estat en relació amb la Generalitat de Catalunya.

¹⁶ En aquest sentit, vg. la STC 214/2015, de 22 d'octubre, FJ 4.

Pel que fa a les facultats de l'Estat que, en aquesta matèria, deriven de l'art. 149.1.13 CE, cal interpretar-les d'una manera restrictiva per evitar un buidament de les competències autonòmiques davant de la vis expansiva de la competència esmentada. Aquesta és la tesi que, així mateix, sosté el mateix legislador estatal en l'exposició de motius ja esmentada de la Llei 1/2005. D'altra banda, cal tenir en compte la competència estatal en relació amb les bases del règim energètic i miner, d'acord amb l'art. 149.1.25 CE, que poden afectar a algunes disposicions contingudes en el text de l'Avantprojecte, com s'analitzarà en els apartats corresponents.

En tot cas, és important notar que el Tribunal Constitucional ha considerat els objectius de la UE en matèria energètica com un criteri que serveix per donar contorn a les competències autonòmiques —si bé és cert que el títol afectat era el corresponent a l'art. 149.1.22 CE—, amb l'assoliment dels *“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”*¹⁷.

D'altra banda, cal recordar, en tot cas, que la transposició del dret de la UE no modifica l'ordenació competencial dels estats membres, cosa que el Tribunal Constitucional ha recordat en ocasions diverses, com ara en la STC 141/2016, de 14 de juny, on sostenia el següent:

A este Tribunal no le corresponde establecer cuál sea la interpretación correcta del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, sino resolver el conflicto de competencias que ha suscitado el Real Decreto 239/2013 entre el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el del Estado. Teniendo en cuenta la regulación del mencionado Reglamento europeo es claro que el Real Decreto controvertido no ha atendido a la obligación de «conciliar, en la mayor medida posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en

¹⁷ Vg. la STC 68/2017, de 25 de maig, FJ 6.

el seno de la Unión, por otro»; por otra parte «el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento interno debe realizarse desde el pleno respeto de la estructura territorial del Estado» (STC 20/2014, FJ 3, y las allí citadas) [FJ 7].

Amb caràcter general, cal considerar que la regulació proposada s'incardina en les competències estatutàriament reconegudes a la comunitat autònoma, en particular en relació amb la protecció del medi ambient, que constitueix l'ancoratge competencial per a les polítiques de caràcter general en relació amb l'adaptació i la mitigació del canvi climàtic, com es pot veure en la mateixa legislació bàsica estatal sobre la matèria. En aquest punt, cal considerar que les estratègies energètiques que s'hi preveuen corresponen a les competències implícites de la comunitat autònoma en aquesta matèria —art. 38 EAIB en relació amb l'art 30.46 EAIB— i s'arregleren amb la normativa europea que els dóna suport. Cal concloure, en definitiva, que, d'entrada, el suport estatutari a l'aproximació escollida en l'Avantprojecte és notori, més enllà de les consideracions específiques que puguin fer-se en relació amb el contingut dels preceptes concrets inclosos en la proposta, sempre que la normativa prevista s'incardini en les bases estatals i no les contradigui, cosa que seria el cas¹⁸.

Ara bé, no és sobrer de notar que, en els darrers anys, s'ha produït una tendència a la recentralització per part del legislador estatal, que ha estat validada de manera reiterada per la jurisprudència constitucional, la qual també s'ha projectat de manera restrictiva sobre les possibilitats del legislador autonòmic. Aquest fenomen ha estat particularment intens en matèria de protecció del medi ambient, sobretot, a partir de 2008, coincidint amb l'esclat de la crisi econòmica a Espanya.

Amb relació a la normativa ambiental aprovada per les institucions centrals de l'Estat entre 2008 i 2017, es constata la conjunció de nombrosos elements de caire recentralitzador. Alguns d'ells no constitueixen una novetat i han estat una constant en matèria ambiental. Cal esmentar, com a exemples d'això, la

¹⁸ Aquesta seria la conseqüència d'una interpretació *a contrario* de la jurisprudència del Tribunal Constitucional per als casos en què es produeix una contradicció entre la legislació autonòmica i la bàsica de l'Estat, sigui una contradicció sense matisos, sigui una contradicció que incorpora una disminució de la protecció del bé jurídic —per al cas específic de les competències en matèria de protecció del medi ambient—. Vg., en aquest sentit, recentment, la STC 205/2016, d'1 de desembre.

interpretació àmplia per part de l'Estat de la seva competència per aprovar la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, l'excessiu grau de detall de bona part de la legislació bàsica ambiental, la majoritària utilització de normes amb rang inferior a la llei per a la seva aprovació, o la utilització del Dret ambiental de la UE com un títol competencial més que porta a l'extensió de les bases, malgrat que el Dret de la UE, en principi, no altera el sistema de repartiment competencial existent, com hem assenyalat més amunt.

Altres fenòmens de recentralització, tot i que ja presents amb anterioritat, es manifesten ara amb una intensitat inusual. Són exemples paradigmàtics l'expansió de les competències executives en mans de l'Estat, malgrat que la gestió en matèria de protecció del medi ambient correspon, en principi, a les comunitats autònomes, així com dels instruments de coordinació al seu abast. També cal referir-se aquí a l'aprovació de nombroses normes de contingut ambiental sobre la base d'altres títols competencials diferents a l'inclòs a l'art. 149.1.23 CE. D'especial rellevància en aquest àmbit està essent la utilització de determinats títols competencials horitzontals o transversals i, en especial, el contingut a l'art. 149.1.13 CE, sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, que està desplaçant l'art. 149.1.23 CE com a fonament competencial en nombroses normes de contingut ambiental i està condicionant la legislació autonòmica en matèria ambiental.

Tots els elements anteriors, presents en bona part de las normes de contingut ambiental aprovades per l'Estat els darrers anys amplien l'abast de les competències estatals en aquest àmbit. A aquests elements s'afegeixen altres de caire més innovador, com la invocació com a fonament competencial d'algunes normes ambientals de l'art. 149.1.23 CE, i de l'apel·lació a una competència estatal, sense suport constitucional, de desenvolupament normatiu i executiu per justificar competències estatals en matèria de medi ambient. També cal esmentar aquí la presència d'una voluntat d'homogeneïtzar la normativa ambiental a la baixa amb una clara pretensió de reactivar l'economia; i la presència d'una perspectiva del mercat interior de caràcter expansiu, on la garantia de la unitat de mercat i la necessitat d'evitar les distorsions que puguin derivar-se de la descentralització territorial existent i de les regulacions

autonòmiques i locals es converteixen en un objectiu prioritari, amb un important potencial recentralitzador.

Pel que fa referència a la jurisprudència constitucional en matèria ambiental, també s'adverteixen alguns elements recentralitzadors, visibles en l'aplicació d'algunes línies argumentals i alguns criteris interpretatius conduents a una limitació de les competències autonòmiques. Entre aquests, cal destacar una interpretació del concepte de "legislació bàsica sobre protecció del medi ambient" suficientment elàstica i flexible com per permetre l'ampliació del marge de maniobra estatal i la inserció en aquest concepte d'actuacions la consideració de les quals com a legislació bàsica podria ser qüestionable; així com la justificació d'una àmplia activitat de gestió de l'Estat en matèria de protecció del medi ambient —i també de facultats de coordinació—, afavorida per l'exclusió, en molts casos, del medi ambient com a títol competencial i la reconducció de matèries clarament ambientals a altres títols competencials,

També és notòria, en aquest sentit, la preeminència atorgada a determinats títols competencials concurrents de l'Estat —per exemple, els inclosos als apartats 13 i 25 de l'art. 149— en detriment de les competències autonòmiques sobre protecció del medi ambient i, en particular, de la competència de dictar normes addicionals de protecció; l'àmplia projecció de la competència estatal per aprovar la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient sobre matèries en què les comunitats autònomes tenen competència exclusiva, com ara la caça o l'urbanisme i l'ordenació del territori; o la cerca de nous títols competencials estatals (per exemple, "defensa" o "servei meteorològic") que impedeixen l'exercici per part de les comunitats autònomes de les seves competències en matèria de medi ambient. Existeix, per tant, una tendència general —amb algunes destacades excepcions— a inclinar la balança a favor de l'Estat en casos de conflictes on es qüestiona l'abast dels respectius títols competencials, estatals i autonòmics, amb incidència sobre el medi ambient.

Aquest context recentralitzador —visible en molts àmbits sectorials, més enllà de l'ambiental— té conseqüències importants, tant des del punt de vista competencial, per la limitació de les competències autonòmiques que comporta, com des del punt de vista de la protecció del medi ambient en si, atès que adquireixen un protagonisme més gran les polítiques de creixement econòmic i

reactivació de l'economia, en perjudici de la protecció del medi ambient. Per tant, pot dificultar l'elaboració d'una política ambiental pròpia en matèria de medi ambient així com la viabilitat de la proposta analitzada. Per tot això, a banda de les consideracions específiques que es fan al llarg d'aquest dictamen, és aconsellable de subratllar, en l'exposició de motius que acompanyi el text, els diferents suports estatutaris sobre els que recolza la normativa proposada, tant pel que fa a l'encaix competencial, com pel que fa als elements substantius del règim autonòmic de les Illes Balears que permeten ancorar el text en el marc constitucional i estatutari vigent.

3. VIABILITAT JURÍDICA DE PROPOSTES O LÍNIES D'ACTUACIÓ CONCRETES CONTINGUDES EN EL TEXT

3.1. Sobre l'exposició de motius

L'exposició de motius de l'Avantprojecte de Llei de canvi climàtic i transició energètica és molt correcta en línies generals. Tot seguit, farem una sèrie de consideracions particulars sobre els diferents apartats en què és dividida. Començarem per l'apartat I, que parteix de les dades aportades pel Grup Intergovernamental d'Experts en Canvi Climàtic (IPCC) sobre els canvis en el clima i la correlació directa amb l'activitat humana a causa, fonamentalment, de les emissions de gasos d'efecte hivernacle provocats per l'ús de combustibles fòssils i les alteracions en l'ús del sòl.

Es fa referència a la doble necessitat de mesures de mitigació i de mesures d'adaptació i, en conseqüència, al caràcter transversal de les polítiques per fer front al canvi climàtic. Es recorden les negociacions internacionals al respecte, materialitzades principalment en la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic de 1992, el Protocol de Kyoto, de 1997, i l'Acord de París de 2015. Igualment es recorda el paper de la UE en aquest context i els objectius de reducció d'emissions per al conjunt del seu territori del 40 % per a l'any 2030, i del 80 al 95 % per a l'any 2050, comparat amb els nivells de l'any 1990.

L'apartat II presenta la idea força de què les Illes Balears, pel fet insular, són especialment vulnerables al canvi climàtic. S'indiquen com a factors diferencials la previsió que 'l'increment mitjà de temperatura a les Illes serà superior a la mitjana global, que es tracta de la comunitat autònoma amb major dependència energètica exterior i menor implantació de generació renovable, que la ràtio de cotxes privats per habitant és superior a la mitjana estatal i que l'arxipèlag balear constitueix el territori que registra el major índex d'intensitat turística dels territoris

insulars del món. Es destaca que a les Illes Balears hi ha un nivell de risc davant el canvi climàtic “alt” per als sectors de l’aigua, el territori, el turisme i la salut; i un risc “significatiu” per al medi natural, l’energia i el sector primari que l’increment de la temperatura mitjana, la disminució de la precipitació mitjana i l’augment d’esdeveniments extrems, com onades de calor o pluges intenses, són els principals factors climàtics que es preveu que afectin l’arxipèlag. S’esmenten igualment alguns textos internacionals que posen l’accent en el paper de les entitats subestatals, com ara regions i ciutats, en l’adopció i el desplegament de mesures per fer front al canvi climàtic i també en la vulnerabilitat específica dels territoris insulars però també en el suport a transicions energètiques dissenyades específicament per als territoris insulars. I els compromisos previs assumits pel Govern autonòmic en aquest àmbit.

L’apartat III justifica adequadament el paper impulsor que li correspon al Govern de les Illes Balears per afrontar els desafiaments del canvi climàtic i el compliment dels objectius i dels compromisos assenyalats en l’àmbit estatal i internacional això com les bases competencials que permeten al Govern proposar les actuacions previstes en el text, derivades de la Constitució i del Estatut d’Autonomia, però també de les habilitacions i els marges de desenvolupament inclosos en les diferents lleis estatals pertinents.

L’apartat IV de l’exposició de motius inscriu les mesures proposades en el debat obert a la societat de les Illes Balears i al procés participatiu prèviament realitzat. Igualment prenen com a referència diverses normes adoptades en països de l’entorn europeu. Finalment, l’apartat V presenta l’estructura de l’Avantprojecte, com s’ha fet aquí mateix, anteriorment.

Com a conclusió, considerem, en primer lloc, que en l’apartat II és molt important reforçar la idea dels factors diferencials de les Illes Balears amb més dades concretes que evidencien el que s’afirma: volum d’energia renovable implantada, xifres d’emissions derivades de la generació d’energia a partir de combustibles fòssils, xifres d’emissions atribuïdes al vehicle privat, impacte del turisme sobre les emissions, o presència de vehicles elèctrics o híbrids en el territori, o altres que es puguin aportar. En aquest sentit, val la pena apuntar al vincle entre la vulnerabilitat lligada al fet insular i les obligacions que els poders públics autonòmics assumeixen en relació amb la sostenibilitat.

A la vegada, en segon lloc, s'hauria de vincular el fet que el turisme és un motor econòmic i el fet que un medi ambient sostenible por ser un fonament sòlid de la continuïtat del turisme amb el risc que un deteriorament específicament agreujat d'un medi ambient balear especialment fràgil pugui afectar molt negativament el turisme i, de retruc, tota l'economia de les Illes, reduint els recursos disponibles per a l'adaptació al canvi climàtic.

3.2. El marc estratègic de referència per a la definició de plans i mesures d'adaptació al canvi climàtic

En relació amb els marcs estratègics de referència als que fa referència l'encàrrec, hem tingut en compte els arts. 10 i 11 de l'Avantprojecte, que fan referència als instruments fonamentals de planificació estratègica previstos, a saber, el Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic, i, en el seu context, el marc estratègic d'adaptació, que en constitueix l'element prospectiu més rellevant. Les facultats de planificació a les que es refereix la Llei s'inscriuen en la capacitat de les autoritats balears de definir una orientació estratègica en matèria de canvi climàtic, d'acord amb les facultats assumides estatutàriament en relació amb la singularitat determinada pel fet insular i les disposicions substantives de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears adreçades a garantir la sostenibilitat de l'arxipèlag, que, per la seva condició de territori illenc, és particularment vulnerable en aquest àmbit.

A partir d'aquest marc general, l'Avantprojecte dissenya una planificació general, la viabilitat juridicoconstitucional de la qual depèn de la plausibilitat del marc prèviament definit. En aquest sentit, cal tenir en compte, d'una banda, que l'instrument de planificació dissenyat per la Llei, el Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic, ha de ser respectuós amb la legislació bàsica estatal en la matèria, en aquests moments inexistent, però que ha de fer-se efectiva en el futur. El primer apartat de l'art. 10 de l'Avantprojecte diu el següent:

1. El Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic constitueix el marc integrat i transversal d'ordenació i planificació d'objectius, polítiques i accions que permetin complir amb les finalitats d'aquesta Llei.

Aquesta definició general ve complementada per la referència a la legislació bàsica estatal i el dret de la UE que es fa en l'apartat segon del mateix article, d'acord amb el qual

2. El contingut del Pla ha de determinar-se d'acord amb els objectius i principis de la UE en matèria de canvi climàtic i amb la legislació bàsica estatal, i s'ha d'estructurar en els apartats següents:

- a) El marc estratègic d'adaptació.
- b) Els objectius de reducció d'emissions i dels pressuposts de carboni en el marc de la planificació estatal.
- c) Els objectius d'eficiència energètica i penetració d'energies renovables.
- d) Les línies estratègiques d'actuació sectorials i territorials de transició energètica, i de mitigació i adaptació al canvi climàtic.
- e) El procediment per a la seva avaluació, seguiment i pròrroga.

Així mateix ha d'incloure, en annexos que poden revisar-se periòdicament per ordre de la persona titular de la conselleria competent en canvi climàtic, els objectius mínims d'índexs que han de complir les grans i mitjanes empreses en els termes de la legislació vigent.

Cal tenir en compte aquí les decisions adoptades pel legislador català en la Llei 16/2017 esmentada més amunt. Particularment, a la planificació estratègica, s'hi refereixen els arts. 6, 10 i 11, que han estat impugnats pel President del Govern a través del recurs d'inconstitucionalitat corresponent. El problema adduït pel President del Govern és que aquestes normes no tenen consideració la legislació bàsica de l'Estat, remetent-se directament al marc jurídic europeu i internacional, tot bastint una política pròpia en l'àmbit del canvi climàtic. Aquest, però, no és el cas del text de l'Avantprojecte. De fet, específicament, l'apartat b) fa referència a la planificació estatal, cosa que l'adequa al marc definit per la legislació bàsica estatal, particularment, a l'art. 14 de la Llei 1/2005, en la seva redacció originària, així com al marc jurídic contingut en la nova redacció del capítol IV de la Llei, d'acord amb la Llei 13/2010. Cal notar, en qualsevol cas, que el Tribunal Constitucional atribueix a les institucions centrals de l'Estat la competència en relació amb la planificació energètica de caràcter vinculant, d'acord amb l'art.

149.1.22 CE¹⁹. També, cal tenir en compte aquí les competències estatals en matèria de transport, d'acord amb l'art. 149.1.25 CE.

En la mesura que constitueixen el marc normatiu fonamental a partir del qual es desplegaria la Llei balear i, per aquest motiu, el fonament, així mateix, de l'element planificador essencial que d'ella en deriva, la referència a la legislació bàsica estatal així com la normativa de la UE, contextualitza adequadament la planificació que pretén dissenyar l'Avantprojecte i constitueix un emmarcament adequat dels objectius que es persegueixen. Cal notar, en aquest sentit, que el Dictamen del Consell d'Estat de 2 de novembre de 2017, emès amb motiu de la impugnació de la Llei catalana sobre aquesta matèria, assenyala explícitament la manca de referència al legislador estatal com un element significatiu a l'hora de justificar la inconstitucionalitat eventual de la norma catalana. Per tant, des d'aquest punt de vista, la referència a la legislació bàsica estatal en l'art. 10.2 de l'Avantprojecte sembla una opció sensata.

L'art. 10 conté dos apartats més que, en la mesura que es refereixen a aspectes procedimentals, s'inscriuen dintre de les facultats d'autoorganització de la comunitat autònoma, consignades en l'art. 30.1 EAIB. En aquest sentit, al nostre entendre, no presenten problemes competencials, mentre que el seu contingut substantiu respon a una opció política que no sembla que ofereixi així mateix dificultats de viabilitat. En concret, els apartats referits, estableixen el següent:

3. El Pla s'aprova, a proposta de la Comissió Interdepartamental de Canvi Climàtic, mitjançant un decret del Govern de les Illes Balears, amb informes previs del Consell Balear del Clima i del Comitè d'Experts per a la Transició Energètica i el Canvi Climàtic.

4. El Pla ha de preveure inicialment una vigència temporal d'almenys deu anys i se n'ha de revisar cada cinc per concretar les determinacions que s'han d'aplicar en els períodes de vigència següents.

L'art. 11 de l'Avantprojecte es refereix específicament al marc estratègic d'adaptació, que constitueix el primer element del Pla referit en l'art. anterior. D'acord amb l'apartat primer de l'article esmentat, el marc estratègic d'adaptació

¹⁹ Vg. la STC 91/2017, de 6 de juliol, FJ 9.

es configura com el conjunt de principis bàsics d'actuació i ha de tenir el contingut mínim següent:

- a) Els escenaris climàtics de referència, partint de la base de projeccions climàtiques disponibles en cada moment.
- b) L'anàlisi dels principals impactes d'aquests escenaris climàtics.
- c) Els riscos i les possibles vulnerabilitats dels diferents sectors i ecosistemes davant el canvi climàtic.
- d) Les línies generals d'adaptació per reduir la vulnerabilitat i augmentar la resiliència als canvis previstos.
- e) Els indicadors mínims de vulnerabilitat i adaptació que s'han d'incorporar en els plans d'adaptació.

Cal començar per subratllar que tot plegat, d'acord amb l'article anterior, s'inscriu en el marc normatiu que defineixi, en el seu moment, la legislació bàsica de l'Estat. D'altra banda, cal notar que els apartats a) a c), així com l'e), contenen escenaris, dades i interpretacions de les mateixes que formen part de la capacitat de recol·lectar informació i establir línies de recerca que l'Estatut d'Autonomia reconeix a la comunitat autònoma (art. 30.32 i 44 EAIB). La capacitat de les comunitats autònomes de recopilar informació, de determinar metodologies més apropiades o d'escatir l'existència de tecnologies més eficients, la reconeix el propi legislador estatal, en la mesura que l'art. 3.3 de la Llei 1/2005 preveu que:

La Administración General del Estado y las comunidades autónomas cooperarán y colaborarán en materia de cambio climático y se suministrarán mutuamente la información que obre en su poder sobre metodologías aplicables a los diferentes sectores, mejoras tecnológicas y cualquier otra que sea relevante a efectos de la autorización de emisión, de la verificación de las emisiones, de la asignación individualizada de derechos de emisión, o de los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático²⁰.

D'altra banda, les línies generals d'adaptació, en la mesura que s'enquadren en la legislació bàsica de l'Estat, tal com assenyala l'art. 10.2 de l'Avantprojecte,

²⁰ Aquest apartat no ha estat afectat per les modificacions introduïdes per la Llei 13/2010.

resten dintre de les competències ambientals de la comunitat autònoma pel que fa tant al desenvolupament com a l'establiment de normes addicionals de protecció (art. 30.46)

Els criteris d'actualització del marc estratègic figuren en l'apartat 2 de l'art. 11 de l'Avantprojecte i són els següents:

- a) Els coneixements disponibles en matèria de projeccions climàtiques en les Illes Balears sobre la base de diferents horitzons temporals i escenaris d'evolució d'emissions.
- b) L'avaluació sistemàtica i el seguiment dels impactes del canvi climàtic sobre els sectors socioeconòmics, els sistemes naturals i els territoris més vulnerables.
- c) La identificació i l'avaluació del risc d'impactes climàtics.
- d) L'establiment de mesures de resposta viables des d'un punt de vista econòmic, social i ambiental per adaptar-se als impactes del canvi climàtic.
- e) La coherència amb els plans, estudis, guies i indicadors disponibles en l'àmbit autonòmic, estatal, europeu o internacional que siguin rellevants.

A partir de les dades disponibles, recopilades d'acord amb les competències assumides estatutàriament, i dintre de les competències que les habiliten per formular el marc estratègic referit, les autoritats de la comunitat autònoma són competents per definir els criteris d'actualització, la definició dels quals, en conseqüència, no presenta problemes, en la mesura que no incorren en inconstitucionalitat material o en vulneració de la legislació bàsica estatal.

3.3. Sobirania, autosuficiència energètica i transició justa

D'entrada, advertim que, a la primera finalitat d'interès públic continguda en l'art. 2a), podrien apreciar fonaments d'inconstitucionalitat. En primer lloc, es recomana eliminar la referència a la "sobirania energètica", tot i que es podrien desenvolupar importants consideracions sobre l'esmentat concepte polític i la seva connexió amb els moviments ciutadans i les justes reclamacions de les comunitats locals, no té cabuda en el nostre ordenament la possibilitat d'articular cap "sobirania" entesa com a capacitat pròpia i exclusiva d'una comunitat política per exercir plenes potestats d'ordenació, regulació i control de l'explotació dels

recursos energètics al marge de l'Estat, considerades les competències exclusives (149.1.13 i 25 CE) que el mateix ostenta, així com han estat ratificades en múltiples sentències del Tribunal Constitucional en aquesta matèria. Per tant, l'expressió “sobirania energètica”, ja emprada per diverses administracions públiques territorials, queda limitada a la dimensió del discurs polític sense que es puguin d'ella derivar conseqüències jurídiques més enllà del marc competencial vigent. Per aquests motius, recomanem evitar la inclusió en el text articulat de l'Avantprojecte de Llei de les referències a la sobirania energètica.

D'altra banda, pot considerar-se la “reducció de la dependència energètica exterior” un objectiu d'interès general, tant a nivell nacional com europea (en aquest sentit, vegeu l'Estratègia Europea de la Seguretat Energètica COM2 (2014) 330, l'Estratègia Marc per a una Unió de l'Energia resilient amb una política climàtica prospectiva COM (2015) 80); però l'Estat probablement pot considerar que aquest objectiu no es pot perseguir de forma unilateral, sinó en el marc competencial vigent per tant a l'empara dels títols que els atorguen competències exclusives en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i bases del règim miner i energètic, sense oblidar que la seguretat energètica exterior està connectada a la diplomàcia energètica que remet al títol competencial en matèria de relacions internacionals també de competència exclusiva de l'Estat. En aquest sentit, tant la Llei 24/2013 del sector elèctric (LSE), com la Llei 34/1998 del Sector d'Hidrocarburs, parlen respectivament en els seus arts. 3 i 4 LSE i 3 LSH de les competències de l'Estat per establir les bases del règim jurídic i exercir la corresponent planificació (encara que aquesta última tingui caràcter indicatiu, llevat el que s'indica en els arts. 4.1 LSH i 4 de la LSE).

Així mateix, es podria incórrer en problemes de constitucionalitat per afirmar que la Llei persegueix l'avanç cap a l'autosuficiència energètica, si es té en compte el ja esmentat Dictamen de 2 de novembre de 2017 del Consell d'Estat, emès en relació amb el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei catalana 16/2017 del Canvi Climàtic (LCCC). Cal recordar que l'art. 19.1 de la LCCC, objecte de recurs d'inconstitucionalitat, estableix que:

Les mesures que s'adoptin en matèria d'energia han d'anar encaminades a la transició energètica cap a un model cent per cent renovable,

desnuclearitzat i descarbonitzat, neutre en emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, que redueixi la vulnerabilitat del sistema energètic català i garanteixi el dret a l'accés a l'energia com a bé comú.

El Consell d'Estat en el seu Dictamen ha observat que:

es claro que la regulación contenida en el artículo 19 de la Ley catalana va más allá de lo que dicho marco permite, al orientarse todas las medidas en él previstas a la implantación de lo que explícitamente se reconoce como un modelo energético propio que difiere del que actualmente resulta de las distintas leyes estatales aplicables que configuran el sistema energético en su conjunto.

D'això el Consell d'Estat conclou que cap comunitat autònoma té competències per implantar un model energètic propi, fora del marc dissenyat per l'Estat, a l'empara de les expresses reserves competencials tant respecte de l'activitat econòmica general com de l'específic sector energètic, sinó que a més afegeix, citant la STC 106/2014, que no s'ha d'oblidar que *“la competencia estatal en cuanto a planificación económica —y en ello difiere de la relativa a régimen energético— no se agota en las bases, sino que comprende además la coordinación en tal materia (STC197/1996, FJ 4 B)”*.

Tot i això, no es pot passar per alt:

- 1) Que l'art. 30.35 EAIB atorga competències exclusives a la comunitat autònoma “Instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan el transport no surti de la Comunitat i el seu aprofitament no afecti una altra comunitat autònoma” (en el respecte de l'art. 149 CE).
- 2) Que existeix el fet diferencial de la insularitat, reconegut en l'art. 10 de la LSE (activitats als sistemes elèctrics dels territoris no peninsulars), al qual ja hem fet referència.
- 3) Que, a més, els sistemes elèctrics de les Illes Balears no estan efectivament integrats amb el sistema peninsular (no hi ha ordre ministerial que faci constar aquesta integració).

En conclusió, recomanem eliminar la referència a la sobirania energètica, introduir la referència a la insularitat per a justificar la promoció de la màxima

autosuficiència energètica possible, sense perjudici del que disposa l'art. 149.1 CE.

No obstant això cal tenir en compte que el text refós del Pla director sectorial energètic de les Illes Balears (PDSE) afirmava que:

Es considera irrenunciable, també [...] la interconnexió elèctrica amb el sistema peninsular, acompanyada de les interconnexions entre totes les illes de la comunitat autònoma, la qual cosa aportarà al sistema balear una major garantia d'abastament, i, el que és de cabdal importància per als consumidors, la integració plena de les Illes Balears en el mercat liberalitzat d'electricitat, actualment espanyol i de manera imminent ibèric. A més la interconnexió elèctrica amb la península reduirà, encara que no evitarà, la necessitat d'instal·lar nous centres d'energia elèctrica.

Això pot entrar en contradicció amb els objectius d'autosuficiència que planteja la nova Llei, de manera que s'hauria d'entendre la interconnexió com una necessitat de seguretat energètica.

D'altra banda, en aquest àmbit, cal destacar que l'art. 2.f) introdueix per primera vegada en una regulació de per si molt pionera la referència als "principis de la transició justa". Es tracta una qüestió molt rellevant que cal destacar i que mereix un desenvolupament d'aquests principis. La transició justa abasta tres dimensions: justícia climàtica, justícia energètica i justícia ambiental. Per aconseguir una transició justa cal, doncs, tenir en compte alhora aquestes tres perspectives. Especialment, els principis de la transició energètica justa són: 1) disponibilitat (energia suficient a les necessitats); 2) assequibilitat; 3) garanties procedimentals i accés a la justícia; 4) bon govern; 5) Sostenibilitat; 6) Equitat intrageneracional; 7) Equitat intergeneracional; 8) Responsabilitat (en termes complexos dels governs, de les corporacions, de les generacions presents amb les futures i de la societat amb l'ecosistema).

Pel que fa a l'art. 4, seria oportú introduir en la definició continguda en la lletra d) també la referència a la justícia energètica, no hi pot haver una transició energètica que a més no sigui justa. Això a més enllaçaria amb els principis de l'art. 2.f). La redacció podria ser la següent: "Transició energètica: el pas a un sistema energètic al final últim del qual és garantir-ne la sostenibilitat. Aquest sistema és caracteritzat per l'ús d'energies renovables, l'eficiència energètica, el

desenvolupament sostenible, la mobilitat sostenible, i la justícia, la democratització i la descentralització de l'energia".

En relació amb l'art. 15 que estableix els objectius mínims de penetració de les energies renovables, cal apuntar que el primer d'ells, relatiu a 31 de desembre de 2030 estableix en la mesura del 35%, de manera que està alineat amb l'aprovat el passat 17 de gener de 2018 pel Parlament Europeu en el procés de negociació de la nova directiva d'energies renovables. Quant a l'objectiu del 100% d'energies renovables en relació a l'energia final consumida, han d'apuntar-les consideracions del Consell d'Estat en el Dictamen de novembre de 2017 en relació amb la LCCC:

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.

Recomanem, per tant, redactar aquest objectiu com una fórmula d'acció política dirigida a aconseguir el màxim nivell de penetració de les energies renovables en el sentit d'aspirar al fet que la proporció energia total consumida d'origen renovable abast la totalitat al territori balear.

3.4. Establiment de pressupostos de carboni

Considerem que és plenament viable, des d'un punt de vista jurídic, la inclusió dels pressupostos del carboni en l'Avantprojecte de Llei de canvi climàtic de les Illes Balears, opció que també ha seguit Catalunya. Segons la nostra opinió, la regulació dels pressupostos del carboni, tal i com està establerta en el text,

constitueix un exercici legítim de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears d'acord amb la CE i l'EAIB. Així mateix, recomanem la revisió i modificació de la redacció d'alguns articles en els termes que posteriorment s'indiquen.

L'Avantprojecte de llei balear de canvi climàtic fa referència en diverses ocasions als pressupostos del carboni. Els defineix i preveu què són i en què consisteixen. Ho fa establint-ne l'objectiu, el que suposen i els factors que cal tenir en compte per fixar-los (arts. 4 i) i 13). També determina l'instrument on es fixen —el pla de transició energètica (art. 10)—; qui els elabora i qui els proposa —el Consell Balear del Clima, el Comitè d'Experts, la Comissió interdepartamental de Canvi climàtic (arts. 5, 6 i 7).

En relació amb el contingut del Pla de Transició Energètica, l'art. 10.2 preveu, com s'ha apuntat més amunt, que es determinarà d'acord amb els objectius i principis de la UE en matèria de canvi climàtic i amb la legislació bàsica estatal. A continuació, a l'hora de preveure la seva estructura, en l'apartat b), anomena els objectius de reducció d'emissions i dels pressupostos de carboni i afegeix que es durà a terme “en el marc de la planificació estatal”.

L'art. 13, estableix les pautes concretes dels pressupostos del carboni i concreta la definició genèrica que en fa l'art. 4 i), això és, “la quantitat global d'emissions de gasos d'efecte hivernacle que es poden emetre en un període de temps determinat, bé per la totalitat de l'economia, o bé per sectors o conjunts d'activitats”. En relació amb aquesta definició considerem que caldria afegir la qüestió territorial, atès que el repartiment, tal i com preveu l'art. 13.2, no es fa només per sectors sinó també per illes i la definició ho obvia. Per això, proposem que s'afegeixi aquesta qüestió en aquest sentit, per exemple així:

“La quantitat global d'emissions de gasos d'efecte hivernacle que es poden emetre en un període de temps determinat, en un territori determinat, bé per la totalitat de l'economia, o bé per sectors o conjunts d'activitats”.

L'art. 13, tot i que amb una redacció fins a cert punt confosa, com hem posat de manifest, concreta en què consisteixen els pressupostos del carboni. En el primer apartat fixa l'objectiu dels pressupostos del carboni de la següent manera, “definir el repartiment entre els diferents sectors d'activitat econòmica dels objectius de

reducció d'emissions difuses i no difuses i marquen la quantitat total d'emissions permeses per al conjunt de les Illes Balears". La redacció, en termes de puntuació, creiem que es pot millorar per a fer-la més entenedora introduint unes comes després de "repartiment" i entre "econòmica" i "dels objectius". D'altra banda, ja que en un inici es parla en infinitiu considerem que ho hauria de fer durant tot el text i, per tant modificar-se en els següents termes: "Els pressuposts de carboni tenen l'objectiu de definir el repartiment, entre els diferents sectors d'activitat econòmica, dels objectius de reducció d'emissions difuses i no difuses, i marcar la quantitat total d'emissions per al conjunt de les Illes Balears a aquest efecte".

El segon apartat determina com han de ser aquests pressupostos i quan s'han de fixar, això és, han de ser específics per sectors i per illes i s'han de fixar de forma quinquennal. Aquest mateix segon apartat es refereix a que "s'han de prendre com a base per a la fixació dels objectius d'eficiència energètica i reducció d'emissions que aquells hauran de complir progressivament". Entenem que és una qüestió diferent i que es podria tractar en un punt a part per evitar confusions si no hi ha un motiu fonamental per a què estigui redactat així i es trobi en aquest indret del text.

En tercer lloc, es determinen quin són els factors, entre altres, que cal tenir en compte per establir els pressupostos del carboni:

- el coneixement científic,
- els impactes sobre els diferents sectors,
- els potencials de reducció de cada sector,
- les circumstàncies econòmiques i socials,
- la competitivitat,
- la política energètica,
- els escenaris d'emissions,
- els tractats internacionals,
- la normativa bàsica estatal.

Es troba a falta en aquest llistat la referència al dret de la UE. Tot i que s'anomenen expressament els Tractats Internacionals i la normativa bàsica estatal, no hi ha referència específica al dret de la UE, referència que figura, en canvi, en l'àmbit dels objectius dels pressupostos. Desconeixem el motiu pel qual s'obvien i recomanem la seva inclusió expressa.

Els motius que ens duen a les afirmacions formulades al començament d'aquest epígraf són les següents. En primer lloc, la referència en tot moment a la legislació bàsica estatal i inclús al dret de la UE i als tractats internacionals. Els articles que es refereixen als pressupostos de carboni deixen clar de forma expressa el sotmetiment a la legislació bàsica estatal al dret de la UE i inclús als Tractats internacionals. Aquest fet és clau per considerar que no contradiuen l'ordenament jurídic. Així doncs, el pla pren com a referència, en la determinació del seu contingut, els objectius i principis que fixi la UE en matèria de canvi climàtic, i també la legislació bàsica estatal, fent esment exprés a la planificació estatal en l'àmbit dels pressupostos del carboni. Per tant, prescriu expressament que el Pla determinarà els objectius dels pressupostos del carboni en el marc de la planificació estatal, així com de la legislació bàsica estatal i dels objectius i principis de la UE. Amb aquesta referència expressa al marc estatal els articles es despleguen d'acord amb la normativa que derivi, en cada cas, de l'exercici de competències reservades a l'Estat en relació amb aquesta matèria. Amb això, s'arregleren amb l'argumentari que fa servir tant el Consell d'Estat com l'Advocat de l'Estat en el Dictamen sobre la Llei de canvi climàtic catalana i en el recurs d'inconstitucionalitat, respectivament.

D'altra banda, en l'art. 13.3, en relació amb els factors, ens interessa destacar, en primer lloc, els dos últims factors, en especial l'últim —la referència expressa a la normativa estatal com a factor a tenir en compte per a establir els pressupostos del carboni, així com la referència als tractats internacionals—. En aquest cas és vàlid el mateix raonament que hem realitzat amb anterioritat en relació amb la “garantia” de constitucionalitat que aquesta referència expressa a la normativa bàsica estatal aporta. Sembla que així queda cobert el control de constitucionalitat. Ens remetem al que hem expressat anteriorment en quant a la normativa bàsica en matèria de protecció ambiental. Només cal recordar que

trobem a faltar la referència al dret de la UE que sí que es menciona en l'àmbit dels objectius dels pressupostos però no aquí..

En segon lloc, cal tenir en compte que la potestat de dictar normes addicionals de protecció empara la Comunitat autònoma mentre no existeixi legislació bàsica. Cal demanar-se, però, en el cas concret, davant de la inexistència d'aquesta legislació bàsica estatal i de planificació estatal, com passa en l'actualitat, si les Illes Balears poden determinar els pressupostos del carboni, tot i que no existeixi aquest marc estatal. Com hem esmentat més amunt, l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears dedica l'art. 23 al medi ambient, del que en destaca el seu apartat segon, quan preveu que:

Els poders públics de la comunitat autònoma han de vetllar per la defensa i la protecció de la naturalesa, del territori, del medi ambient i del paisatge. Han d'establir polítiques de gestió, ordenació i millora de la seva qualitat harmonitzant-les amb les transformacions que es produeixen per l'evolució social, econòmica i ambiental. Així mateix, la Comunitat Autònoma ha de cooperar amb les instàncies nacionals i internacionals en l'avaluació i en les iniciatives relacionades amb el medi ambient i el clima.

Aquest article a més d'encomanar als poders públics la vetlla per la defensa i protecció del medi ambient, entre altres, també fa referència expressa al clima quan li encomana a la comunitat autònoma que cooperi amb les instàncies nacionals i internacionals en l'avaluació i en les iniciatives relacionades amb el medi ambient i el clima. Destaquem especialment les iniciatives relacionades amb el clima, ja que, al cap i a la fi, els pressupostos del carboni són una iniciativa relacionada amb el clima, sense cap mena de dubte.

D'altra banda, d'acord amb l'art. 30.46 EAIB, es reconeix la capacitat que té la comunitat autònoma per a dictar normes addicionals de protecció del medi ambient. El precepte estatutari reposa en les possibilitats obertes per la Constitució espanyola, a partir de la que s'ha desenvolupat una àmplia doctrina constitucional que recolza la competència autonòmica de dictar normes addicionals de protecció. La doctrina del Tribunal Constitucional permet així mateix, quan manqui legislació bàsica estatal en matèria de medi ambient, com és el cas, que les Comunitats autònomes dictin normes al respecte, fonamentant-se en aquesta habilitació constitucional de dictar normes addicionals de

protecció, les quals podran fer referència directament a normativa de la UE. Un cop existeixi normativa bàsica estatal, la comunitat autònoma, però, s'haurà d'adaptar al que digui aquesta, en allò que la contradiguin o siguin més permissives. En canvi, si la normativa autonòmica és més protectora, no ho haurà de fer, ja que seguirà emparada per la competència de dictar normes addicionals de protecció.²¹ En conseqüència, inicialment podem concloure que les Illes Balears poden regular en matèria de pressupostos del carboni, tant quan existeixi el marc estatal bàsic com quan aquest sigui inexistent.

Cal afegir, en tercer lloc, que l'establiment de pressupostos del carboni és una matèria substancialment ambiental. Cal apuntar aquí que el Consell d'Estat, a l'hora de dictaminar sobre la constitucionalitat dels preceptes 5 a 8 de la Llei catalana de canvi climàtic, fa referència expressa a la Llei 1/2005, de 9 de març, per la que es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle. Com hem dit més amunt i com afirma el Consell d'Estat, la Llei esmentada *“proclama su carácter de norma “sustancialmente medioambiental”, tanto por su objetivo —contribuir a la reducción de las emisiones antropogénicas de efecto invernadero—, como por su origen —los compromisos asumidos con arreglo al Protocolo de Kyoto y la propia Directiva—”*.

Els pressupostos del carboni, no es troben regulats en la Llei estatal esmentada, però sí que comparteixen l'objectiu principal —reduir les emissions antropogèniques d'efecte hivernacle— o el que és el mateix, assolir els objectius de reducció d'emissions.

Cal concloure, així mateix, que l'Avantprojecte en matèria de pressupostos de carboni, compleix amb l'ordenament jurídic en termes de planificació. Ens trobem amb una matèria que afecta a l'àmbit de la planificació, per això cal analitzar en quins termes la comunitat autònoma és competent en qüestions de planificació. D'una banda, l'art. 149.1.13 CE preveu que l'Estat té competència exclusiva en matèria de *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*. D'altra banda, l'art. 31.6 de l'EaIB prescriu com a competències de desenvolupament legislatiu i execució de la comunitat autònoma, en el marc de

²¹ Vg. més amunt, l'apartat 2.2 d'aquest dictamen.

la legislació bàsica, l'ordenació i planificació de l'activitat econòmica de les Illes Balears.

És necessari discernir si els pressupostos de carboni, en els termes que indica l'Avantprojecte, envaeixen la competència estatal d'establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, o es realitza d'acord amb el marc constitucional i sota la previsió estatutària d'ordenar i planificar l'activitat econòmica de les Illes Balears, en termes de desenvolupament legislatiu i execució.

En especial, els factors que es citen en l'art. 13.3 de l'Avantprojecte a tenir en compte per a establir els pressupostos del carboni afecten a àmbits com la política energètica i altres caràcter econòmic i socials i per tant, no merament ambientals. Així mateix, l'aplicació d'aquests pressupostos afecten directament a sectors d'activitat econòmica, ja que es preveu el repartiment entre els diferents sectors d'activitat econòmica, dels objectius de reducció d'emissions. També preveu que aquests pressupostos seran específics per sectors i per illes. Finalment, cal tenir en compte que formen part del Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic.

En relació amb l'art. 149.1.13 CE cal aplicar el que anomena el Tribunal Constitucional com a “regla o test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general com a criteri per determinar la legitimitat constitucional de la seva aplicació”. Des del nostre punt de vista l'aplicació dels pressupostos del carboni no afecten d'aquesta manera a l'activitat econòmica general i, en conseqüència, no estarien envaint competències estatals, ans al contrari, s'estarien exercint les competències pròpies.²²

Cal assenyalar també que la insularitat és una qüestió singular d'especial rellevància a tenir en compte també per als pressupostos del carboni, a més de les normes addicionals de protecció, en l'àmbit del mètode de repartiment del carboni. Per això, és necessari també abordar la qüestió territorial. D'una banda, l'art. 13 estableix que els objectius de reducció d'emissions “marquen la quantitat total d'emissions permeses per al conjunt de les Illes Balears” i de l'altra assigna els pressupostos no només per sectors (entenem que d'activitat econòmica) sinó

²² Vg., novament, l'apartat 2.2 d'aquest Dictamen.

també per illes. Des del nostre punt de vista caldrà veure quins criteris segueix l'Estat per a repartir les quantitats d'emissions territorialment. Mentrestant, al nostre entendre pot emparar-se en la competència de dictar les normes addicionals de protecció. Així mateix, cal tenir en compte que estem davant d'una comunitat autònoma conformada per diverses illes, realitat que li comporta unes consideracions especials per aquest fet, una singularitat i una especialitat reconeguda pel seu propi Estatut d'Autonomia, que l'habilita a regular tenint en compte aquesta insularitat, circumstància que també està contemplada a l'art. 128.1 CE.

D'altra banda, tot i l'argumentació que precedeix aquestes línies cal tenir en compte els riscos als que s'enfronta aquest Avantprojecte, en matèria de pressupostos de carboni, prenent en consideració vàries qüestions: la situació actual de la normativa bàsica estatal; el posicionament del Consell d'Estat en el dictamen sobre la Llei catalana 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic; i la posició de l'advocat de l'Estat en el recurs d'inconstitucionalitat sobre aquesta mateixa Llei catalana.

En relació amb aquests qüestions, cal començar per remarcar que l'Avantprojecte fa referència en vàries ocasions a la legislació bàsica estatal, però a hores d'ara, com ja hem assenyalat, aquesta és inexistent. Actualment l'ordenament jurídic estatal no reflecteix en cap de les seves normes el que s'anomenen pressupostos de carboni. No obstant això, sembla que la futura llei de canvi climàtic estatal, avui en dia inexistente, alguna cosa hauria d'incloure al respecte. L'estat espanyol sí que fixa els objectius de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle (<http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/objetivos.aspx>), però no preveu res respecte els pressupostos de carboni.

D'altra banda, el text de l'Avantprojecte de Llei en aquesta matèria, que està sotmès actualment a consulta pública prèvia, preveu, entre altres qüestions —en el marc del problema que es volen solucionar amb la norma— el següent:

El nuevo sistema de Gobernanza, que se asienta en los llamados Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, es la pieza angular del paquete. Dicho Plan debe reflejar los objetivos, metas y trayectorias para cada una de las cinco dimensiones de la Unión Energética: descarbonización,

eficiencia energética, seguridad energética, mercado interior de la energía e investigación, innovación y competitividad, que cada Estado miembro define para sí, teniendo en cuenta la consecución de los objetivos marcados a nivel comunitario. También debe recoger las políticas y medidas para alcanzar el cumplimiento de los compromisos, y que cada Estado Miembro recoge en su Plan.

Por otro lado, la Comunicación de la Comisión de 8 de marzo de 2011, establece la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050. En dicha Hoja de Ruta, la UE establece como objetivo la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80-95% respecto de los niveles de 1990, con dos objetivos intermedios: 40% en 2030 y 60% en 2040.

La traslación del conjunto de compromisos asumidos a nivel internacional y europeo requieren que España se dote de un marco normativo con rango de Ley que, por primera vez en España, recoja los objetivos a medio y largo plazo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y que de un respaldo legal sólido a la planificación en materia de energía, estableciendo un marco institucional estable y que permita la consecución los objetivos.

Entenem que els citats Plans Nacionals integrats d'Energia i Clima i també el Full de Ruta cap a una economia hipercarbònica competitiva el 2050, en el seu cas, hauran de fer referència a aquests pressupostos de carboni. Entre els objectius que planteja la norma que es sotmet actualment a consulta pública prèvia trobem els següents del nostre interès:

La Ley también debería incluir objetivos cuantitativos con el fin de dotar con rango de Ley a nuestros compromisos internacionales y europeos ya asumidos o en fase de negociación. Así, los objetivos cuantitativos deberían ser los siguientes:

Una senda de descarbonización a 2050 con un objetivo cuantificado para España: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80% y 95% respecto de 1990, en línea con lo señalado en la Hoja de ruta de la Comisión Europea a 2050.

Objetivos a 2030, de acuerdo con la normativa comunitaria:

Gases de efecto invernadero (GEI): -26% respecto de 2005.

Eficiencia energética: La Comisión ha propuesto en el Paquete de invierno un objetivo de 30% a nivel de la UE y, cuando estas propuestas se concreten legislativamente, España deberá definir su contribución a este objetivo.

Energías renovables: La Comisión ha propuesto en el Paquete de invierno un objetivo de un 27% a nivel de la UE y, cuando estas propuestas se concreten legislativamente, España deberá definir su contribución a este objetivo.

En aquest text de consulta pública prèvia també es plantegen les possibles solucions regulatòries i no regulatòries, entre les que es troben:

Podrían distinguirse las siguientes alternativas regulatorias:

Adoptar únicamente el Plan Nacional Integrado de energía y clima, en el que se incluirían los objetivos nacionales. Podría aprobarse por Real Decreto o Acuerdo del Consejo de Ministros, previa remisión en su caso a la Comisión Delegada de Gobierno para Asuntos Económicos.

Adoptar una estrategia nacional como instrumento de planificación

Ninguna de estas alternativas incluye un instrumento con rango de Ley que permita afrontar el reto que supone llevar a cabo una transformación ordenada de nuestra economía hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima [<http://www.lccte.gob.es/ley-ccte.html#A>].

D'altra banda, cal citar que s'ha creat una comissió d'experts sobre escenaris de transició energètica a nivell estatal a través de la Resolució de 28 de juliol de la subsecretaria competent (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-9067). Per últim, citar l'existència dels anomenats "Proyectos Clima", que té a veure amb la reducció d'emissions però no estableix cap quota en el sentit que pretenen els pressupostos del carboni. En relació amb això, el web del Ministeri diu

Los Proyectos Clima del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO2) son proyectos de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) desarrollados en España.

Los Proyectos Clima, promovidos a través del FES-CO2, están concebidos para marcar una senda de transformación del sistema productivo español hacia un modelo bajo en carbono.

Características de los Proyectos Clima:

Los proyectos clima estarán ubicados en España, y serán desarrollados en los conocidos como “sectores difusos” (no sujetos al régimen europeo de comercio de derechos de emisión), como son el sector del transporte, agricultura, residencial, residuos, etc. No queda cubierto bajo este esquema el desarrollo de proyectos de absorción de emisiones por sumideros.

Las reducciones de emisiones adquiridas a través del FES-CO2 requerirán el cumplimiento de una serie de requisitos, entre otros, los establecidos en el artículo 7 del RD 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible:

Ser adicionales a las derivadas de las normas sectoriales establecidas en la legislación vigente que les resulten de aplicación.

Proceder de instalaciones y sectores no sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión.

Ser medibles y verificables, de modo que tengan reflejo en el inventario de gases de efecto invernadero de España.

Serán calculadas con arreglo a metodologías que deberá aprobar el Consejo Rector [http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/proyectos-clima/que-es-un-proyecto-clima/default.aspx].

D'altra banda, cal tenir en compte el que ha dit el Consell d'Estat en relació amb el capítol primer de la Llei 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic, que es refereix a la mitigació del canvi climàtic. Pel que fa a l'art. 7, que regula els pressupostos de carboni, el Consell d'Estat ha fet diverses consideracions. En primer lloc, especifica que l'anàlisi de la qüestió es fa des d'una perspectiva estrictament competencial. Sobretot es fa tenint en compte l'art. 149.1 en especial “*sobre las que aquella incide (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases del régimen minero y energético, o Hacienda general, entre otras)*”.

D'altra banda, considera la Llei catalana com a una “norma substancialment ambiental”, dictada a l'empara de l'art. 149.1.23, “*precepto este que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, “sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*”. Recordem, en aquest sentit, la doctrina recollida a la STC 53/2016, de 17 de març,

en la que “tras destacarse la complejidad que caracteriza el sistema de distribución de competencias en este ámbito”, s’explica que “la materia «medio ambiente» ha de entenderse desde una doble perspectiva: sustantiva y dinámica”. Aquesta Sentència fa referència a l’abast i significat d’aquesta doble perspectiva. Reproduïm a continuació els fragment que ens semblen més rellevants d’acord amb la matèria analitzada:

Tal y como advierte a continuación esta sentencia, “la delimitación entre la materia medioambiente y otras materias resulta singularmente compleja, dado el carácter transversal e intersectorial del medioambiente que no sólo afecta a diversos recursos naturales (aguas, flora y fauna, espacios naturales, atmósfera...), sino que también está íntimamente ligado a otros campos de la actividad humana”. Dicho carácter ha sido subrayado por el Tribunal Constitucional en numerosos pronunciamientos en los que ha reconocido que las cuestiones atinentes al medio ambiente afectan a los más variados sectores del ordenamiento (SSTC 64/1982, 102/1995 y 13/1998, entre otras muchas), si bien ha advertido que ello no puede suponer “una incidencia tal del título relativo al medio ambiente -tanto del estatal como de los autonómicos- sobre otros con los que converge o concurre debido a su transversalidad que haga disminuir o incluso anular la vigencia y eficacia de otros títulos competenciales”, pues ello “produciría, al socaire de la protección del medio ambiente ínsita en el conjunto de las políticas públicas, la merma del ejercicio de otras competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas en virtud de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía” (STC 161/2014). La protección del medio ambiente es, en definitiva, un claro exponente de las llamadas competencias compartidas, a las que el Estatuto de Autonomía de Cataluña hace referencia en su artículo 111, a cuyo tenor “en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalidad de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalidad la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado”, pudiendo aquella establecer, en ejercicio de sus competencias, políticas propias. Y es también, según se ha indicado, una competencia que interactúa de forma especialmente intensa con otros títulos competenciales sobre los que se proyecta ese compromiso de los poderes públicos de velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad y defender y restaurar el medio ambiente” (artículo 45.2 de la

Constitución), garantizando así “el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona” (artículo 45.1). De todo lo anterior se sigue que la Comunidad Autónoma puede, al amparo de sus competencias sobre protección de medio ambiente, adoptar medidas que, afectando a sectores concretos, se orienten a dicha finalidad tuitiva, siempre y cuando tales medidas se desenvuelvan dentro del haz de competencias que aquella tiene reconocidas, sin invadir las que correspondan al Estado. Sentado lo anterior, procede examinar en que medida los preceptos cuya impugnación se pretende incurren en esa presunta invasión de las competencias exclusivas estatales. III. En primer lugar, pretenden impugnarse los artículos 2.2.e), 5 a 8, 10 y 11 de la Ley por considerarse que vulneran las competencias que con carácter exclusivo reconoce al Estado el artículo 149.1 de la Constitución en los apartados 13, 23 y 25 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, legislación sobre protección en materia de medio ambiente y bases del régimen minero y energético).

[...] El artículo 7 regula los “presupuestos de carbono”, configurados como “mecanismo de planificación y seguimiento para la integración de los objetivos de la presente Ley en las políticas sectoriales” que se establecen por períodos de cinco años y se aprueban con una antelación de diez años. Los presupuestos de carbono, “además de la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña, deben indicar qué parte corresponde a los sectores cubiertos por un sistema de comercio de derechos de emisión, en conjunto, y qué parte corresponde a sectores no cubiertos por ese sistema, también en conjunto” (apartado 3).

[...] En definitiva, a través de estos preceptos y con apoyo en su competencia en materia de protección del medio ambiente y, por ende, de lucha contra el cambio climático, la Ley catalana establece una regulación propia orientada a lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de contaminantes del aire. Ocurre, sin embargo, que esta cuestión se encuentra actualmente sometida a las prescripciones 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. En su parte expositiva, esta Ley, que tiene por objeto transponer la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de

efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE, proclama su carácter de norma “sustancialmente medioambiental”, tanto por su objetivo —contribuir a la reducción de las emisiones antropogénicas de efecto invernadero—, como por su origen -los compromisos asumidos con arreglo al Protocolo de Kyoto y la propia Directiva-. Y, en lógica conexión con ello, cita como soporte constitucional el artículo 149.1.23ª de la Constitución, destacando el carácter de legislación básica que, a efectos de la protección del medio ambiente, posee la regulación relativa a las autorizaciones de emisión, las obligaciones de seguimiento de las emisiones y de remisión de información y la verificación. No obstante lo anterior, la parte expositiva recuerda que “no puede obviarse que el mecanismo elegido para alcanzar el objetivo de la reducción de emisiones, como es la creación de un novedoso mercado de derechos de emisión, tiene decisivas consecuencias sobre sectores económicos tales como el industrial y el eléctrico y afecta a la toma de decisiones empresariales tales como la estrategia de inversiones, sus niveles de producción, etc.”, lo que determina que “entre también en juego la competencia estatal para determinar las bases de la planificación general de la actividad económica prevista en el artículo 149.1.13ª”. Al amparo de esta competencia, corresponde al Estado, según explica la Ley 1/2005, establecer las bases del régimen jurídico de los derechos de emisión y su comercio, regular la autorización de la agrupación de instalaciones y elaborar y aprobar el Plan Nacional de asignación de derechos de emisión como norma a través de la cual se lleva a cabo la planificación de la asignación de los derechos de emisión en todo el territorio nacional, así como la adopción de la metodología para proceder a su asignación individualizada. El plan, “además de establecer el objetivo global de reducción de emisiones, pone en marcha por vez primera el mercado de derechos de emisión, cuya pieza esencial es el reparto de tales derechos entre los titulares de las instalaciones”. La puesta en marcha del mercado de emisiones exige, por su parte, establecer tanto las bases que rigen su funcionamiento, como adoptar una serie de medidas singulares de ejecución que garanticen la existencia de unos criterios homogéneos para el reparto de derechos en todo el territorio nacional, de manera que el número de derechos que se asigna sea coherente con los compromisos internacionales en materia de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España y que las previsiones de emisión para todos los sectores incluidos y

la valoración de la contribución de las instalaciones al total de las emisiones nacionales y de las posibilidades técnicas y económicas de reducción de emisiones de las instalaciones en todos los sectores se realicen de forma equitativa.

En matèria de pressupostos de carboni hores d'ara no existeix un Pla en relació en l'àmbit estatal. Sí que existeix en el marc del mercat de drets d'emissió i és a aquest al que es refereix el text reproduït anteriorment.

D'altra banda, caldrà veure com s'interpreta en relació amb els pressupostos del carboni l'assoliment dels objectius de reducció de les emissions i el paper que juguen les comunitats autònomes com a “*subnational entity*”, tenint en compte també el raonament que fa servir el dictamen en els termes següents:

Resulta evidente, a la luz de lo expuesto, que es el Estado el que debe acometer la regulación necesaria para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por España en materia de reducción de gases de efecto invernadero, sin que quepa admitir la posibilidad de que las comunidades autónomas, actuando en ejercicio de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, lleven a cabo una regulación propia paralela a aquella, dando lugar a una territorialización de los objetivos asignados a cada una de ellas y estableciendo su propia distribución de objetivos entre los distintos sectores afectados, al margen de lo que el Estado decida. Pese a ello, los artículos de la Ley catalana antes mencionados disciplinan un régimen singularizado para el territorio de Cataluña en materia de lucha contra el cambio climático, definiendo sus propios objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e instrumentando las herramientas necesarias para alcanzarlos con total desvinculación de las reglas que resulten de la planificación realizada por el Estado y de la aplicación de su normativa básica. Siendo ello así, ha de concluirse que existen fundamentos jurídicos suficientes para proceder a la impugnación pretendida, que ha de alcanzar, igualmente, a las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, dada la conexión que las medidas en ellas establecidas guardan con el régimen de mitigación y adaptación al cambio climático que establecen los preceptos examinados.

Pel que fa a la posició de l'advocat de l'Estat en el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei catalana. Cal recordar que impugna l'art. 7 de la Llei catalana del canvi climàtic, juntament amb altres articles i considera que s'està

vulnerant el marc normatiu de l'Estat sobre la base de les competències previstes en les regles 13, 25 i 23 de l'art. 149.1 de la CE. Cal enllaçar això amb el que s'ha dit en el seu moment en relació amb la recentralització competencial per contextualitzar el marc constitucional en el que es desplega la normativa comentada.

3.5. Inventari d'emissions de CO2 d'àmbit autonòmic

Considerem que és plenament viable, des d'un punt de vista jurídic, la inclusió a l'Avantprojecte d'un inventari d'emissions de CO2 d'àmbit autonòmic, opció que també han seguit altres comunitats autònomes²³. Segons la nostra opinió, l'elaboració d'un inventari d'emissions de CO2 d'àmbit autonòmic entra dins de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Existeixen diferents arguments que permeten recolzar aquesta afirmació i que s'exposen a continuació.

En primer lloc, en la nostra opinió l'elaboració d'un inventari d'emissions de CO2 forma part de la competència executiva autonòmica en matèria de medi ambient. Tal com ja hem esmentat, d'acord amb l'art. 30.46 EAIB, aquesta comunitat autònoma té la competència exclusiva, sens perjudici del que disposa l'art. 149.1 CE, en matèria de “[p]rotecció del medi ambient, ecologia i espais naturals protegits, sens perjudici de la legislació bàsica de l'Estat. Normes addicionals de protecció del medi ambient”.

L'elaboració d'un inventari d'emissions de CO2 constitueix una competència que, atesa la seva naturalesa executiva, fàcilment es pot incardinar en la competència de gestió en matèria de protecció del medi ambient, que és una competència autonòmica. Efectivament, l'art. 148.1.9 CE permet l'assumpció en exclusiva per les comunitats autònomes de la competència de “gestió en matèria de protecció del medi ambient” i aquesta competència efectivament ha estat assumida per l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears a l'esmentat art. 30.46.

A més, malgrat que la jurisprudència constitucional ha admès que, en determinades circumstàncies excepcionals, l'Estat pot realitzar actes d'execució

²³ Vg. l'art. 8 de la Llei catalana 16/2017, de l'1 d'agost del canvi climàtic; l'art. 20 del Projecte de Llei de mesures enfront del canvi climàtic d'Andalusia; i 6 de la Proposició de Llei de canvi climàtic de Múrcia.

en matèria ambiental, aquestes circumstàncies no concorren en el present supòsit. El Tribunal Constitucional únicament admet de forma excepcional l'assumpció de competències executives de l'Estat en matèria de medi ambient sobre la base d'alguna de les següents justificacions: la concurrència de raons d'urgència i necessitat que la facin imprescindible per tal d'assolir els objectius fixats a la legislació bàsica estatal; l'abast supracomunitari de l'execució, sempre que apareguin interessos territorials contraposats o que s'interfereixin entre si; el caràcter imprescindible de l'execució per tal de preservar el principi d'igualtat establert a l'art. 149.1.1 CE; i l'exercici de funcions de coordinació o planificació de la matèria ambiental. Així, per exemple, a la STC 141/2016, de 21 de juliol, reiterant una consolidada doctrina jurisprudencial prèvia, el Tribunal Constitucional afirma que

[...] el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal. Entre ellas pueden incluirse funciones ejecutivas, ésta es una solución excepcional a la cual 'sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 CE), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993)" (STC 33/2005, FJ 6) [FJ 6].

En el cas dels inventaris d'emissions de CO₂, no concorre cap de les raons d'excepcionalitat admeses pel Tribunal Constitucional que podria justificar l'atribució, en exclusiva, a l'Estat de la competència d'elaboració d'inventaris

d'emissions de CO2. Tot això, sense perjudici que l'Estat, com s'assenyala més endavant, pugui aprovar en un futur normativa bàsica en relació amb els inventaris d'emissions de CO2 i establir-ne un inventari d'emissions d'àmbit nacional, competències que, en cap cas, eliminarien les competències autonòmiques en aquest àmbit.

D'altra banda, cal considerar la justificació de l'elaboració d'un inventari d'emissions de CO2 d'àmbit autonòmic en altres títols competencials autonòmics i en la clàusula de competències implícites, continguda en l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears. En particular, cal fer esment, en primer lloc, a la competència exclusiva sobre estadístiques d'interès per a la comunitat autònoma (art. 30.32 EAIB) i sobre servei meteorològic de la comunitat autònoma (art. 30.38 EAIB).

En segon lloc, cal tenir en compte les facultats implícites que la comunitat autònoma de les Illes Balears adquireix per a l'exercici de les seves competències, d'acord amb el ja esmentat art. 38 EAIB. Aquest precepte té una rellevància important en la matèria que ens ocupa, atès que el Tribunal Constitucional ja ha justificat en les competències implícites autonòmiques —en un cas relatiu a Catalunya— la regulació i elaboració de catàlegs en altres sectors ambientals —concretament, en matèria forestal—. A la STC 71/1983, de 29 de juliol, el Tribunal Constitucional considera que l'elaboració del *Catálogo de Montes de Utilidad Pública* s'ha d'entendre com a facultat inherent a la competència que té la comunitat autònoma de Catalunya en matèria de medi ambient (art. 9.10 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya vigent en aquell moment). Així, afirma que:

El Estatuto de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de montes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución (artículo 9.10 del Estatuto de Cataluña). El citado precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva, entre otras materias, de la legislación básica sobre montes. Nos encontramos, pues, ante un bien conocido esquema de distribución de competencias: competencia exclusiva de la Generalidad en una materia con sujeción a la legalidad básica que sobre ella emita el Estado. Para aplicar ese esquema al tema debatido conviene determinar ante todo si la titularidad del Catálogo se incluye dentro de la competencia sobre montes. La respuesta ha de ser afirmativa.

La Abogacía del Estado aduce en contra de esta inclusión dos argumentos. Uno es que el Catálogo no se cita expresamente en el artículo 9.10 del Estatuto de Cataluña, de lo que resultaría que la Generalidad no habría asumido la competencia sobre él y dicha competencia correspondería al Estado con arreglo al artículo 149.3 de la Constitución. Pero es claro que cuando la Constitución o un Estatuto declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia ni sería posible hacerlo, y hay que deducir estas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia. En el caso del Catálogo esa inclusión parece clara ya que es un registro de una categoría determinada de montes (los declarados de utilidad pública) y está regulado por la legislación sobre esta materia. El segundo argumento que aduce la Abogacía del Estado se apoya en el artículo 149.1.8.^a, que atribuye competencia exclusiva al Estado para la ordenación de los Registros e instrumentos públicos, lo que incluiría al Catálogo, pues es éste un registro público como declara expresamente el artículo 6 de la Ley de Montes y 38 de su Reglamento. Se trataría, además, de un registro que, si bien tiene carácter administrativo como reconocen los citados preceptos, tiene importantes efectos jurídicos, especialmente en el ámbito del derecho civil, como son la presunción posesoria a favor de la entidad a quien el Catálogo asigne su pertenencia o la fijación de un plazo de prescripción de treinta años y otros que no es necesario enumerar. Pero tampoco este argumento es aceptable, pues los Registros a que se refiere el artículo 149.1.8.^a de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado como se infiere de su contexto y no a otros Registros que, como el Catálogo, aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tiene por objeto materias ajenas a él cual es un aspecto de la legislación sobre montes. De todo lo expuesto hay que concluir que la titularidad de la competencia sobre el Catálogo corresponde a la Generalidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.10 de su Estatuto [FJ 2].

Sobre la base d'aquesta jurisprudència, la competència per a l'elaboració d'un inventari d'emissions de CO₂ d'àmbit autonòmic també es pot justificar, de conformitat amb el que preveu l'art. 38 EAIB, com a competència implícita o inherent per al ple exercici de la competència autonòmica en matèria de protecció del medi ambient.

D'altra banda, cal concloure que l'establiment d'un inventari propi d'emissions de CO₂ d'àmbit autonòmic constitueix un element instrumental fonamental per tal de poder fer efectives les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears en matèria de canvi climàtic. Sense dubte, un inventari que reculli les emissions a l'atmosfera de gasos amb efecte d'hivernacle és imprescindible per a fer el seguiment de les emissions i la planificació de les polítiques en matèria de canvi climàtic, i constitueix la base per a l'elaboració de les polítiques i mesures de mitigació.

A més, aquest inventari serà una eina útil per a l'exercici de determinades competències que li corresponen a aquesta comunitat autònoma en matèria de canvi climàtic (per exemple, a més de la competència d'atorgament de les autoritzacions de gasos amb efecte d'hivernacle, té atribuïda la de seguiment de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle²⁴) i per a l'elaboració dels corresponents instruments de planificació previstos a l'Avantprojecte de Llei. L'exercici ple d'aquestes competències requereix com a instrument previ disposar d'un inventari d'emissions de CO₂. Aquest caràcter instrumental de l'inventari constitueix un altre argument que permet reforçar la competència autonòmica per a la seva elaboració.

A més, aquest inventari també compliria una funció important de garantia de la transparència, en proporcionar dades sobre els nivells d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle a les Illes Balears, que serien accessibles per a tothom i que permetrien implicar ciutadans i empreses en la protecció del medi ambient. El propi Tribunal Constitucional ha destacat aquesta important funció que desenvolupen els inventaris en matèria de protecció del medi ambient. A la STC 138/2013, de 6 de juny, en relació amb l'Inventari Espanyol del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat, previst a la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat) afirma que:

[...] no puede perderse de vista el carácter crucial para la protección del medio ambiente de los instrumentos de análisis y conocimiento previstos en los tres artículos controvertidos (inventarios, indicadores e informe). En el

²⁴ Vg. els arts. 4, apartats 4 i 5, i 5 de la Llei 1/2005, de 9 de març, reguladora del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle; i 2.1 del Reial Decret 1315/2005, de 4 de novembre, pel qual s'estableixen les bases dels sistemes de seguiment i verificació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle en les instal·lacions incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei 1/2005.

marco del Convenio de Aarhus de 1998 y de la legislación comunitaria, la Ley 27/2006, de 18 de julio, establece el derecho de todos a acceder “a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre” [art. 1.1 a)], junto a la obligación positiva de las autoridades públicas de difundirla amplia y sistemáticamente (art. 6.1: “las autoridades públicas adoptarán las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible”). Estas previsiones se concretan en la elaboración y publicación de informes y evaluaciones (arts. 7 y 9), entre otros instrumentos. Se trata de que los ciudadanos puedan contribuir eficazmente a la protección del medio ambiente, para lo cual resulta fundamental la transparencia sin que las Administraciones públicas puedan dejar de proporcionar o difundir información ambiental escudándose en que se refiere a asuntos que no son de su competencia. En este sentido, los instrumentos previstos en los artículos controvertidos de la Ley 42/2007 para sintetizar y valorar la información ambiental producida por diferentes instancias son fundamentales para implicar a la población general en la protección del patrimonio natural y la biodiversidad [FJ 4].

Cal tenir en compte, a més, la previsió expressa a la legislació bàsica estatal en matèria de qualitat de l'aire i de protecció de l'atmosfera de la competència de les comunitats autònomes per a elaborar inventaris d'emissions. En aquest sentit, malgrat la inexistència d'una llei bàsica estatal de canvi climàtic que contingui regulacions sobre els inventaris d'emissions de CO₂, la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i de protecció de l'atmosfera, que, d'acord amb la seva disposició final sisena, té el caràcter de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, preveu de forma expressa que les comunitats autònomes poden tenir inventaris propis d'emissions. Concretament, el seu art. 27.4 disposa el següent:

Para la elaboración y actualización periódica de los inventarios españoles el Gobierno establecerá reglamentariamente un Sistema Español de Inventario acorde con las directrices y criterios comunitarios e internacionales vigentes, todo ello sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan elaborar sus propios inventarios autonómicos.

Per tant, les comunitats autònomes poden elaborar els seus propis inventaris autonòmics d'emissions, sense perjudici que el Govern de l'Estat hagi d'establir reglamentàriament, per a l'elaboració i actualització periòdica dels inventaris espanyols, un Sistema Espanyol d'Inventari conforme amb les directrius i criteris comunitaris i internacionals vigents; i sense perjudici que a l'Administració de l'Estat li correspongui, d'acord amb l'art. 27.3 de l'esmentada Llei, elaborar i actualitzar periòdicament

[...] los inventarios españoles de emisiones y demás informes que el Estado deba cumplimentar con objeto de cumplir las obligaciones de información asumidas por éste en el marco de la normativa comunitaria e internacional, así como para disponer de una fuente esencial de información para el conocimiento del estado del medio ambiente, el diseño de políticas ambientales y la evaluación de su efectividad o el desarrollo de estudios e investigaciones ambientales sociales y económicas entre otras finalidades.

La regulació reglamentària del Sistema Espanyol d'Inventari que preveu l'art. 27.4 de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, encara no s'ha aprovat. Tanmateix, sí existeix, sobre la base d'aquesta Llei un Sistema Espanyol d'Inventari i Projeccions d'Emissions a l'Atmosfera²⁵, com a instrument essencial en l'estratègia espanyola de lluita contra els gasos amb efecte d'hivernacle i contra altres contaminants atmosfèrics, ja que constitueixen la base per a l'elaboració de polítiques i mesures de mitigació. El Reial Decret 895/2017, de 6 d'octubre, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Agricultura i Pesca, Alimentació i Medi Ambient i es modifica el Reial Decret 424/2016, d'11 de novembre, pel qual s'estableix l'estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials, assigna, al seu art. 5.1.g), a la Direcció General de Qualitat i Avaluació Ambiental i Medi Natural l'exercici del paper d'autoritat competent d'aquest Sistema Espanyol d'Inventari, competència estatal que és plenament compatible amb les competències autonòmiques en aquest àmbit.

Per tant, la creació d'un inventari d'emissions de CO₂ d'àmbit autonòmic no entra en conflicte amb les previsions de la legislació bàsica estatal, que empara expressament l'existència d'inventaris autonòmics d'emissions.

²⁵ Disponible a <<http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei/>>.

Cal assenyalar també que l'elaboració d'un inventari d'emissions de CO₂ d'àmbit autonòmic no és incompatible amb les competències estatals en matèria de protecció del medi ambient. L'Estat, en exercici de les seves competències, pot establir, amb caràcter bàsic, la regulació de determinats aspectes dels inventaris d'emissions de CO₂ (per exemple, contingut, metodologia per a la seva elaboració,...) i també pot establir la creació d'un inventari d'emissions de CO₂ d'àmbit estatal, elaborat a partir de la informació remesa per les comunitats autònomes, tal com s'ha fet en altres sectors ambientals (per exemple, en matèria de sòls contaminats²⁶). Tanmateix, això no impediria a les comunitats autònomes disposar d'inventaris propis d'emissions de CO₂, sens perjudici que, necessàriament, haurien de respectar les disposicions que amb caràcter bàsic s'establissin en aquesta matèria.

La jurisprudència constitucional existent en relació amb altres inventaris creats en altres subsectors ambientals admet que es poden considerar com a bàsics determinats aspectes dels inventaris, registres o catàlegs (per exemple, la necessitat de la seva existència, la configuració del seu contingut i la determinació de la seva eficàcia) i que l'Administració estatal pot establir un registre o un inventari únic per a tot el territori espanyol que centralitzi les dades sobre el sector a efectes d'informació i publicitat (per exemple, SSTC 102/1995, de 26 de juny; 69/2013, de 14 de març; 138/2013, de 6 de juny; i 45/2015, de 5 de març). A títol exemplificador, a la STC 102/1995, el Tribunal Constitucional considera, en relació amb el Catàleg Nacional d'Espècies Amenaçades, que

No se requiere excesiva argumentación para comprender que la necesidad de que existan ciertos registros o catálogos, la configuración de su contenido (datos inscribibles) y la determinación de su eficacia pueden ser tenidos sin dificultad por básicos como también la ordenación y regulación del servicio en sus líneas maestras. Por otra parte, es posible, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que la Administración General del Estado establezca un registro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás. Por otra parte, la catalogación ha de conectarse con los Planes y viene también exigida por la

²⁶ Vg. l'art. 35 de la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats.

normativa supranacional europea (Reglamento C.E. 3.626/82) y por la internacional (Convenios de Washington, 1973 y de Berna, 1979) para la protección de las especies amenazadas, por la índole de los peligros que sobre ellas se ciernen, más allá de las fronteras de cada país [FJ 25].

Tanmateix, això no impedeix que les comunitats autònomes puguin crear els seus propis inventaris i enviar les corresponents informacions obtingudes a l'Estat perquè aquest pugui configurar el seu, atès que no podria recopilar directament la informació en tractar-se d'una competència executiva autonòmica. Així es desprèn, per exemple, de les SSTC 197/1996, de 28 de novembre; o 45/2015, de 5 de març. Per exemple, a la STC 45/2015, en què es plantejava si l'Administració General de l'Estat era competent per elaborar un inventari de les instal·lacions de residus miners clausurades, incloses les instal·lacions de residus miners abandonades, situades en territori espanyol, amb un impacte ambiental greu o que puguin convertir-se a mitjà o curt termini en una amenaça greu per a la salut o seguretat de les persones i béns o per al medi ambient, el Tribunal Constitucional considera 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” (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12, y, recientemente, STC 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Respecto de la materia que aquí interesa específicamente, la STC 138/2013, de 6 de junio, FJ 4 (retomando y desarrollando doctrina constitucional anterior) ha declarado que no “se requiere excesiva argumentación para comprender la necesidad de que existan ciertos registros o catálogos, la configuración de su contenido (datos inscribibles) y la determinación de su eficacia pueden ser tenidos sin dificultad por básicos como también la ordenación y regulación del servicio en sus líneas maestras”. Señalaba en este sentido que “es posible, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que la Administración General del Estado establezca un registro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás”; “máxime cuando la catalogación ha de conectarse con los planes y viene también exigida por normativa europea e internacional”. No puede tampoco “perderse de vista el carácter crucial” de los instrumentos previstos para sintetizar y valorar

información ambiental; se ponen al servicio de una específica política de alcance nacional, comunitario e internacional característica de este sector del ordenamiento, que —según se ha anticipado ya— consiste en confiar “en la iniciativa de los propios ciudadanos para luchar contra la degradación del medio y de la biodiversidad” [FJ 6.a)].

Tanmateix, cal tenir en compte que

[...] “si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único”, como ocurre en este caso, la regulación que atribuyera al Estado “otras facultades, de índole ejecutiva”, excedería “su ámbito de actuación competencialmente posible” (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12). Sin embargo, la disposición controvertida prevé la creación de “un inventario de las instalaciones de residuos mineros clausuradas”, que tengan un “impacto medioambiental grave o que puedan convertirse a medio o corto plazo en una amenaza grave para la salud”. Con ello no atribuye a órganos estatales funciones de gestión que correspondan a las Comunidades Autónomas, ni los apodera específicamente para recopilar directamente información. Por el contrario, la disposición adicional segunda establece que la creación misma del indicado inventario debe hacerse “en colaboración con las Comunidades Autónomas”. De modo que la previsión controvertida no ha invadido las competencias ejecutivas que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Galicia [FJ 6.a)].

Cal constatar, en aquest sentit, l'art. 149.1.13 CE no constitueix un títol competencial legítim per justificar la centralització de la competència d'elaboració d'inventaris d'emissions de CO₂. En el cas que ens ocupa, s'ha de partir de la premissa que el títol competencial de l'art. 149.1.23 CE, relatiu al medi ambient, tot i la seva incidència sobre altres matèries competencials (per exemple, indústria, mineria, forests, etc.), és més específic que el títol transversal atribuït a l'Estat sobre “les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica”. La doctrina consolidada del Tribunal Constitucional en relació amb l'enquadrament material d'una norma o acte ha establert reiteradament que el títol competencial específic preval sobre el títol genèric (per exemple, STC 71/1982, de 30 de novembre, FJ 6).

Ara bé, la jurisprudència constitucional matisa que aquesta regla no és d'aplicació lineal o automàtica quan opera un títol horitzontal com el que preveu l'art. 149.1.13 CE perquè, en efecte, aquest títol genèric no sempre queda desplaçat per la incidència d'un altre més específic. Caldrà determinar en cada cas concret si la norma o acte es projecta sobre un sector de l'activitat que sigui important o rellevant per al desenvolupament de l'activitat econòmica en general. Tanmateix, el Tribunal Constitucional utilitza un criteri restrictiu d'interpretació, per tal d' impedir una aplicació indiscriminada del títol ex art. 149.1.13 CE que condueixi al buidament de les competències autonòmiques que es projecten sobre diversos sectors de rellevància econòmica més concrets. Així, introdueix la regla o test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general com a criteri per determinar la legitimitat constitucional de l'aplicació del títol de l'art. 149.1.13 CE. A títol d'exemple, a la STC 77/2004, de 29 d'abril, recorda de forma succinta la doctrina constitucional en relació amb la regla competencial continguda a l'art. 149.1.13 CE, en els termes següents:

[...] De acuerdo con dicha doctrina bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, de 10 de julio, y 213/1994, de 14 de julio). No obstante la jurisprudencia también ha precisado (SSTC 125/1984, de 20 de diciembre; 76/1991, de 11 de abril) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, de 17 de octubre; 133/1997, de 16 de julio), pues, en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 95/2002, de 25 de abril, FJ 7) [FJ 4].

En el cas que ens ocupa, considerem que l'art. 149.1.13 CE no permet justificar que l'elaboració d'inventaris d'emissions de CO₂ tingui una "incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general" en els termes establerts per la jurisprudència constitucional. La utilització de l'art. 149.1.13 CE per justificar la competència estatal per elaborar els inventaris d'emissions de CO₂ suposaria un

ús qüestionable de les polítiques de canvi climàtic per part de l'Estat i de la incidència que aquest pot tenir sobre les activitats econòmiques i excediria de les competències que la CE li atribueix. Per totes les raons exposades, recomanem la inclusió en el text de l'Avantprojecte d'un article que contempli un inventari d'emissions de CO2 de les Illes Balears.

Tanmateix, aquesta proposta no està exempta de riscos, sobre els quals cal advertir. D'una banda, cal tenir en compte que recentment ha estat impugnat l'art. 8 ("Inventari d'emissions a l'atmosfera i d'embornals de CO2 de Catalunya") de la Llei catalana 16/2007, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, en el marc del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra aquesta Llei pel President del Govern. Els arguments utilitzats en el recurs són els següents:

- La regulació d'aquest precepte (i d'altres que també s'impugnen) excedeix del que és una mera potestat o competència d'execució en matèria de medi ambient.
- Inexistència d'una remissió a la normativa estatal, a la qual caldria haver-se referit en tant que competència d'execució d'aquella. En altres paraules, es denuncia la manca de consideració per part del legislador autonòmic del marc normatiu estatal en la regulació que fa de l'inventari d'emissions a l'atmosfera i d'embornals de CO2 de Catalunya.
- Vulneració de les competències bàsiques estatals (ex art. 149.1, apartats 13, 25 i 23 CE) en la mesura en què es fa una configuració dels instruments essencials de mitigació del canvi climàtic completament al marge de la regulació establerta per l'Estat.

Concretament, l'advocat de l'Estat defensa la inconstitucionalitat de l'art. 8 de la Llei catalana (i també dels arts. 2.2.e, 4, 5, 6, 7, 9, 10 i 11) de la forma següent:

Se trata de un grupo o conjunto de artículos cuya intención ordenadora es poner en funcionamiento un régimen jurídico propio autonómico que transponga la normativa europea comunitaria e internacional, sin tener en cuenta cuál sea la normativa estatal básica, que en este ámbito el Tribunal Constitucional considera de competencia exclusiva estatal, en cuanto que su transversalidad demanda esa unificación territorial de la regulación al amparo de los títulos competenciales de las reglas 13ª y 23ª del artículo 149.1 de la CE.

Se trata de preceptos que exceden con mucho de lo que es una mera potestad o competencia de ejecución que a las Comunidades Autónomas corresponde, y en espacial a la Comunidad Autónoma de Cataluña con arreglo al artículo 144 de su Estatuto de Autonomía, antes visto. Los artículos ahora recurridos son capaces de diseñar toda una política de medioambiente en relación con el cambio climático. En modo alguno subyace a ellos la voluntad de adecuación a una política plasmada en una normativa estatal a la que hubieran de haberse remitido o referido en tanto que consideraran la suya propia como mera ejecución de ésta, no directamente de la europea e internacional, como se ve que trata de arrogarse con la remisión directa y cita sólo de las normas internacionales que supuestamente estarían aplicando o transponiendo en su territorio, sin contemplación de la de carácter unitario y transversal del Estado.

La lucha contra el cambio climático tiene carácter transversal. En definitiva, no resultará posible establecer una planificación de los distintos sectores de la economía y de los objetivos a alcanzar en cada uno de ellos, como si tales decisiones constituyeran exclusivamente una norma de protección ambiental adicional. Por ello mismo tampoco resulta posible que las Comunidades Autónomas territorialicen los objetivos de emisiones asignados a cada una de ellas como si de Estados miembros de la Unión Europea se tratara, y establezcan su propia distribución de objetivos entre los distintos sectores, determinando de manera muy relevante el contenido de las distintas políticas sectoriales, con total independencia de las decisiones adoptadas al respecto por el Estado.

Ese grupo de artículos resulta inconstitucional por vulneración de las competencias básicas estatales, en la medida en que dichos artículos, cada uno en su particular regulación, configuran los instrumentos esenciales de mitigación del cambio climático completamente al margen de la regulación establecida por el Estado, de modo que únicamente parte el legislador autonómico de la idea de que a él le corresponde “Impulsar el cumplimiento de los compromisos internacionales con el cambio climático que vinculan a la Generalidad y la cuota alícuota correspondiente de los tratados internacionales suscritos por el Estado español, de acuerdo con los criterios de repartimiento de esfuerzos que tengan establecidos”.

Por lo demás, en nada tiene en consideración el legislador autonómico el marco normativo estatal al regular los objetivos de reducción de emisiones

de gases de efecto invernadero, el marco estratégico de referencia de mitigación, los presupuestos de carbono, el inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO2 de Cataluña, el arco estratégico de referencia de adaptación o los instrumentos de planificación y programación.

Tengamos en cuenta que la serie o relación de competencias que enumera el artículo 144 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, antes transcrito, son competencias asumidas pero sólo en tanto que competencias compartidas, como dice su apartado 1, y respetando la competencia del Estado otorgada por el artículo 149.1.23 de la CE. Siendo aquí el alcance de la competencia compartida, en el establecimiento de normas adicionales de protección, pues, y parafraseando la STC 14/2004, de 13 de febrero, “respecto al ‘medio ambiente’ hemos declarado que “tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si este no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. Los factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas, así como de la atmósfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras o la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica y tantas otras manifestaciones” (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7)” (FJ 10).

Se vulnera así, y remitiéndonos a la doctrina legal del Tribunal Constitucional reseñada en el fundamento de derecho Segundo de esta demanda de recurso, el marco normativo del Estado dictado como se ha expuesto sobre la base a las competencias previstas en las reglas 13ª, 25ª y 23ª del artículo 149.1 de la Constitución.

En la mateixa línia, el Consell d'Estat, al seu Dictamen 904/2017, de 2 de novembre (emès amb caràcter previ a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei catalana de canvi climàtic), també considera que Catalunya no pot, a la seva Llei, disciplinar un règim singularitzat en matèria de lluita contra el canvi climàtic en el seu territori, amb la definició d'objectius propis de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i instrumentant les eines necessàries (entre elles, l'inventari d'emissions) per a assolir-los amb

total desvinculació de les regles que resultin de la planificació realitzada per l'Estat i de l'aplicació de la seva normativa bàsica. Així, en la seva opinió,

La puesta en marcha del mercado de emisiones exige, por su parte, establecer tanto las bases que rigen su funcionamiento, como adoptar una serie de medidas singulares de ejecución que garanticen la existencia de unos criterios homogéneos para el reparto de derechos en todo el territorio nacional, de manera que el número de derechos que se asigna sea coherente con los compromisos internacionales en materia de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España y que las previsiones de emisión para todos los sectores incluidos y la valoración de la contribución de las instalaciones al total de las emisiones nacionales y de las posibilidades técnicas y económicas de reducción de emisiones de las instalaciones en todos los sectores se realicen de forma equitativa.

Resulta evidente, a la luz de lo expuesto, que es el Estado el que debe acometer la regulación necesaria para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por España en materia de reducción de gases de efecto invernadero, sin que quepa admitir la posibilidad de que las comunidades autónomas, actuando en ejercicio de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, lleven a cabo una regulación propia paralela a aquella, dando lugar a una territorialización de los objetivos asignados a cada una de ellas y estableciendo su propia distribución de objetivos entre los distintos sectores afectados, al margen de lo que el Estado decida.

Pese a ello, los artículos de la Ley catalana antes mencionados disciplinan un régimen singularizado para el territorio de Cataluña en materia de lucha contra el cambio climático, definiendo sus propios objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e instrumentando las herramientas necesarias para alcanzarlos con total desvinculación de las reglas que resulten de la planificación realizada por el Estado y de la aplicación de su normativa básica.

Siendo ello así, ha de concluirse que existen fundamentos jurídicos suficientes para proceder a la impugnación pretendida, que ha de alcanzar, igualmente, a las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, dada la conexión que las medidas en ellas establecidas guardan con el

régimen de mitigación y adaptación al cambio climático que establecen los preceptos examinados.

De l'altra, també cal advertir de la tendència recentralitzadora, amb la consegüent limitació de les competències autonòmiques, que s'adverteix de forma especialment intensa els darrers anys tant a la normativa estatal ambiental como a la pròpia jurisprudència constitucional en aquest àmbit, qüestió a la que ja ens hem referit, de manera general, més amunt. Des d'aquesta perspectiva, no és descartable que l'Estat intenti emparar la competència estatal per a l'elaboració d'inventaris d'emissions de CO₂ en una interpretació expansiva de les seves competències no només en base a l'art. 149.1.23 CE ("Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció"), sinó també en base a altres títols competencials, com els recollits a l'apartat 13 ("Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica") de l'art. 149.1 CE —al qual ja ens hem referit amb anterioritat—; o als apartats 8 ("ordenació dels registres i instruments públics") i 20 ("servei meteorològic") d'aquest mateix precepte.

També cal incidir en l'àmplia configuració que la jurisprudència constitucional recent (paradigmàtica és la STC 53/2016, de 17 de març) està donant a la competència exclusiva de l'Estat sobre el servei meteorològic, fet que ha portat al Tribunal Constitucional a justificar competències estatals de caire executiu en matèria de protecció de la qualitat de l'aire i que podria suposar una restricció per a les comunitats autònomes a l'hora d'elaborar inventaris propis d'emissions de CO₂. A aquesta Sentència, el Tribunal Constitucional, d'una banda, recorda que

Este Tribunal ha tenido la ocasión de afirmar en su STC 31/2010 (FJ 88) que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en relación con servicios meteorológicos propios, siempre que ello no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español, lo que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado y, en consecuencia, en cada territorio autonómico (FJ 2).

D'altra banda, determina el contingut i abast d'aquesta competència. Amb aquesta finalitat, analitza la funció que habitualment han realitzat i realitzen els serveis meteorològics, vinculada fonamentalment amb la recopilació i anàlisi d'aquelles dades relatives a la composició física i química de l'atmosfera, sense perjudici que, amb posterioritat, puguin utilitzar-se per a finalitats diverses. Des d'aquesta perspectiva, destaca les diverses funcions que la declaració de l'Organització Meteorològica Mundial sobre el funcionament dels serveis meteorològics nacionals inclou entre les funcions d'aquests serveis; i, en particular, posa de manifest que els serveis meteorològics nacionals recopilen dades d'observacions i proporcionen informació útil per tal d'assessorar els governs en relació amb els acords ambientals internacionals i regionals així com les disposicions de funcionament relatives al temps, el clima, l'aigua i el medi ambient. Així, afirma que

La propia Organización Meteorológica Mundial coordina la actividad científica mundial comprendiendo desde la predicción meteorológica hasta la investigación sobre la contaminación del aire, el cambio climático, los estudios sobre la capa de ozono y la predicción de las tormentas tropicales. Facilita, además, información sobre el estado del sistema climático mundial y del medio ambiente atmosférico y elabora diversas evaluaciones científicas, declaraciones, boletines y otras advertencias sobre el estado del clima y el medio ambiente. De esta forma, proporciona, además, apoyo directo a varios acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, entre ellos los relativos al cambio climático, la protección de la capa de ozono, la diversidad biológica y la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia. La Organización Meteorológica Mundial organiza y promueve la investigación internacional y las evaluaciones científicas de las condiciones ambientales regionales y mundiales. Cuenta con una comisión de ciencias atmosféricas y desarrolla el programa de vigilancia de la atmósfera global sobre química atmosférica (VAG) en el marco del programa de investigación de la atmósfera y el medio ambiente que coordina y fomenta la investigación sobre la estructura y composición de la atmósfera. El VAG es un programa que proporciona información y datos científicos sobre la composición química de la atmósfera, su cambio natural y de origen antropogénico, y para ayudar a comprender las interacciones entre la atmósfera, los océanos y la biosfera. Las áreas focales del programa son los gases de efecto

invernadero, el ozono, la radiación ultravioleta, los aerosoles, una selección de gases reactivos y la composición química de la precipitación [FJ 2].

A partir d'aquestes consideracions conclou que

En definitiva, las funciones que llevan a cabo hoy las organizaciones y servicios meteorológicos son singularmente extensas, abarcando tareas que van más allá de la predicción del tiempo y que alcanzan aquellas referidas a la recopilación de datos, a la vigilancia y a la investigación acerca de la composición física y química de la atmosfera, facilitando así datos e información que, una vez recogidos por tales servicios meteorológicos, proporcionarán apoyo a las diversas políticas públicas, entre ellas la medioambiental y la sanitaria —pero también otras como las relativas a la navegación, la aviación civil, la defensa nacional, el tráfico etc.—; políticas públicas que pueden pertenecer al Estado o a una Comunidad Autónoma [FJ 2].

Per tant, no es pot descartar que l'Estat també pretengui emparar una centralització dels inventaris d'emissions de CO₂ sobre la base d'una interpretació àmplia de la seva competència sobre servei meteorològic, a l'empara de la recent jurisprudència constitucional. Tanmateix, no oblidem que l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears també atribueix a aquesta comunitat autònoma la competència exclusiva, sens perjudici del que disposa l'art. 149.1 de la CE, sobre el servei meteorològic.

A la vista de les consideracions realitzades, en cas d'incloure l'Avantprojecte de un article que contempli un inventari d'emissions de CO₂ de les Illes Balears, recomanem afegir algun incís que deixi clar el respecte a la normativa bàsica estatal que es pugui aprovar en aquest àmbit.

3.6. Objectius autonòmics vinculants de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle

L'art. 12 de l'Avantprojecte estableix objectius de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle. D'acord amb aquest precepte,

El Pla ha de concretar les quotes quinquennals de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle i ha de prendre el 2005 com a any base per assolir els objectius mínims de reducció següents, que tenen caràcter vinculant per

a les emissions difuses i indicatiu per a les no difuses, i que ha de tenir en compte la particularitat del fet insular:

a) El 40% per a l'any 2030.

b) El 90% per a l'any 2050.

D'aquesta regulació, cal destacar, en primer lloc, que és el Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic l'instrument que ha de concretar les quotes quinquennals de reducció d'emissions. Tal i com determina l'art. 10.2.b) de l'Avantprojecte els objectius de reducció d'emissions formen part del contingut d'aquest Pla, que "ha de determinar-se d'acord amb els objectius i principis de la UE en matèria de canvi climàtic i amb la legislació bàsica estatal". En segon lloc, la concreció dels objectius de reducció d'emissions "ha de tenir en compte la particularitat del fet insular". La referència específica al fet insular és molt important, atesa l'especial vulnerabilitat de les illes al canvi climàtic.

Finalment, en tercer lloc, a l'hora d'establir objectius mínims de reducció, aquest precepte diferencia entre les emissions difuses, definides a l'art. 4.e) de l'Avantprojecte com a "emissions de gasos d'efecte hivernacle corresponents a sectors i activitats no subjectes al comerç de drets d'emissions", i les emissions no difuses, definides a l'art. 4.g) com a "emissions de gasos d'efecte hivernacle corresponents a sectors i activitats subjectes al comerç de drets d'emissions regulat per la Llei estatal 1/2005, de 9 de març". Per a les primeres, els objectius mínims de reducció tenen caràcter vinculant. En canvi, per a les segones, tenen caràcter indicatiu.

El Capítol I (arts. 23 a 27) del Títol IV —dedicat a les polítiques energètiques—, sota el títol "Reducció d'emissions", també contempla algunes previsions sobre reducció d'emissions i introdueix una regulació innovadora sobre la petjada de carboni. Al tema de la petjada de carboni es dedica un apartat específic en el marc d'aquest Dictamen, raó per la qual únicament destaquem en aquest apartat les previsions d'aquest capítol relacionades amb la reducció d'emissions. Des d'aquesta perspectiva, l'art. 23 de l'Avantprojecte estableix els principis d'actuació en aquest àmbit. Així, determina que tothom està obligat a col·laborar en les polítiques públiques de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle "en el marc de la legislació estatal bàsica i dels instruments de planificació prevists en aquesta Llei"; i que l'Administració de la comunitat autònoma "ha

d'impulsar la reducció d'emissions en l'àmbit de les administracions públiques de les Illes Balears i ha d'incentivar-la en tots els sectors de l'activitat econòmica”.

Amb relació a les emissions difuses, dues són les previsions més destacables. En primer lloc, l'art. 25 de l'Avantprojecte obliga, en el seu apartat 1, a les grans i mitjanes empreses radicades a les Illes Balears que no estiguin sotmeses al règim de comerç d'emissions de gasos a reduir progressivament les emissions per tal d'assolir els objectius establerts en aquesta norma²⁷. Amb aquesta finalitat, han d'elaborar i executar plans de reducció d'emissions i presentar-los a la conselleria competent en matèria de canvi climàtic en els termes que reglamentàriament es determini [art. 25.4.c)]; i han d'adequar les seves actuacions als plans de reducció i als indicadors generals de reducció d'emissions establerts per a cada sector i illa [art. 25.4.d)]. En els casos en què les empreses no presentin el plans de reducció en el termini establert, no fixin objectius adequats de reducció o no justifiquin la realització de les actuacions necessàries per assolir aquests objectius, l'Avantprojecte preveu que la direcció general competent en matèria d'energia ha de formular els requeriments necessaris per corregir l'actuació empresarial, donant audiència a l'empresa interessada, amb caràcter previ al requeriment, per un termini no inferior a un mes (art. 25.5). Transcorreguts els terminis establerts en aquest requeriment, l'Avantprojecte disposa que el director general competent en matèria d'energia “podrà imposar a l'empresa interessada indicadors singulars de reducció d'emissions amb caràcter vinculant, que hauran de ser assolits per aquella en un termini no inferior a un any” (art. 25.6).

En segon lloc, l'art. 26 de l'Avantprojecte preveu l'establiment per part de l'Administració de la comunitat autònoma de mecanismes voluntaris de compensació d'emissions per a aquelles empreses no subjectes al règim de comerç d'emissions mitjançant la participació o aportació a projectes d'absorció de CO₂, com ara l'adequada recuperació, protecció o gestió d'ecosistemes.

²⁷ A aquests efectes, els indicadors de referència per a la reducció d'emissions difuses s'han de fixar en els annexos del Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic. Aquests indicadors de referència “representen l'objectiu per a l'eficiència expressat en emissions específiques per a cada una de les categories d'activitats, en funció del sector, subsector o branca d'activitat corresponent, i seran determinats tenint en compte les particularitats de cada sector així com les millors tècniques i tecnologies disponibles en cada moment” (art. 25.2 de l'Avantprojecte); i “poden ser de productes, serveis, processos, activitats o instal·lacions, i han de permetre la comparació de l'eficiència en condicions homogènies” (art. 25.3 de l'Avantprojecte).

Considerem que és plenament viable, des d'un punt de vista jurídic, la regulació de la reducció d'emissions i l'establiment d'objectius mínims de reducció d'emissions que efectua l'Avantprojecte i, en particular, l'establiment d'objectius autonòmics vinculants de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle amb caràcter vinculant per a les emissions difuses. Aquesta opció d'establir objectius autonòmics vinculants de reducció d'emissions ha estat seguida per totes les comunitats autònomes que han adoptat iniciatives regulatòries en matèria de canvi climàtic²⁸ i també per altres ens subestatals en el dret comparat²⁹.

Segons la nostra opinió, l'establiment d'objectius mínims de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de caràcter vinculant entra dins de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Existeixen diferents arguments que permeten recolzar aquesta afirmació i que s'exposen a continuació.

En primer lloc, cal referir-se a l'adequació dels objectius de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle als paràmetres establerts en l'àmbit de la UE. En aquest context, els objectius de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle establerts per l'Avantprojecte s'ajusten als paràmetres establerts en l'àmbit de la UE. Al període 2013-2020, al Paquet Europeu d'Energia i Canvi Climàtic, s'estableix que les emissions del conjunt de la UE s'han de reduir en un 20% en relació amb els nivells de 1990. L'esforç per aconseguir aquestes reduccions es reparteix en dos blocs: d'una banda, en relació amb les emissions de CO₂ dels sectors més intensius en l'ús de l'energia, sotmesos al comerç europeu de drets d'emissió, l'objectiu global a nivell europeu (sense que existeixi un repartiment d'esforç entre els Estats membres) és assolir en 2020 una reducció de les seves emissions del 21% en relació amb els seus nivells de 2005.

²⁸ Vg. l'art. 5 i la disposició addicional primera de la Llei catalana 16/2017, de l'1 d'agost del canvi climàtic; l'art. 29 del Projecte de Llei de mesures enfront del canvi climàtic d'Andalusia; i 1.2 de la Proposició de Llei de canvi climàtic de Múrcia.

²⁹ A Europa existeixen exemples de normatives aprovades per ens subestatals que inclouen objectius vinculants de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. És el cas de la *Climate Change (Scotland) Act*, aprovada pel Parlament escocès per unanimitat, l'any 2009. Aquesta Llei estableix un objectiu de reducció del 80% de les emissions de cara a l'any 2050 i un objectiu intermedi del 42% per a l'any 2020; i preveu l'establiment, en normativa secundària de desenvolupament, d'objectius anuals d'emissió entre 2010 i 2050.

En relació amb la resta d'emissions, per a les que s'hi inclouen a la Decisió 406/2009/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'abril de 2009, sobre l'esforç dels Estats membres per reduir les seves emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, amb la finalitat de complir els compromisos adquirits per la Comunitat fins 2020 —energia (crema de combustible i emissions fugitives de combustibles), processos industrials, utilització de dissolvents i altres productes, agricultura i residus—, l'objectiu de reducció en les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle és del 10% en relació amb els nivells de l'any 2005, objectiu que es reparteix entre els diferents Estats membres a través de l'esmentada Decisió. D'acord amb aquesta Decisió, a Espanya li correspon una reducció del 10%. Dins d'aquest mateix període 2013-2020, la UE s'ha compromès a aplicar una segona fase del Protocol de Kyoto i s'ha compromès a reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle en un 20% en relació amb l'any 1990.

Pel que fa referència al període 2021-2030, els objectius de reducció d'emissions es recullen a les Conclusions del Consell Europeu d'octubre de 2014, en què es va aprovar el Marc de Polítiques d'Energia i Canvi Climàtic 2021-2030. Concretament, s'estableix un objectiu vinculant per a la UE en 2030 de, com a mínim, un 40% menys d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle en comparació amb 1990. Aquest compromís es va convertir en la base del compromís internacional de la UE en el marc de l'Acord de París sobre Canvi Climàtic i l'han d'assumir col·lectivament tots els Estats membres.

En relació amb els objectius de reducció d'emissions fixats amb l'horitzó de 2050, la UE es marca un objectiu de reducció d'emissions per al conjunt del seu territori del 80 al 95%, comparat amb els nivells de 1990. D'alta banda, cal destacar que aquests objectius de reducció d'emissions establerts a nivell internacional i europeu, fins al moment actual, no han estat objecte de concreció per part d'Espanya a cap legislació bàsica aprovada en matèria de canvi climàtic. L'única Llei aprovada en aquest àmbit per l'Estat és la Llei 1/2005, de 9 de març, reguladora del règim del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, que es limita a regular el comerç de drets d'emissió.

En aquest context, cal fer notar que els objectius de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle establerts per l'Avantprojecte són plenament respectuosos amb els compromisos assumits per Espanya com a Estat signatari

de la Convenció Marc de Nacions Unides sobre Canvi Climàtic i com a membre de la UE. Efectivament, l'objectiu fixat per a l'any 2030 coincideix amb l'objectiu vinculant fixat per a la UE (reducció del 40%), amb els matisos indicats en l'apartat 2.1; i l'objectiu establert per a l'any 2050 se situa en la línia dels fixats per la UE, atès que l'Avantprojecte fixa l'objectiu mínim de reducció del 90% de les emissions i, a nivell de la UE, es fixa un objectiu d'entre el 80% i el 95%.

Des de la perspectiva d'adequació al marc europeu, únicament fem una recomanació en relació amb la regulació establerta a l'art. 12 de l'Avantprojecte: substituir la referència al 2005 com a any base de referència per assolir els objectius mínims de reducció establerts per l'any 1990. Considerem que aquest canvi és necessari en la mesura que 1990 és l'any que la UE utilitza com a referència quan fixa els objectius de reducció d'emissions per al període 2021-2030 i amb l'horitzó de 2050. A més, la necessitat d'introduir aquest canvi es justifica pel concepte ampli d'emissions difuses utilitzat per l'Avantprojecte, que inclou totes les emissions de gasos d'efecte hivernacle corresponents a sectors i activitats no subjectes al comerç de drets d'emissions. En la mesura que dins del concepte d'emissions difuses s'hi inclouen totes les procedents de sectors i activitats no sotmesos al comerç de dret d'emissions i no únicament les incloses en la Decisió 406/2009/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'abril de 2009, en relació amb les quals l'objectiu de reducció es fixa en relació amb els nivells de l'any 2005, els objectius mínims de reducció d'emissions per a les emissions difuses, establerts amb caràcter vinculant, han d'utilitzar com a any base el 1990 i no el 2005.

També suggerim fixar objectius de reducció d'emissions per a l'any 2020, tal com fa la UE. Des d'aquesta perspectiva, es podria incorporar a l'art. 12 algun objectiu de reducció d'emissions per a l'any 2020 —vinculant per a les emissions difuses—, que s'uniria als ja establerts per 2030 i per 2050.

Com hem destacat, el Dret de la UE fixa objectius de reducció d'emissions vinculants per a l'any 2020, l'any 2030 i l'any 2050, objectius que els Estats membres hauran de complir. Tanmateix, el compliment d'aquest objectius no altera la distribució interna de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, com ja hem assenyalat prèviament. De forma reiterada, el Tribunal Constitucional ha establert que la incorporació al dret intern de la normativa

europea i la seva execució han de seguir els criteris constitucionals i estatutaris de repartiment de competències establerts a nivell intern, que no resulten alterats pel fet que l'exercici d'una competència es produeixi en execució del Dret de la UE (per exemple, SSTC 102/1995, de 26 de juny; 147/1998, de 2 de juliol; 20/2014, de 10 de febrer; o 141/2016, de 21 de juliol). A títol d'exemple, a la STC 102/1995, de 26 de juny, el Tribunal Constitucional posa de manifest que

[...] el principio cardinal consiste en “que la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Así, pues, la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 236/1991 y 79/1992). Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien naturalmente ostente la competencia según las reglas del Derecho interno “puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario” (STC 141/1993) que asume la doctrina sentada por las antedichas.

Por otra parte, el hecho de que las Directivas europeas tengan como finalidad la de homogeneizar, aproximar o armonizar los distintos ordenamientos y que sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades o instituciones, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que, incluso, puedan tener un efecto directo, no significa que las normas estatales que las adapten a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente “básicas”. Aquellas disposiciones del Derecho comunitario vinculan, desde luego, a las Comunidades Autónomas, pero por su propia fuerza normativa y no por la que le atribuya su traslación al Derecho interno como normas básicas. Y si bien esa necesaria adaptación puede llevar en ciertos casos a dictar normas internas de contenido prácticamente uniforme para todo el territorio de la Nación, tal regulación sólo corresponde hacerla al Estado mediante normas de carácter básico en la medida en que lo permitan la Constitución y los Estatutos de Autonomía [FJ 14].

Per tant, no existeix un títol competencial específic en favor de l'Estat per a l'execució del Dret de la UE i el fet d'haver de complir els paràmetres fixats per la UE en matèria de canvi climàtic no perjudja si l'exercici de les competències

que suposin desenvolupament normatiu o execució de normes u obligacions imposades per la UE correspon a l'Estat o a les comunitats autònomes. Aquesta qüestió s'ha de resoldre de conformitat, amb les regles internes, constitucionals i estatutàries, de distribució de competències en la matèria que resulti afectada —en aquest cas, la protecció del medi ambient—. A l'argument anterior s'afegeix un altre, relacionat amb les competències de què disposa la Comunitat de les Illes Balears en relació amb el Dret de la UE. D'acord amb l' art. 109 EAIB,

És competència de la Comunitat Autònoma el desenvolupament i l'execució del dret comunitari d'acord amb les seves competències. En el cas que sigui ineludible transposar el dret europeu en les matèries de la seva competència exclusiva per normes estatals, perquè la norma europea tingui un abast superior al de la Comunitat Autònoma, aquesta ha de ser consultada amb caràcter previ d'acord amb els mecanismes interns de coordinació prevists en una llei estatal.

Per tant, la comunitat autònoma pot desenvolupar i executar el dret de la UE d'acord amb les seves competències. En el cas concret que ens ocupa, en exercici de les seves competències en matèria de protecció del medi ambient — a les quals ens referirem més endavant de forma més àmplia—, la comunitat autònoma pot adoptar una política pròpia i un marc legal en matèria de canvi climàtic adaptat a la seva realitat política, social, econòmica, ambiental i cultural i dirigit a garantir el compliment en el seu territori dels objectius de reducció d'emissions establerts per la UE.

Aquesta acció encara és més necessària en absència d'una llei bàsica estatal de canvi climàtic i transició energètica. La inacció estatal a l'hora de garantir el compliment dels objectius de reducció d'emissions fixats per la UE no pot impedir l'acció d'aquelles comunitats autònomes que vulguin desenvolupar plenament en el seu territori tots els objectius fixats per la UE en matèria climàtica. Des d'aquesta perspectiva, la comunitat autònoma podria dictar legislació de desenvolupament directament a partir del Dret de la UE, sens perjudici que l'Estat pugui aprovar legislació bàsica en la matèria.

En aquest sentit s'ha pronunciat, en matèria de contractació pública, un Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret llei 3/2016, de 31

de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública. Aquest Acord, adoptat de conformitat amb el que estableix l'art. 33.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, va evitar la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra l'esmentat Decret Llei català³⁰. De conformitat amb les negociacions prèvies celebrades pel Grup de Treball constituït per Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat del dia 26 de juliol de 2016, per a l'estudi i proposta de solució de les discrepàncies competencials manifestades en relació amb el Decret Llei de la Generalitat de Catalunya 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, ambdues parts les consideren solucionades atenent a una sèrie de compromisos i criteris interpretatius. Entre ells, i als efectes que aquí ens interessen, s'hi inclouen els següents:

a) Ambdues parts entenen que, tal com va quedar exposat en el Preàmbul del Decret Llei 3/2016, "L'article 189.3 de l'Estatut d' Autonomia de Catalunya disposa que, en cas que la UE estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees". Tot això, sense perjudici de la competència de l'Estat per adoptar la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives, en els termes que va establir la STC 31/2010 (FJ.123).

b) En la actualitat es troben en tramitació a les Corts Generals i en el Parlament de Catalunya sengles projectes de Llei que incideixen en la contractació en el sector públic a l'efecte d'incorporar a l'Ordenament Jurídic la normativa comunitària pendent de transposició. En aquest context, ambdues parts entenen que, a fi de garantir l'adequada articulació entre les competències de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya, correspon a la Generalitat de Catalunya aplicar la normativa bàsica estatal que s'adopti i promoure l'adaptació de la legislació de desenvolupament autonòmic d'aquesta normativa bàsica estatal. L'hi correspon així mateix el desenvolupament de la legislació bàsica de contractes públics.

³⁰ Vg. la Resolució EXI/596/2017, de 8 de març, per la qual es fa públic un Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública (DOGC Núm. 7337, de 27 de març de 2017).

El raonament utilitzat en matèria de contractació pública en aquest Acord –en un supòsit en què una comunitat autònoma s’avança a l’Estat en la regulació de la matèria d’acord amb les Directives aplicables per tal d’adequar el seu ordenament– pot ser plenament extrapolable a l’àmbit del canvi climàtic. En conseqüència, en absència de legislació bàsica estatal, la Comunitat Autònoma de les Illes Balears pot adoptar legislació de desenvolupament en aquesta matèria a partir de les normes europees. Tot això sense perjudici que si l’Estat aprova legislació bàsica en matèria de canvi climàtic i transició energètica, com sembla que és la seva voluntat (actualment, està en fase de consulta pública prèvia a l’elaboració de l’Avantprojecte d’una nova Llei de canvi climàtic i transició energètica³¹), la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, a més de desenvolupar aquesta legislació bàsica i aplicar-la, si s’escau, haurà d’adaptar la normativa autonòmica a la legislació bàsica estatal.

Cal subratllar en aquest punt la rellevància de l’actuació dels governs subestats i locals com a actors internacionals per al compliment dels compromisos internacionals i europeus en matèria de canvi climàtic. En aquest sentit, els compromisos en matèria de canvi climàtic a nivell internacional i de la UE, tant en l’àmbit de la mitigació com de l’adaptació, s’han establert sempre en l’àmbit dels Estats, en una construcció de dalt cap avall (*top-down*). Tanmateix, durant els darrers anys, tant les Nacions Unides com la UE estan configurant com a cabdal el paper dels governs regionals i locals en l’èxit de la lluita contra el canvi climàtic i cada vegada es configura amb més força una construcció de baix cap amunt (*bottom-up*), basat en el nivell competencial, de responsabilitat i d’intervenció dels ens subestats. Efectivament, les regions i les ciutats tenen un paper important en la consecució dels objectius fixats per l’Acord de París i per la UE. Així mateix, la seva intervenció és fonamental a l’hora de promoure que s’assumeixi la responsabilitat de la transició energètica i d’impulsar els objectius en matèria de clima i energia.

Malgrat que els compromisos i els objectius fixats a nivell internacional i de la UE en matèria de canvi climàtic són exigibles a l’Estat, com a responsable internacional, i no són exigibles a estructures administratives no estatals (com és

³¹ Vg. <<http://www.lccte.gob.es/>>.

el cas de les comunitats autònomes a nivell de l'Estat espanyol), les comunitats autònomes disposen d'un elevat nivell competencial en molts dels àmbits afectats per a l'assoliment d'aquests compromisos que els permeten adoptar regulacions pròpies, assumir compromisos i facilitar l'aplicació de la normativa climàtica establerta a nivell internacional i de la UE.

Cal diferenciar, des d'aquesta perspectiva, els conceptes de subjecte de dret internacional i d'actor internacional. El primer queda reservat a l'Estat i a les Organitzacions Internacionals i comporta la potestat normativa internacional i la titularitat de drets i obligacions en el marc del dret internacional. En canvi, el segon, és molt més ampli i més flexible. Com ha afirmat el magistrat Juan Antonio Xiol Ríos al vot particular que formula a la STC 228/2016, de 22 de desembre, aquest concepte

[...] no se define, ni se identifica por su subjetividad internacional, sino por las funciones que realiza y, sobre todo, por su capacidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar unos objetivos que formula con cierta autonomía, ejerciendo su influencia sobre otros actores internacionales.

Si bé no són subjectes internacionals,

[...] las Comunidades Autónomas, como las regiones y los entes locales en otros sistemas jurídicos, son considerados como actores subestatales o como actores gubernamentales no centrales que pueden desarrollar actividad con proyección internacional. Esta proyección, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, no ha de estar supeditada a lo que “permita” el Estado [...], sino al reparto de competencias que se establece en las normas que integran el bloque de la constitucional y entre las que no puede incluirse la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.

En matèria de canvi climàtic les comunitats autònomes (i també els ens locals) estan cridades, com a actors internacionals, a desenvolupar un paper clau en la consecució dels compromisos i objectius establerts a nivell internacional i europeu i així es posa de manifest tant a nivell internacional com de la UE. En l'àmbit internacional, l'Acord de París ja reconeix la importància de les parts interessades no signatàries (entre elles les ciutats i altres administracions subnacionals) en la lluita contra el canvi climàtic i les invita a intensificar els seus

esforços i mesures de suport per tal de reduir les emissions; i la 22^a Conferència de les Parts, celebrada a Marràqueix en 2016, va anunciar la *2050 Pathways Platform*, que convida expressament regions, ciutats i, fins i tot, empreses, a adherir-se als objectius de l'Acord de París i a presentar plans de reducció d'emissions per a l'any 2050. Igualment, en l'àmbit de la UE, s'està impulsant l'acció internacional de les entitats subestatal.

A més, cal tenir en compte que les comunitats autònomes, en tant que administracions amb competències en matèria de medi ambient i canvi climàtic dins de la UE, tenen el dret i l'obligació, en el marc de les seves competències, de dur a terme les actuacions necessàries per contribuir a l'assoliment dels objectius generals de la UE. En aquest context, i en absència d'una llei espanyola del canvi climàtic, l'elaboració i ulterior aprovació d'una llei autonòmica del canvi climàtic facilitaria l'aplicació real i efectiva de les normes del Dret de la UE a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Cal referir-se en aquest punt a la possibilitat de la comunitat autònoma d'establir normes addicionals de protecció. Amb relació al títol competencial que serveix de fonament a l'establiment d'objectius de reducció d'emissions —de caràcter vinculant per a les emissions difuses—, cal tenir en compte que es tracta d'una norma substancialment ambiental. Per tant, la seva aprovació es fonamenta en l'art. 30.46 EAIB. D'acord amb aquest precepte, aquesta comunitat autònoma té la competència exclusiva, sens perjudici del que disposa l'art. 149.1 de la Constitució, en matèria de “[p]rotecció del medi ambient, ecologia i espais naturals protegits, sens perjudici de la legislació bàsica de l'Estat. Normes addicionals de protecció del medi ambient”.

La competència per a dictar normes addicionals de protecció del medi ambient és clau en aquesta matèria, atès que permet, com ha establert la jurisprudència constitucional, que les comunitats autònomes puguin establir nivells de protecció més alts. A la STC 170/1989, de 19 de octubre, el Tribunal Constitucional afirma que

[...] la legislación básica posee las características técnicas de normas mínimas de protección que permiten “normas adicionales” o un plus de protección. Es decir, la legislación básica no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante

mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado [FJ 2].

Per tant, els nivells de protecció de la normativa estatal poden ser ampliat i millorats per la normativa autonòmica. El que resultaria constitucionalment improcedent és que resulti restringida o disminuïda aquesta protecció ambiental. Així ho ha establert el Tribunal Constitucional de forma reiterada (per exemple, a les SSTC 170/1989, de 19 d'octubre, 90/2000, de 30 de març, i 7/2012, de 18 de gener). Així, a títol d'exemple, a la STC 7/2012, de 18 de gener, insisteix en què

[...] el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica [FJ 5]

Les normes addicionals de protecció constitueixen una competència diferenciada de la de desenvolupament legislatiu. Les diverses circumstàncies, necessitats i peculiaritats de cada comunitat autònoma, com ara la insularitat, són susceptibles de legitimar —i fins i tot, de fer imprescindibles— una sèrie de mesures concretes i diferents a cada comunitat autònoma —en aquest àmbit, objectius diferenciats de reducció d'emissions—, sense que això impliqui una vulneració de la legislació bàsica estatal en matèria de protecció del medi ambient, que sempre actuarà com a nivell mínim de protecció ambiental que necessàriament s'ha de respectar. En aquest cas, és evident que la insularitat i l'especial vulnerabilitat de les illes al canvi climàtic, actua com a element legitimador d'una normativa autonòmica en matèria de canvi climàtic més exigent.

D'altra banda, cal insistir en el caràcter prevalent del títol competencial de protecció del medi ambient a l'hora de regular les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. Així ho destaca el propi Estat en l'única norma amb rang de llei elaborada en matèria de canvi climàtic aprovada fins ara: la Llei 1/2005, de 9 de març, reguladora del règim del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle. Malgrat que per a l'aprovació d'aquesta Llei s'utilitza un doble

fonament competencial —l'art. 149.1.23 CE i l'art. 149.1.13 CE—, a l'Exposició de Motius es deixa ben clar que

[...] 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.

En consecuencia, corresponde invocar el artículo 149.1.23.^a de la Constitución Española que reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

En virtud de todo lo anterior, se han regulado con carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente las autorizaciones de emisión, las obligaciones de seguimiento de las emisiones, de remisión de información y la verificación, salvaguardando las competencias autonómicas de dictar normas de desarrollo que establezcan un nivel de protección superior y, evidentemente, sus competencias de ejecución o gestión en materia de medio ambiente.

És evident, per tant, el caràcter substancialment ambiental de la regulació sobre les emissions i la possibilitat que les comunitats autònomes puguin dictar normes que estableixin un nivell de protecció superior —així es manifesta de forma expressa a l'Exposició de Motius—. Tot això, evidentment, sens perjudici que determinats aspectes relacionats amb la posada en marxa d'un mercat d'emissions, com ara l'establiment de les bases del comerç de drets d'emissió, l'autorització de l'agrupació d'instal·lacions, l'elaboració i aprovació del Pla nacional d'assignació de drets d'emissió o la tramitació i resolució dels procediments d'assignació, sí que s'emparen en el títol competencial recollit a l'art. 149.1.13 CE ("les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica").

Igualment, el caràcter substancialment ambiental d'aquesta normativa es posa de manifest en l'àmbit de la UE, atès que la Directiva 2003/87/CE del Parlament Europeu i del Consell de 13 d'octubre de 2003, per la qual s'estableix un règim per al comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, també es

fonamenta en les competències de la UE en matèria de medi ambient i, en particular, en l'art.175.1 del Tractat CE (actual art. 192 TFUE). Així mateix, la Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell per la qual es modifica la Directiva 2003/87/CE per a intensificar les reduccions rendibles d'emissions i facilitar les inversions en tecnologies hipocarbòniques³², també utilitza com a base jurídica l'art.192 del TFUE. Expressament, s'afirma en el marc d'aquesta proposta que *"[l]os artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) confirman y especifican las competencias de la UE en el ámbito del cambio climático"*. Per tant, són les competències de la UE en matèria de medi ambient les que serveixen de base a l'aprovació d'aquesta norma reguladora del mercat d'emissions.

Per tant, és clar que l'establiment d'objectius mínims de reducció d'emissions, per la seva naturalesa, constituïria una norma de caràcter substancialment ambiental i, en conseqüència, justificada en les competències autonòmiques recollides a l'art. 30.46 EAIB.

Cal subratllar en aquest punt que l'Avantprojecte en la regulació que efectua de la reducció d'emissions i, en especial, en l'establiment d'objectius mínims de reducció d'emissions que s'efectuen és plenament respectuosa amb l'actual normativa bàsica estatal. En aquest sentit, cal partir de què, a nivell estatal únicament s'ha regulat, mitjançant la Llei 1/2005, el mercat d'emissions, però no existeix una Llei general de canvi climàtic i transició energètica. Partint d'aquesta premissa, a l'hora d'efectuar la regulació dels objectius de reducció d'emissions diferencia entre les emissions no difuses, per a les quals simplement els fixa amb caràcter indicatiu, opció legislativa que es justifica pel fet d'existir ja regulació bàsica al respecte, que necessàriament s'ha de respectar. Per tant, des d'un punt de vista competencial, no resulta qüestionable les previsions sobre objectius de reducció d'emissions fixades per l'art. 12 de l'Avantprojecte per a les emissions no difuses, atès que simplement tenen un caràcter indicatiu. El conjunt de legislació aplicable a aquest tipus d'emissions és molt ampli, tant a nivell internacional i europeu com estatal i l'Avantprojecte dóna prioritat a aquesta normativa, configurant les seves previsions únicament amb caràcter indicatiu.

³² COM(2015) 337 final, Brussel·les, 15 de juliol de 2015.

En canvi, per a les emissions difuses, que provenen dels denominats sectors difusos —fonamentalment, el transport, el sector residencial, comercial i institucional, el sector agrari, la gestió de residus, els gasos fluorats i les activitats industrials no incloses en el règim de comerç de drets d'emissió— i no compten amb regulació bàsica establerta per l'Estat, l'Avantprojecte fixa, en desenvolupament del Dret de la UE i amb la finalitat de fer efectius els compromisos establerts tant a nivell internacional com europeu, objectius de reducció d'emissions amb caràcter vinculant. En la mesura que en aquest punt no existeix normativa bàsica estatal, la norma balear pretén cobrir un buit legal i pren com a referència directament els objectius establerts per la UE per tal de fixar aquests objectius mínims de reducció d'emissions de caràcter vinculant.

Així doncs, en cap moment es vulnera la normativa bàsica estatal perquè no existeix. Simplement es dota aquesta comunitat autònoma d'una normativa específica, en absència de normativa bàsica estatal, mitjançant la qual s'estableixen objectius mínims de reducció d'emissió per a les emissions difuses i s'introdueixen obligacions per a les grans i mitjanes empreses radicades a les Illes Balears que no estiguin sotmeses al règim de comerç d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, atesa l'especial vulnerabilitat de les Illes Balears i els greus efectes del canvi climàtic en aquest territori. Aquesta normativa, justificada, com ja hem assenyalat anteriorment, en la competència autonòmica per a dictar normes addicionals de protecció del medi ambient, haurà d'adequar-se a la normativa bàsica que en un futur pugui aprovar l'Estat en aquest àmbit.

L'Avantprojecte també garanteix el respecte a la normativa bàsica estatal en la regulació que efectua dels objectius de reducció d'emissions. Així, el mateix art. 10.2.b), que detalla el contingut i l'estructura del Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic, en el qual s'inclouen els objectius de reducció d'emissions, estableix expressament que el contingut del Pla “ha de determinar-se d'acord amb els objectius i principis de la UE en matèria de canvi climàtic i amb la legislació bàsica estatal”. D'altra banda, l'art. 23.1 disposa que tothom està obligat a col·laborar en les polítiques públiques de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle “en el marc de la legislació estatal bàsica i dels instruments de planificació prevists en aquesta Llei”. Existeix, per tant, una clara voluntat de respecte de la normativa bàsica estatal.

D'altra banda, cal tenir en compte que la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, al seu art. 5.2, preveu expressament que les comunitats autònomes, en l'exercici de llurs competències, podran establir objectius de qualitat de l'aire i valors límits d'emissió més estrictes que els establerts per l'Administració General de l'Estat d'acord amb l'art. 5.1. Aquesta possibilitat també està expressament recollida a l'art. 7.2 del Reial Decret Legislatiu 1/2016, de 16 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació.

En la mesura que la pròpia normativa bàsica reconeix de forma expressa que es poden fixar valors límits d'emissió més estrictes, també serà possible fixar objectius de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle més estrictes que els que pugui establir l'Estat, respectant sempre els mínims marcats per la legislació bàsica estatal, la normativa de la UE i els compromisos internacionals assumits per Espanya.

Finalment, tampoc veiem cap obstacle en l'establiment per part de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears de mecanismes voluntaris de compensació d'emissions per a aquelles empreses no subjectes al règim de comerç d'emissions mitjançant la participació o aportació a projectes d'absorció de CO₂, com ara l'adequada recuperació, protecció o gestió d'ecosistemes. Sobre aquesta qüestió no existeix cap previsió a la normativa bàsica estatal. A més, es configura com un mecanisme de caràcter voluntari. Per tant, no s'adverteix cap contradicció amb la normativa bàsica estatal.

Cal tornar a constatar, en aquest punt de l'argumentació, la inexistència d'una llei bàsica estatal en matèria de canvi climàtic i transició energètica no impedeix l'aprovació de legislació autonòmica en aquest àmbit, cosa que no impedeix, d'acord amb la jurisprudència constitucional, que les comunitats autònomes puguin aprovar una llei pròpia en aquesta matèria i fixar objectius de reducció d'emissions de caràcter vinculant.

A la STC 64/1982, de 4 de novembre, el Tribunal Constitucional considera que les bases o normes bàsiques són nocions materials que poden deduir-se de la legislació vigent, raó per la qual, l'absència de legislació bàsica

[...] no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa siempre que se respeten las bases o normas básicas entendidas como nociones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa, y sin perjuicio de que el Estado pueda dictar en el futuro tales normas, que, naturalmente, serán entonces aplicables a las Comunidades Autónomas (FJ 5).

En absència de bases estatals en aquesta matèria, és constitucionalment admissible que la Comunitat Autònoma de les Illes Balears aprovi una llei de canvi climàtic i transició energètica, i fixi objectius de reducció d'emissions amb caràcter vinculant per a les emissions difuses, prenent directament com a base els paràmetres establerts per la UE en aquest àmbit, sens perjudici que la legislació autonòmica s'hagi d'adaptar a les bases estatals quan aquestes s'aprovin i quedi desplaçada en aquells punts en què les contradiguin.

En conclusió, per totes les raons exposades, recomanem mantenir en el text de l'Avantprojecte de Llei de canvi climàtic i transició energètica l'art. 12, que estableix objectius autonòmics vinculants de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle per a les emissions difuses. L'única recomanació que fem, com ja s'ha advertit és substituir la referència a l'any 2005 com a any base per l'any 1990. Igualment, recomanem mantenir la regulació sobre reducció d'emissions recollida al Capítol I –arts. 23 a 27–.

Tanmateix, aquesta regulació no està exempta de riscos, sobre els quals cal advertir. D'una banda, cal tenir en compte que recentment han estat impugnats l'art. 5 ("Objectius de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle") i la disposició addicional primera ("Objectius de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle") de la Llei catalana 16/2007, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, en el marc del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra aquesta Llei pel President del Govern. Els arguments utilitzats per l'Advocat de l'Estat al recurs són els següents:

- Aquests preceptes posen en funcionament un règim jurídic propi autonòmic que incorpora la normativa europea i internacional, sense tenir en compte la normativa bàsica estatal, que *"en este ámbito el Tribunal Constitucional considera de competencia exclusiva estatal, en cuanto que su transversalidad demanda esa unificación territorial de la regulación al*

amparo de los títulos competenciales de las reglas 13ª y 23ª del art. 149.1 de la CE”.

- La regulació d'aquests preceptes (i d'altres que també s'impugnen) excedeix del que és una mera potestat o competència d'execució en matèria de medi ambient, atès que dissenyen tota una política de medi ambient en relació amb el canvi climàtic.
- Manca de consideració per part del legislador autonòmic del marc normatiu estatal en regular els objectius de reducció de les emissions dels gasos amb efecte d'hivernacle. També, inexistència d'una remissió a la normativa estatal i falta de voluntat d'adequació a una política plasmada a una normativa estatal a la qual s'haurien d'haver remès o referit en tant que consideressin la seva pròpia com a mera execució d'aquesta, no directament de l'europea i internacional, *“como se ve que trata de arrogarse con la remisión directa y cita solo de las normas Internacionales que supuestamente estarían aplicando o transponiendo en su territorio, sin contemplación de la de carácter unitario y transversal del Estado”*.
- Caràcter transversal de la lluita contra el canvi climàtic, considerant que no és possible establir una planificació dels diferents sectors de l'economia i dels objectius a assolir a cadascun d'ells, com si aquestes decisions constituïssin exclusivament una norma addicional de protecció. Per aquest motiu,

[...] tampoco resulta posible que las Comunidades Autónomas territorialicen los objetivos de emisiones asignados a cada una de ellas como si de Estados miembros de la Unión Europea se tratara, y establezcan su propia distribución de objetivos entre los distintos sectores, determinando de manera muy relevante el contenido de las distintas políticas sectoriales, con total independencia de las decisiones adoptadas al respecto por el Estado.

- Vulneració de les competències bàsiques estatals (ex art. 149.1, apartats 13, 25 i 23 CE) en la mesura en què es fa una configuració dels instruments essencials de mitigació del canvi climàtic completament al marge de la regulació establerta per l'Estat.

- Les competències ambientals de la comunitat autònoma, en tant que competències compartides, han de respectar la competència estatal atorgada per l'art. 149.1.23 CE³³.

En la mateixa línia, el Consell d'Estat, al seu Dictamen 904/2017, de 2 de novembre (emès amb caràcter previ a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei catalana de canvi climàtic), també considera que Catalunya no pot, a la seva Llei, disciplinar un règim singularitzat en matèria de lluita contra el canvi climàtic en el seu territori, amb la definició d'objectius propis de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i instrumentant les eines necessàries per a assolir-los amb total desvinculació de les regles que resultin de la planificació realitzada per l'Estat i de l'aplicació de la seva normativa bàsica. S'afirma en aquest Dictamen, en relació amb el tema que ens ocupa, que

[...] es el Estado el que debe acometer la regulación necesaria para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por España en materia de reducción de gases de efecto invernadero, sin que quepa admitir la posibilidad de que las comunidades autónomas, actuando en ejercicio de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, lleven a cabo una regulación propia paralela a aquella, dando lugar a una territorialización de los objetivos asignados a cada una de ellas y estableciendo su propia distribución de objetivos entre los distintos sectores afectados, al margen de lo que el Estado decida³⁴.

A la vista d'aquestes consideracions, cal advertir que, a diferència de la Llei catalana, que únicament apel·la als compromisos internacionals assumits per l'Estat Espanyol i als fixats per la UE, sense tenir en consideració el marc normatiu estatal quan regula els objectius de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, l'Avantprojecte balear efectua referència expressa a la legislació bàsica estatal als arts. 10.2.b) i 23.1. Tanmateix, com a cautela i per tal d'evitar possibles impugnacions, recomanem afegir també algun incís a l'art. 12 de l'Avantprojecte, en el sentit de deixar clar que els objectius de reducció d'emissions vinculants que es fixen a nivell autonòmic quedaran desplaçats per

³³ En relació amb l'argumentació detallada que utilitza l'Advocat de l'Estat en el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei catalana de canvi climàtic, vg. l'apartat 3.5 d'aquest Dictamen.

³⁴ En relació amb l'argumentació detallada que utilitza el Consell d'Estat en el seu Dictamen, vg. l'apartat 3.5 d'aquest Dictamen.

altres més estrictes que es puguin establir amb caràcter vinculant per la UE o l'Estat. Amb això queda clar que els objectius de reducció d'emissions establerts a nivell autonòmic només seran d'aplicació en la mesura que respectin o reforcin els establerts per la UE i l'Estat, però mai podran rebaixar els objectius de reducció d'emissions que puguin establir amb caràcter vinculant la UE i l'Estat.

3.7. Petjada de carboni

L'Avantprojecte estableix una regulació innovadora de la petjada de carboni, definida com “la quantificació de les emissions de gasos d'efecte hivernacle que són alliberades a l'atmosfera per efecte directe o indirecte de l'activitat que duu a terme una organització, o a causa de la prestació d'un servei o del proveïment d'un producte” (art. 4.j)).

De la regulació introduïda en aquest àmbit cal destacar, en primer lloc, la imposició a les grans i mitjanes empreses radicades a les Illes Balears, que estiguin sotmeses al règim de comerç d'emissions de gasos, de l'obligació de calcular i acreditar anualment la petjada de carboni corresponent a les activitats que facin a les Illes Balears, d'acord amb allò que s'estableixi reglamentàriament; i de complir les obligacions registrals establertes a l'art. 27 (art. 24)³⁵.

En segon lloc, la imposició a les grans i mitjanes empreses radicades a les Illes Balears que no estiguin sotmeses al règim de comerç d'emissions de gasos de l'obligació de calcular i acreditar anualment la petjada de carboni corresponent a les activitats que duguin a terme a les Illes Balears, d'acord amb allò que s'estableixi reglamentàriament; i de complir les obligacions registrals establertes a l'art. 27 (art. 25.4, apartats a) i b))³⁶.

En tercer lloc, l'Avantprojecte de Llei crea el Registre balear de petjada de carboni com a instrument per a l'efectivitat de les disposicions relatives a la

³⁵ La falta de sol·licitud d'inscripció de la petjada de carboni en el registre corresponent quan aquesta vingui exigida d'acord amb aquesta Llei es tipifica com a infracció administrativa greu a l'art. 86.b) de l'Avantprojecte de Llei de canvi climàtic i transició energètica.

³⁶ Vg. la nota anterior.

reducció d'emissions de gasos i remet al desenvolupament reglamentari³⁷ la determinació de les seves funcions, organització i funcionament (art. 27). Aquesta regulació continguda als arts. 24, 25.4, apartats a) i b), i 27 de l'Avantprojecte de Llei, relativa al càlcul i registre de la petjada de carboni, entrarà en vigor, d'acord amb la Disposició final cinquena, apartat 2.a), a partir de l'1 de gener de 2020.

Finalment, l'Avantprojecte també introdueix com a criteri de valoració en la contractació del sector públic de les Illes Balears la inscripció dels licitadors en els registres públics de petjada de carboni corresponents quan acreditin mitjançant la verificació d'aquest registre la reducció o la compensació de les seves emissions (art. 62.3).

Considerem que és plenament viable, des d'un punt de vista jurídic, la inclusió a l'Avantprojecte d'una regulació pròpia en relació amb la petjada de carboni, opció que també han seguit altres comunitats autònomes³⁸. Segons la nostra opinió, la regulació concreta que es fa de la petjada de carboni entra dins de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i respecta plenament el marc normatiu estatal. Existeixen diferents arguments que permeten recolzar aquesta afirmació i que s'exposen a continuació.

Per començar, cal assenyalar que regulació descrita de la petjada de carboni efectuada per l'Avantprojecte de Llei de canvi climàtic i transició energètica s'empara en la competència exclusiva recollida a l'art. 30.46 EAIB, sens perjudici del que disposa l'art. 149.1 CE, sobre "[p]rotecció del medi ambient, ecologia i espais naturals protegits, sens perjudici de la legislació bàsica de l'Estat. Normes addicionals de protecció del medi ambient".

A més, cal tenir en compte les facultats implícites que la comunitat autònoma de les Illes Balears adquireix per a l'exercici de les seves competències, d'acord amb l'art. 38 EAIB. Des d'aquesta perspectiva, l'establiment d'una regulació sobre la petjada de carboni i d'un Registre propi en aquest àmbit també es pot

³⁷ D'acord amb la disposició final quarta, apartat 2.f), de l'Avantprojecte, el desplegament reglamentari corresponent a la petjada de carboni i a la reducció d'emissions prevista en el capítol I del Títol IV s'ha de realitzar en el termini de tres anys.

³⁸ Vg. especialment l'art. 56 i la disposició addicional 6ª, així com l'Annex III, de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost del canvi climàtic; els arts. 47 i 48 del Projecte de Llei de mesures enfront del canvi climàtic d'Andalusia; i els arts. 25 a 27 de la Proposició de Llei de canvi climàtic de Múrcia.

entendre com a facultat inherent a la competència que té la comunitat autònoma en matèria de protecció del medi ambient.

D'altra banda, cal tenir en compte que la regulació de la petjada de carboni efectuada per l'Avantprojecte va més enllà de la legislació aprovada per l'Estat en aquest àmbit. Efectivament, el Reial Decret 163/2014, de 14 de març, pel qual es crea el registre de petjada de carboni, compensació i projectes d'absorció de diòxid de carboni, aprovat amb el fonament competencial de l'art. 149.1.23 i 149.1.13 CE, crea i regula un registre lligat a la petjada de carboni, però amb caràcter voluntari. En cap cas obliga a les persones físiques o jurídiques a calcular la seva petjada de carboni i a inscriure-la en el registre. En canvi, com hem vist, l'Avantprojecte obliga les grans i mitjanes empreses radicades a les Illes Balears -tant les sotmeses al règim de comerç d'emissions de gasos com les no sotmeses- a calcular i acreditar anualment la petjada de carboni corresponent a les activitats que realitzin a les Illes Balears i a complir les obligacions registrals establertes a l'art. 27.

L'establiment amb caràcter obligatori del càlcul de la petjada de carboni i de la inscripció en el Registre balear de petjada de carboni no vulnera la norma bàsica estatal i es justifica en la competència autonòmica per establir normes addicionals de protecció del medi ambient, recollida a l'art. 30.46 EAIB. Per tant, no es vulnera la legislació bàsica estatal, sinó que es reforça la protecció ambiental en ella continguda, anant més enllà i establint amb caràcter obligatori actuacions que, a la legislació bàsica estatal, es configuren amb caràcter voluntari.

D'altra banda, en relació amb la consideració de la petjada de carboni en la contractació pública, l'Avantprojecte també va més enllà que el Reial Decret. En tant que la norma estatal simplement preveu que es podran incloure entre les consideracions de tipus ambiental que s'estableixin en el procediment de contractació les relatives a la petjada de carboni (art. 10), l'Avantprojecte introdueix com a criteri de valoració en la contractació del sector públic de les Illes Balears la inscripció dels licitadors en els registres públics de petjada de carboni corresponents quan acreditin mitjançant la verificació d'aquest registre la reducció o compensació de les seves emissions (art. 62.3). Aquesta previsió,

segons el nostre parer, també està emparada per la competència autonòmica d'establiment de normes addicionals de protecció del medi ambient.

Cal assenyalar també que la regulació del Registre balear de petjada de carboni efectuada per l'art. 27 de l'Avantprojecte és plenament compatible amb el Registre de petjada de carboni, compensació i projectes d'absorció de diòxid de carboni, creat i regulat pel Reial Decret 163/2014, de 14 de març, amb la finalitat de contribuir a la reducció, a nivell nacional, de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, a l'augment de les absorcions pels embornals de carboni en el territori nacional i a la facilitació del compliment dels compromisos internacionals assumits per Espanya en matèria de canvi climàtic.

La regulació del Registre estatal s'aprova utilitzant com a fonament competencial els apartats 23 (legislació bàsica sobre protecció del medi ambient) i 13 (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) de l'art. 149.1 CE, sense perjudici de les facultats de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció del medi ambient. Aquest Reial Decret efectua una completa regulació del Registre de petjada de carboni. Tanmateix, la participació en aquest Registre és de caràcter voluntari i està adreçada a persones jurídiques o treballadors autònoms que desenvolupin una activitat econòmica i siguin generadors d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, amb activitat en el territori nacional, que, de forma voluntària, calculin la seva petjada de carboni, realitzin activitats dirigides a la seva reducció i/o compensin les seves emissions; i a persones físiques o jurídiques que, voluntàriament, realitzin i siguin titulars de projectes d'absorció de CO₂ situats en qualsevol punt del territori nacional.

L'existència d'aquest Registre a nivell estatal és plenament compatible amb l'existència de Registres autonòmics de petjada de carboni. La pròpia Exposició de Motius del Reial Decret 163/2014 admet que les comunitats autònomes, en exercici de les seves competències, puguin crear Registres propis en aquest àmbit:

Los instrumentos previstos se complementan con los establecidos en algunas comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, permitiendo la existencia de registros en sus respectivos territorios y buscando la compatibilidad entre los mismos. El resultado de estas medidas tendrá un efecto sobre el inventario de gases de efecto invernadero,

permitiendo el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

Per tant, la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en exercici de les seves competències en matèria de medi ambient —especialment, la de dictar normes addicional de protecció— pot regular un Registre propi de petjada de carboni i establir-ne el caràcter obligatori de la inscripció per a les grans i mitjanes empreses, que hi ha de fer constar, en els termes que reglamentàriament es determinin, els càlculs anuals de petjada de carboni que es realitzin a les Illes Balears; les dades relatives als plans de reducció d'emissions que s'hagin d'executar a les Illes Balears; i els projectes d'absorció de diòxid de carboni associats al mecanisme voluntari de compensació d'emissions difuses previst a l'art. 26 (art. 27.2). Tot això sense perjudici que qualsevol persona física o jurídica es pot inscriure voluntàriament en el Registre balear (art. 27.3).

Tanmateix, és important buscar la compatibilitat entre el Registre estatal i els Registre balear. Així s'estableix a la pròpia Exposició de Motius de l'esmentat Reial Decret, que apel·la a la cerca de la compatibilitat entre els diferents registres en aquest àmbit. A més, l'art. 5 del Reial Decret estatal inclou una previsió específica sobre la coordinació i seguiment amb les comunitats autònomes. En particular, preveu que “[l]a *coordinación y seguimiento correspondiente al objeto de este real decreto se llevará a cabo a través de los grupos de trabajo de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático*”.

La compatibilitat del Registre balear amb el Registre estatal està efectivament garantida per l'art. 27.1 de l'Avantprojecte, quan estableix que reglamentàriament “s’han de determinar les funcions, l’organització i el funcionament del Registre, que han de ser compatibles amb el registre estatal corresponent”. En la mesura que la regulació del Registre balear de petjada de carboni inclosa a l'art. 27 de l'Avantprojecte es fa en exercici de la competència autonòmica d'establir normes addicionals de protecció del medi ambient, recollida al seu Estatut d'Autonomia, i es garanteix la seva compatibilitat amb el Registre estatal, la seva adequació a l'ordenament constitucional i estatutari i a la legislació bàsica estatal és total. En relació amb el contingut de l'art. 27, només

es recomana revisar la redacció de la lletra b) de l'art. 27.2, que presenta alguna incorrecció gramatical.

En tot cas, per concloure, cal afegir que, als arguments anteriors, s'afegeix encara un altre que serveix per reforçar la plena viabilitat, des d'un punt jurídic, de la regulació de la petjada de carboni efectuada per l'Avantprojecte: la regulació establerta en aquest àmbit per la ja referida Llei catalana 16/2017, (art. 56 en connexió amb la disposició addicional 6^a i l'Annex III), no ha estat qüestionada ni en el marc del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel President del Govern contra aquesta Llei, ni pel Consell d'Estat al Dictamen 904/2017, de 2 de novembre (emès amb caràcter previ a la interposició de l'esmentat recurs d'inconstitucionalitat).

En aquest àmbit, la legislació catalana preveu que el Govern ha d'establir les bases per a un sistema d'avaluació de la petjada de carboni de productes i que el sistema s'ha de desenvolupar per reglament, perquè els consumidors puguin decidir llur consum coneixent les emissions que ha generat la producció i el transport d'un determinat bé. Així mateix, disposa que determinats productes (productes i materials per a la construcció comercialitzats a Catalunya i productes industrials finals comercialitzats a Catalunya) han d'incorporar una avaluació de la petjada de carboni visible en l'etiquetatge i l'embalatge i s'han de comercialitzar d'acord amb aquestes condicions a partir de l'1 de gener de 2020 o de l'1 de gener de 2021, segons els casos; i remet al departament competent en matèria de canvi climàtic l'establiment per reglament dels detalls de la metodologia de càlcul de la petjada de carboni i al departament competent en matèria de consum l'establiment per reglament de les condicions que ha de complir l'etiquetatge per a recollir la petjada de carboni.

Segurament, el fàcil i justificat encaix d'aquestes previsions en la competència autonòmica per a dictar normes addicionals de protecció del medi ambient ha determinat que no siguin objecte del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei catalana de canvi climàtic. És de suposar que idèntic raonament se seguirà en el cas de la Llei balear.

3.8. Limitació progressiva i planificada de l'entrada i circulació a les Illes Balears de vehicles contaminants

En primer lloc, ens ocuparem de la distribució de competències en matèria de transports, mobilitat, medi ambient i planificació general de l'activitat econòmica —insistent en algunes consideracions que, sobre aquests títols competencials, s'han fet en altres punts d'aquest Dictamen—. En relació amb la primera d'elles, la distribució de competències en matèria de transports per carretera es delimita per l'art. 149.1.21 CE, el qual estableix que “l'Estat té competència exclusiva sobre: [...] transports terrestres que circulin dins els territoris de més d'una Comunitat Autònoma [...]”, i l'art. 30.5 EAIB, el qual prescriu que correspon a la Comunitat Autònoma “[...] la competència exclusiva [...]: ferrocarrils, carreteres i camins. El transport fet per aquest mitjans, per cable i per canonada [...]”.

El Tribunal Constitucional, va establir a la STC 118/1996, de 27 de juny que, l'objecte material d'aquesta competència de transport és el trasllat de persones o mercaderies d'un lloc a un altre. En aquest sentit interpreta que

El núcleo fundamental de la materia transporte lo constituye las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el Servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías. El objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro [FJ 1].

Però també hem de tenir en compte, d'acord amb els preceptes constitucional i estatutari citats, la dimensió territorial de l'activitat de transport, sobre la qual el Tribunal Constitucional va afirmar que

El criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no integralmente en el territorio de las Comunidades Autónomas (STC 86/1998, fundamento jurídico 3, y 180/1992, fundamento jurídico 3) [STC 118/1996, FJ 1].

Atès que, eventualment, segons el Tribunal Constitucional, les competències en matèria de transports poden quedar afectades per altres títols, la Sentència esmentada afegeix que

El Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte [FJ 1].

Sobre la distribució de competències en matèria de medi ambient, l'art. 149.1.23 CE estableix que "l'Estat té competència exclusiva [...]: Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les Comunitats Autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció". Per la seva banda, el ja esmentat art. 30.46 EAIB prescriu que la comunitat autònoma gaudeix de la competència exclusiva en relació a la "[p]rotecció del medi ambient, ecologia i espais naturals protegits, sens perjudici de la legislació bàsica de l'Estat. Normes addicionals de protecció del medi ambient".

Quant a la naturalesa i l'abast d'aquesta matèria competencial, el Tribunal Constitucional ha interpretat que

La configuración de la competencia en esta materia, que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico funcional, que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiente de las demás políticas sectoriales [STC 202/1995, de 26 de juny, FJ 4].

Però la jurisprudència constitucional ha insistit que les bases són un comú denominador (SSTC 48 i 49/1988, de 22 de març; 197/1996, de 28 de novembre, entre altres). Així mateix, el Tribunal Constitucional ha advertit que les bases de l'ordenació d'una matèria no poden arribar a presentar un grau de determinació que buidi de contingut la competència autonòmica (SSTC 1/1982, de 28 de gener; 125/1984, de 20 de desembre; entre altres).

També en la citada STC 102/1995, el Tribunal Constitucional ja va subratllar que la legislació bàsica compleix una funció garantia d'un estàndard mínim de protecció, de tal manera que no exclou que les Comunitats autònomes puguin adoptar un grau superior de protecció. En aquest sentit, estableix que

Lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades

Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos [FJ 9].

En relació amb el títol competencial de la planificació general de l'activitat econòmica, és important destacar que l'Estat espanyol sovint ha invocat la incidència econòmica que tenen les polítiques en matèria de canvi climàtic com argument per blindar competències autonòmiques en aquest àmbit.

La jurisprudència constitucional que s'ha plasmat en la STC 102/1995, de 26 de juny, ha considerat que el títol competencial estatal de l'art. 149.1.13 CE referent a la competència exclusiva sobre les bases, coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, no l'habilita per dictar qualsevol normativa, només aquella que reguli o ordeni, de manera directa i simplificativa, l'activitat econòmica general, i sempre que la regulació que s'hi empara contingui un conjunt de mesures rellevants amb vista a establir el règim d'ordenació d'un sector econòmic concret. En conseqüència, l'Estat podria incidir en la regulació d'aquesta matèria a l'empara del títol competencial de l'art. 149.1.13 de la CE, però amb certes limitacions, respectant les competències autonòmiques.

Un cop s'han exposat els criteris jurisprudencials essencials que estableix el Tribunal Constitucional en relació amb les matèries competencials afectades, podem afirmar que és plenament viable des d'un punt de vista jurídic, la inclusió, a l'Avantprojecte, de la regulació de polítiques de mobilitat i transport amb l'objectiu de limitar progressiva i planificadament l'entrada i circulació a les Illes Balears de vehicles contaminants.

Segons la nostra opinió, aquesta opció entra dins de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. No obstant això, cal tenir en compte que a la comunitat autònoma li correspon la funció executiva en l'ordenació del transport de viatges i mercaderies que tinguin l'origen i la destinació dins el territori de la comunitat autònoma, sens perjudici de l'execució directa que se'n reservi l'Estat (art. 32 EAIB).

Els arguments sobre els que es recolza la competència autonòmica en aquesta matèria serien els que s'exposen a continuació.

En primer lloc, d'acord amb l'art. 30.46 EAIB, la comunitat autònoma té la competència exclusiva sens perjudici del que disposa l'art. 149.1 CE, en matèria

de “[p]rotecció del medi ambient, ecologia i espais naturals protegits, sens perjudici de la legislació bàsica de l'Estat” així com pel que fa a les [n]ormes addicionals de protecció del medi ambient”. Sota aquest títol competencial, la comunitat autònoma pot imposar unes limitacions específiques en la composició del parc automobilístic i en els combustibles consumibles en el trànsit rodat per aconseguir els objectius de protecció del medi ambient al que s'orienten les polítiques públiques. Així, la regulació material específica s'ha d'emparar en la seva consideració com a mesura addicional de protecció, adequant-se a la normativa estatal exclusiva en aquest àmbit (Reial Decret 639/2016, de 9 de desembre, pel qual s'estableix un marc de mesures per a la implantació d'una infraestructura per els combustibles alternatius).

En segon lloc, la Llei 2/2011, de 4 de març, d'Economia Sostenible vincula la mobilitat sostenible a la regulació del transport i a la gestió eficient de les seves infraestructures i serveis, com un dels elements integrants de la sostenibilitat ambiental.

El Tribunal Constitucional va analitzar l'abast material competencial d'aquesta norma i va afirmar que

Atendiendo a su contenido la regulación relativa a los planes de movilidad sostenible se encuadra, conforme a su objeto prioritario, en la materia transportes, de competencia exclusiva autonómica en los casos en que el mismo no supere dicho ámbito territorial (por todas, STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 1). Ahora bien, la incuestionable incidencia que el sistema de transportes tiene en el medio ambiente urbano justifica la consideración de los mencionados planes de movilidad sostenible como un conjunto de actuaciones que tienen por objeto la implantación de formas de movilidad más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, de manera que hagan compatibles el crecimiento económico con la cohesión social y la defensa del medio ambiente, garantizando de esa forma una mejor calidad de vida a los ciudadanos. (...) a los efectos de su encuadramiento, debemos también tener en cuenta aquí las consideraciones esencialmente medioambientales que han llevado al legislador estatal al intento de aplicar el punto de vista de la sostenibilidad, típicamente medioambiental, al ámbito material del transporte, el cual, desde esta perspectiva de la sostenibilidad, a los efectos que ahora interesan, presenta una conexión menos estrecha

con la materia energía encontrando su encaje en la materia medioambiental, de suerte que las regla competencial medioambiental es la que hemos de considerar más específica y, por tanto, de aplicación preferente en lo que a la determinación de los títulos competenciales estatales respecta, ya que no en vano se trata de un ejemplo de integración de un enfoque predominantemente ambiental en otras políticas públicas como son, en este caso, las relativas al transporte, pues, como ya hemos señalado en otras ocasiones lo ambiental es «un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales» (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 5) [FJ 3, STC 174/2013).

Resulta, doncs, que els títols competencials que haurem de tenir en compte són els relatius al transport intraautonòmic de mercaderies i viatgers, títol que ha de ser posat en relació amb la competència estatal per establir la “legislació bàsica sobre protecció del medi ambient” de l’art. 149.1.23 CE.

Aquest concepte de mobilitat sostenible està en sintonia amb les vigents polítiques i estratègies de la UE en àmbits com els transports, la mobilitat i el turisme.

En aquest sentit, la Comissió Europea, mitjançant la Comunicació COM (2009) 490 final, de 30 de setembre de 2009, Pla d’Acció de Mobilitat Urbana, va constatar que determinades polítiques, com ara la cohesió, el medi ambient i la salut, entre d’altres, no poden aconseguir els seus objectius sense tenir en compte especificitats urbanes tals com la mobilitat. Així, afirma que el principi de la mobilitat sostenible exigeix

Con un planteamiento integrado pueden manejarse mejor la complejidad de los sistemas de transporte urbano, las cuestiones de gobernanza y las conexiones entre las ciudades y las zonas o regiones que las rodean, la interdependencia entre modos de transporte, las limitaciones dentro del espacio urbano y la función de los sistemas urbanos en el sistema de transporte europeo. Se necesita un planteamiento integrado no sólo para el desarrollo de una infraestructura y unos servicios de transporte, sino también para la elaboración de políticas que vinculen el transporte con la protección del medio ambiente, un entorno saludable, la ordenación territorial, la vivienda, los aspectos sociales de la accesibilidad y la movilidad, así como la política industrial. Planificar el transporte de forma estratégica e integrada,

crear organizaciones adecuadas para la planificación de la movilidad y establecer metas realistas resultan fundamentales para afrontar los retos a largo plazo de la movilidad urbana y fomentar la cooperación con los operadores de transporte y entre ellos.

Tanmateix en el *Llibre blanc del transport. Full de ruta cap a un espai únic europeu de transport: per una política de transports competitiva i sostenible* (COM [2011] 144 final), de 28 de març de 2011, la Comissió descriu el transport com a sostenible amb majors limitacions ambientals. Entre els deu objectius que identifica per aconseguir un sistema de transport competitiu i sostenible identifica el següent: “*reducir a la mitad el uso de automóviles de “propulsión convencional” en el transporte urbano para 2030; eliminarlos progresivamente en las ciudades para 2050; lograr que la logística urbana de los principales centros urbanos en 2030 esté fundamentalmente libre de emisiones de CO²”*.

D'altra banda, també cal fer referència a l'anomenat turisme sostenible, el qual està connectat amb l'àmbit del transport i la mobilitat. La Comissió Europea ha fixat els eixos prioritaris de la política turística en una sèrie d'instruments com la Comunicació “*Agenda per a un turisme europeu sostenible i competitiu*” COM (2007) 621, de 19 d'octubre de 2007; la Comunicació “*Europa, primera destinació turística mundial —un nou marc polític per al turisme europeu*” COM (2010) 352 final, de 30 de juny 2010; i la Comunicació de la Comissió “*Una estratègia europea per a un major creixement i ocupació en el turisme costaner i marítim*” COM (2014) 86 final, de 20 de febrer de 2014, on es subratlla la importància de determinats aspectes transversals de les diferents polítiques, com els transports, la protecció del medi ambient i l'adaptació al canvi climàtic.

Per tant, el turisme s'ha de configurar en equilibri amb la sostenibilitat ambiental i territorial. Mantenir aquest equilibri és especialment rellevant en territoris insulars o costaners, els quals són susceptibles d'una major protecció. En aquest sentit, la limitació de l'entrada i circulació de vehicles contaminants a les Illes Balears seria una mesura d'equilibri entre els fluxos turístics i la sostenibilitat ambiental per tal d'aconseguir protegir l'entorn, el qual en determinades temporades de l'any pateix una sobreexplotació dels recursos, fet que genera greus externalitats ambientals negatives.

D'altra banda, cal esmentar que la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i de protecció de l'atmosfera, que té el caràcter de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient preveu, al seu art. 16.2, que les Comunitats Autònomes puguin adoptar *“como mínimo los siguientes planes y programas para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, así como para minimizar i evitar los impactos negativos de la contaminación atmosférica”*. En el precepte citat apartat a) i b) determina el següent:

a) De mejora de la calidad del aire para alcanzar los objetivos de calidad del aire en los plazos fijados, en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados superen dichos objetivos.

En estos planes se identificarán las fuentes de emisión responsables de los objetivos de calidad, se fijarán objetivos cuantificados de reducción de niveles de contaminación para cumplir la legislación vigente, se indicarán las medidas o proyectos de mejora, calendario de aplicación, estimación de la mejora de la calidad del aire que se espera conseguir y del plazo previsto para alcanzar los objetivos de calidad.

Los planes también preverán procedimientos para el seguimiento de su cumplimiento y para su revisión. La revisión de estos planes deberá producirse cuando la situación de la calidad del aire así lo aconseje o cuando exista constancia de que con las medidas aplicadas no se alcanzarán los objetivos de calidad en los plazos estipulados.

En estos planes se integrarán planes de movilidad urbana, que, en su caso, podrán incorporar los planes de transporte de empresa que se acuerden mediante negociación colectiva, con vistas al fomento de modos de transporte menos contaminantes.

b) De acción a corto plazo en los que se determinen medidas inmediatas y a corto plazo para las zonas y supuestos en que exista riesgo de superación de los objetivos de calidad del aire y los umbrales de alerta.

En estos planes se identificará la Administración que en cada caso sea responsable para la ejecución de las medidas. Además, en estos planes se podrán prever medidas de control o suspensión de aquellas actividades que sean significativas en la situación de riesgo, incluido el tráfico.

Així, en aquests plans es podran preveure mesures de control o suspensió d'aquelles activitats que siguin significatives en la situació de risc, inclòs el trànsit. Per tant, es permet que les comunitats autònomes puguin adoptar mesures de restricció total o parcial del trànsit, incloent restriccions als vehicles més contaminants a certes matrícules, a certes hores o a certes zones, entre altres.

El Reial Decret 102/2011, de 28 de gener, de millora de la qualitat de l'aire, que té el caràcter de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, preveu, al seu art. 3.3, que les comunitats autònomes poden adoptar les mesures necessàries per a garantir que les concentracions de contaminants no superen els objectius de qualitat de l'aire. En particular, poden aprovar els plans de millora de la qualitat de l'aire. Però cal destacar que a l'apartat f) de l'article citat es preveu que *“podrán establecer objetivos de calidad del aire más estrictos que los fijados en este real decreto”*.

Per tant, aquesta norma faculta a les comunitats autònomes a elaborar plans d'acció i podran establir mesures per controlar i, si cal, reduir o suspendre activitats que contribueixin de forma significativa a augmentar el risc de superació dels valors límits o els valors objectius o llindars respectius com ara les relatives al transit de vehicles de motor.

Tanmateix, aquesta proposta no està exempta de riscos, sobre els quals cal advertir. D'una banda, cal tenir advertir que recentment han estat impugnats els apartats 3 i 4 de l'art. 24 (transports i mobilitat) de la Llei catalana 16/2017, d'1 d'agost del canvi climàtic, en el marc del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra aquesta Llei pel President del Govern. Els arguments utilitzats en el recurs són els següents:

- Els dos apartats incideixen sobre les competències exclusives de l'Estat en matèria de planificació econòmica i garantia de la unitat de mercat.
- L'abast de l'activitat d'execució existeix o es manté si s'aplica la norma estatal ordenadora, fins el límit en que la competència estatal s'exerceix i amb l'abast corresponent que aquesta última li permet.
- La intervenció estatal resulta més intensa en una competència d'execució que la que deriva d'una competència de caràcter bàsic.

- La norma autonòmica conté una regulació material específica que excedeix del que podria considerar-se com a mesures addicionals de protecció, perquè no tracta d'adequar-se a la normativa estatal exclusiva.
- La normativa autonòmica imposa condicionants no previstos a la normativa estatal.

Concretament, l'advocat de l'Estat defensa la inconstitucionalitat de l'art. 24, apartats 3 i 4 de la Llei catalana de la forma següent

Ambos apartados inciden sobre las competencias exclusivas del Estado en materia de planificación económica y garantía de la unidad de mercado. Nuevamente se produce un vaciamiento de competencias sectoriales a partir de la aplicación de supuestas normas adicionales de protección ambiental que el art. 149.1.23 de la CE excepciona a favor de las Comunidades Autónomas, vulnerando así el orden competencial.

La competencia para legislar, para ordenar la actividad se mantiene atribuida al Estado, entendiendo "legislar" en su acepción técnico-jurídica material, es decir, incluyendo tanto la legislación formal como reglamentaria.

En el ámbito de las relaciones Estado-CCAA, como es el de la interacción de títulos competenciales en el plano de la dicotomía legislación básica-legislación de desarrollo, que, aunque posee aspectos análogos con el plano de las relaciones regulación-ejecución, no se corresponde exactamente. En el plano de las interacciones legislación básica-legislación de desarrollo la prevalencia de la legislación estatal sobre la autónoma es un efecto que se produce en tanto la legislación básica no exceda tampoco de su lógico ámbito de regulación, es decir, en tanto la legislación estatal tampoco sobrepase los límites de lo asico conforme a las determinaciones de la CE y en último caso valore el TC. En cambio, en el plano de las relaciones normación-ejecución, el alcance de la actividad ordenadora de ejecución existe o se mantiene en tanto aplique la norma estatal ordenadora; hasta el límite en el que la competencia estatal se ejercite y con el alcance correspondiente que esta última le deje en un momento o en otro. En otras palabras, que la potestad de mera ejecución tiene un criterio de validez y efectividad más vicario de la norma estatal, que la legislación de desarrollo respecto de la básica en cuyo ámbito de relación posee no obstante aquella (la autonómica de desarrollo) su propia esfera a priori.

En definitiva, que cuando hablamos en este campo, en el que la Constitución ha reservado al Estado la competencia exclusiva de legislación (como es el caso de transporte terrestre que circulen por más de una Comunidad Autónoma, ex art. 149.1.21) puede el Estado condicionar normativamente cómo la Administración autonómica ha de materializar su competencia ejecutiva (...) la intervención estatal resulta más intensa que la que se deriva de la competencia de carácter básico (STC de 19 de octubre de 2017, FJ 4).

Como veíamos, el alcance que debe concederse a estos conceptos de “legislación” y “ejecución” como criterios de deslinde competencial es el que resulta de reiterada jurisprudencia constitucional (SSTC 33/1981, 18/1982, 35/1982 y 39/1982, 100/1991 y 236/1991, entre otras, entre otras vid., FJ 3 de la sentencia de 9 de octubre de 2017) y que la intervención estatal resulta más intensa que la que deriva de una competencia de carácter básico.

Sin embargo, aquí, la norma autonómica contiene una regulación material específica, que no pueden ampararse en su hipotética consideración como medidas adicionales de protección, pues en modo alguno trata de adecuarse a la normativa estatal exclusiva en este campo. No se trata de medidas adicionales, que coadyuven o detallan la legislación estatal, que se entiendan dentro del marco de éstas, de la política estatal, sino normas que imponen condicionamientos no previstos en la normativa estatal. Lo que contradice no complementa, no complementa ni ejecuta la ley estatal, la norma autonómica, como al que impugnamos, que actúa con indiferencia o si contemplar respecto la norma estatal a la que habría de complementar en su caso, y sin contradecir, para poder adecuarse a las previsiones del artículo 149.1.23 de la CE.

Por estas razones, el artículo autonómico, en sus dos apartados aquí impugnado habría, a nuestro juicio, de declararse inconstitucionales y nulos por vulneración de la competencia exclusiva del Estado.

En la mateixa línia, el Consell d'Estat, en l'esmentat Dictamen 904/2017, de 2 de novembre, que va emetre amb caràcter previ a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei catalana de canvi climàtic, també considera que:

- La norma autonòmica no pot preveure una política dirigida a la modificació del parc automobilístic d'una part del territori d'Espanya.

- Es configura una política de lluita contra el canvi climàtic aliena i contraria a la que correspon definir i executar a l'Estat, ja que s'imposen unes limitacions específiques a la composició del parc automobilístic de Catalunya i als combustibles consumibles en el transit per carretera.
- Vulneració de les competències bàsiques estatals (ex. art. 149.1 apartats 13, 25 i 23 CE).
- Recorda que correspon a l'Estat la competència exclusiva per establir les bases de la planificació general de l'activitat econòmica. Les Comunitats Autònomes no poden, a l'empara de les seves pròpies competències trencar amb la unitat que a través de l'establiment d'unes bases comunes pretengui l'Estat aconseguir.

Així, en la seva opinió,

Como puede observarse, el tenor de las disposiciones transcritas es muy diferente, pues mientras el artículo 24.3 incluye una previsión relativa a la promoción por el Gobierno autonómico de las medidas necesarias para la modificación de la composición del sector de la automoción, el artículo 24.4 integra un mandato relativo a la necesaria reducción de la dependencia de los combustibles fósiles.

En cualquier caso, unas y otras medidas se incardinan en una política dirigida a la modificación del parque de automóviles en una parte del territorio de España para potenciar la protección del medio ambiente, si bien no se limitan a ello, pues también afectan al tráfico rodado, sin distinción alguna de los que se integran en esa categoría, y los puertos de mercancías y deportivos, que podrían ser de interés general y, por consiguiente y conforme a lo ya expuesto, de competencia exclusiva del Estado. Se aprecia así en los apartados examinados una manifestación más de la finalidad que inspira la norma autonómica, que aspira a diseñar e implantar en Cataluña una política de lucha contra el cambio climático ajena y contraria a la que corresponde definir y ejecutar al Estado. En este caso, las medidas analizadas implican, como se ha observado, la imposición de unas limitaciones específicas en la composición del parque automovilístico de Cataluña y en los combustibles consumibles en el tráfico rodado y los puertos de mercancías y deportivos. En efecto, consciente de la incidencia que determinados medios de transporte tienen en el medio ambiente, la Ley

16/2017 incluye en este artículo 24 disposiciones que, sin duda alguna, sirven a ese objetivo de protección del medio ambiente al que pueden y deben orientarse las políticas públicas, pero que, además, afectan de manera directa a la ordenación de sectores económicos como los de la automoción, el transporte terrestre por carretera y los hidrocarburos. A este respecto, procede recordar, una vez más, que corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la planificación general de la actividad económica, que quedan plasmadas en “las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2). Por tanto, solo al Estado compete el establecimiento de esas bases, sin que las Comunidades Autónomas puedan, al amparo de sus propias competencias, aprobar normas que rompan la unidad -que no uniformidad- que a través del establecimiento de unas bases comunes pretende el Estado alcanzar. Los apartados 3 y 4 del artículo 24 suponen una alteración sustancial de la ordenación básica de esos sectores económicos que no puede sustentarse en la competencia autonómica para aprobar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, lo que lleva a apreciar la concurrencia de motivos en que fundar su impugnación.

De l'altra, també cal advertir que la Constitució, en el seu art. 149.1.21 atribueix a l'Estat en exclusiva la competència sobre la matèria de “trànsit i la circulació de vehicles a motor”. No obstant això, algunes comunitats autònomes, han assumit determinades competències d'execució de la normativa estatal utilitzant diferents vies. Les comunitats autònomes que gaudeixen de competències executives en matèria de trànsit són tres i són: Navarra, el País Basc i Catalunya. Per tant, la resta de comunitats autònomes no tenen competència en la matèria.

En efecte, la Comunitat Autònoma de les Illes Balears no té atribuïda competència en matèria de trànsit i circulació de vehicles. Per tant, en no tenir aquesta competència no pot executar la legislació de l'Estat. El Text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre (en endavant, TRLTSV), a l'art. 5.n), atribueix al Ministeri de l'Interior la competència de “*cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de Seguridad o fluidez del tráfico o*

la restricción del acceso de determinados vehículos por motivos medioambientales, en los términos que reglamentariamente se determine”.

També, segons el que preveu l'art. 7 TRLTSV, els municipis ostenten, entre altres competències, les de regular els usos de les vies urbanes, l'ordenació i el control del trànsit a les vies urbanes de la seva titularitat, la restricció de la circulació a determinats vehicles en vies urbanes per motius ambientals o el tancament de vies urbanes quan sigui necessari. A més, el nou TRLTSV de 2015, va aclarir en l'art. 18 que també per motius ambientals es pot ordenar per l'autoritat competent un altre sentit de circulació, la prohibició total o parcial d'accés a parts de la via, bé amb caràcter general o per a determinats vehicles, el tancament de determinades vies, el seguiment obligatori d'itineraris concrets, o la utilització de vorals o carrils en sentit oposat al normalment previst.

Però com es pot veure clarament, aquesta norma no permet a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears establir la prohibició general d'accés i circulació pel seu territori. També cal advertir de la ja esmentada tendència recentralitzadora, amb la consegüent limitació de les competències autonòmiques, que s'adverteix de forma especialment intensa els darrers anys tant a la normativa estatal ambiental como a la pròpia jurisprudència constitucional en aquest àmbit.

Des d'aquesta perspectiva, l'Estat pot intentar emparar la competència estatal sobre transports en una interpretació expansiva de les seves competències no només en base a l'art. 149.1.23 CE (“legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció”), sinó també en base a altres títols competencials, com els recollits a l'apartat 13 (“bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica”) de l'art. 149.1 CE —al qual ja ens hem referit amb anterioritat—; o a l'apartat 21 (“trànsit i circulació de vehicles de motor”) d'aquest mateix precepte.

També cal incidir en la configuració que la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la UE ofereix sobre l'abast de la protecció del medi ambient com a límit a la lliure circulació de mercaderies, amb la interpretació de l'art. 36 TFUE, que permet determinades restriccions al comerç. La lliure circulació de mercaderies constitueix, en aquest context, un dels principis fonamentals del Tractat i té com

a conseqüència l'existència d'un principi general de llibertat de trànsit de les mercaderies a l'interior de la UE.

Partint d'aquesta premissa, el TJUE admet que les mesures nacionals que puguin obstaculitzar el comerç intracomunitari poden estar justificades per una de les raons d'interès general enumerades en l'art. 36 TFUE (ordre públic, moralitat i seguretat públiques, protecció de la salut i vida de les persones i animals, preservació dels vegetals, protecció del patrimoni artístic, històric o arqueològic nacional o protecció de la propietat industrial i comercial), o per una de les exigències imperatives destinades, entre altres fins, a la protecció del medi ambient; i nega que els objectius de caràcter purament econòmic puguin justificar barreres al principi fonamental de la lliure circulació de productes³⁹. No obstant això, d'acord amb reiterada jurisprudència, les exigències imperatives només són al·legables en cas que es tracti de mesures no discriminatòries, que siguin indistintament aplicables als productes nacionals o importats; i que siguin proporcionades a l'objectiu perseguit i no sobrepassin aquesta finalitat.

Així, en la Sentència de 21 de desembre de 2011⁴⁰, afirma que

Según reiterada jurisprudencia, exigencias imperativas relacionadas con la protección del medio ambiente pueden justificar medidas nacionales que puedan obstaculizar el comercio intracomunitario siempre que esas medidas sean apropiadas para lograr la realización de ese objetivo y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo [Apartado 125].

Per tant, perquè les normes nacionals justificades sobre la base d'exigències imperatives de protecció ambiental puguin limitar l'aplicació de l'art. 34 del TFUE i considerar-se compatibles amb el Tractat, han de ser proporcionades. El respecte al principi de proporcionalitat constitueix, doncs, l'element clau per poder introduir restriccions a la llibertat de circulació de mercaderies per raons ambientals. Això implica que, en primer lloc, han de ser mesures útils i adequades per a l'objectiu ambiental que es pretén assolir.

³⁹ Vg. la Sentència de 25 de juny de 1998 (Sala Sisena), *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV i altres contra Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, assumpte C-203/96, Rec. 1998, p. I-4111, apartat 44.

⁴⁰ Vg. la Sentència del TJUE (Gran Sala) de 21 de desembre de 2011, *Comissió de las Comunitats Europees contra República de Àustria*, assumpte C-28/09.

D'acord amb la jurisprudència,

*Una medida restrictiva sólo puede considerarse adecuada para alcanzar el objetivo perseguido si responde verdaderamente a la voluntad de hacerlo de forma coherente y sistemática*⁴¹.

En segon lloc, han de ser mesures necessàries, els objectius no es poden assolir mitjançant altres mesures alternatives menys restrictives de la lliure circulació de mercaderies. Si un Estat membre té la possibilitat d'optar entre diferents mesures que poden aconseguir el mateix objectiu, ha de triar el mitjà que impliqui menys obstacles per a la llibertat dels intercanvis.

Respecte a la prohibició de circulació de determinats vehicles, el Tribunal de Justícia de la UE es va pronunciar a la Sentència de 21 de desembre de 2011⁴². En aquesta Sentència s'analitza la compatibilitat d'aquesta mesura imposada per Àustria, i justifica per raons de protecció de la salut i del medi ambient, per garantir la qualitat de l'aire en la zona afectada, i per la necessitat de garantir el dret a la vida privada i familiar, amb les obligacions derivades dels arts. 28 i 29 del TCE (actuals arts. 34 i 35 TFUE). El Tribunal, si bé considera que és una mesura apta per aconseguir la realització de l'objectiu de protecció del medi ambient i que respon a la voluntat d'aconseguir l'objectiu pretès de forma coherent i sistemàtica⁴³, existien altres mesures que, tot i que podien afectar la lliure circulació de mercaderies, haurien permès aconseguir l'objectiu pretès amb una menor restricció de l'exercici d'aquesta llibertat⁴⁴.

A la vista de les consideracions realitzades, en el cas de mantenir el Títol V ("Polítiques de mobilitat i transport") en el text de l'Avantprojecte, recomanem

⁴¹ Vg. la Sentència del TJUE (Gran Sala) de 21 de desembre de 2011, *Comissió de les Comunitats Europees contra República d'Àustria*, assumpte C-28/09, apartat 126.

⁴² Vg. la Sentència del TJUE (Gran Sala) de 21 de desembre de 2011, *Comissió de les Comunitats Europees contra República d'Àustria*, assumpte C-28/09

⁴³ Vg. l'apartat 138 d'aquesta Sentència.

⁴⁴ En aquest cas, la Comissió mantenia que existien altres mesures alternatives que haurien permès aconseguir l'objectiu perseguit restringint en menor mesura la lliure circulació de mercaderies: l'extensió de la prohibició de circulació que afecta els vehicles pesants compresos en certes classes Euro als inclosos en altres classes, o també la substitució de la limitació variable de velocitat per una limitació permanent de velocitat a 100 km / h. El TJUE assenyala que "*incumbía a las autoridades austriacas examinar detenidamente la posibilidad de recurrir a medios menos restrictivos de la libertad de circulación y de descartarlos únicamente si estuviese claramente probado su carácter inadecuado con respecto al objetivo perseguido*" (apartat 140). I assenyala, a més, que "*no se ha demostrado el carácter inadecuado de las dos principales medidas alternativas propuestas por la Comisión como menos restrictivas de la libre circulación de mercancías*" (apartat 150).

revisar la redacció del l'art. 57 i l'Annex, i afegir algun incís que deixi clar el respecte a la normativa bàsica estatal que es pugui aprovar en aquest àmbit. En aquest mateix sentit també s'hauria de revisar la redacció de la disposició addicional tercera, ja que quan estableix el calendari d'adaptació en relació als vehicles de combustió interna també s'hauria d'esmentar el vincle amb la normativa estatal, com s'indica a l'art. 61. Així mateix, recomanem revisar la redacció de l'art. 55 i afegir un nou subapartat dins de l'apartat 1, fent referència al foment del transport públic.

3.9. Autoconsum energètic

Cal començar per referir-se a l'art. 49.2 de l'Avantprojecte, que estableix la creació del "Registre administratiu d'autoconsum, que s'ha de regular reglamentàriament". La LSE en l'art. 9.4 estableix que:

Los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica tendrán la obligación de inscribirse en el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, creado a tal efecto en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Reglamentariamente, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, se establecerá por el Gobierno la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos al registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica.

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional, en la STC 32/2016, de 18 de febrer, en referència a l'art. 9.4 de la Llei 24/2013, considera que

En cuanto a la tacha específica que se formula al artículo 9.4, hemos de partir de nuestra doctrina en materia de registros administrativos, recordada recientemente en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 a), de la que se deduce que "sin olvidar las diferencias entre unas y otras materias desde los diferentes criterios de distribución competencial", "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" (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Aunque también este Tribunal ha señalado (STC 85/2015, de 30 de abril, FJ 5, con cita de otras) 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.

Sin embargo, la disposición controvertida no cae en esa 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. De este modo, atendiendo a las competencias estatales en la materia, la mera creación del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, único contenido del precepto impugnado, no ha invadido las competencias autonómicas, sin perjuicio de señalar que el uso que ha hecho el Gobierno de la remisión al reglamento (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) pueda, en su caso, ser objeto del correspondiente control, por las vías procedimentales apropiadas, ante este Tribunal o ante la jurisdicción ordinaria [FJ 5].

A la STC 68/2017, de 25 de maig, sobre el Reial Decret 900/2015, el Tribunal Constitucional considera inconstitucional el desenvolupament reglamentari del registre únic, declarant nuls els arts. 19, 20, 21 i 22 del Reial Decret 900/2015, que regulaven l'esmentat Registre. En concret, s'ha establert que els articles citats vulneren l'ordre constitucional de competències en atribuir al registre facultats de caràcter executiu que lesionen les competències de les comunitats autònomes.

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 [FJ 10].

El Tribunal Constitucional reconeix que els consumidors acollits a les modalitats d'autoconsum tenen l'obligació d'inscriure's en el registre estatal, tot i que les facultats executives i les competències per regular el procediment d'inscripció en aquest registre per a les instal·lacions ubicades en els respectius territoris serà de les comunitats autònomes. Ara bé, encara que sigui cert que a la STC 32/2016, el Tribunal Constitucional admet la creació d'un Registre únic per a tot l'Estat que garanteixi la centralització de totes les dades, en la Sentència esmentada i en la STC 68/2017, l'Alt Tribunal reconeix les facultats de caràcter executiu de les comunitats autònomes.

A aquest propòsit el Tribunal Constitucional matisa que el Registre estatal serà només als efectes estrictes d'informació i publicitat, i que són les comunitats autònomes les que tenen competència per a la regulació del procediment d'inscripció en el Registre i per al control de les instal·lacions d'autoconsum ubicades en els territoris de les comunitats autònomes. D'aquí es pot entendre que, si la comunitat autònoma té competència per al control de les instal·lacions i per al procediment d'inscripció, pot crear un registre propi d'autoconsum de les instal·lacions emplaçades a les Illes Balears.

En la mateixa línia en matèria de medi ambient s'entén la STC 45/2015, de 5 de març, en relació amb el Reial Decret 975/2009, de 12 de juny, sobre gestió dels residus de les indústries extractives i de protecció i rehabilitació de l'espai afectat per activitats mineres en el seu conjunt. En la Sentència esmentada, respecte a la DA 2a, el Tribunal Constitucional destaca que *"[c]orresponde apreciar que los preceptos impugnados en modo alguno excluyen el ejercicio de las competencias medioambientales de la Comunidad gallega. La remisión a leyes estatales no puede interpretarse como excluyente de la legislación autonómica de desarrollo"* (FJ 5).

D'altra banda, l'art. 49.3 de l'Avantprojecte estableix que "[l]es Instal·lacions de generació per a autoconsum energètic podin ser per a l'ús d'un sol consumidor o compartides entre diversos consumidors". La LSE en el seu art. 9.1 estableix el següent:

A los efectos de esta ley, se entenderá por autoconsumo el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas a un consumidor.

Se distinguen las siguientes modalidades de autoconsumo:

a) Modalidades de suministro con autoconsumo. Cuando se trate de un consumidor que dispusiera de una instalación de generación, destinada al consumo propio, conectada en el interior de la red de su punto de suministro y que no estuviera dada de alta en el correspondiente registro como instalación de producción. En este caso existirá un único sujeto de los previstos en el artículo 6, que será el sujeto consumidor.

b) Modalidades de producción con autoconsumo. Cuando se trate de un consumidor asociado a una instalación de producción debidamente inscrita en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica conectada en el interior de su red. En este caso existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6, el sujeto consumidor y el productor.

c) Modalidades de producción con autoconsumo de un consumidor conectado a través de una línea directa con una instalación de producción. Cuando se trate de un consumidor asociado a una instalación de producción debidamente inscrita en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica a la que estuviera conectado a través de una línea directa. En este caso existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6, el sujeto consumidor y el productor.

d) Cualquier otra modalidad de consumo de energía eléctrica proveniente de una instalación de generación de energía eléctrica asociada a un consumidor [...].

L'art. 4 del Reial Decret 900/2015 classifica dues modalitats d'autoconsum:

a) Modalitat d'autoconsum tipus 1:

Corresponde a la modalidad de suministro con autoconsumo definida en el artículo 9.1.a) de la citada Ley 24/2013, de 26 de diciembre. Cuando se trate de un consumidor en un único punto de suministro o instalación, que disponga en su red interior de una o varias instalaciones de generación de energía eléctrica destinadas al consumo propio y que no estuvieran dadas de alta en el correspondiente registro como instalación de producción. En este caso existirá un único sujeto de los previstos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que será el sujeto consumidor.

A més hauran de respectar els requisits que estableix l'art. 5.1.

b) Modalitat d'autoconsum tipus 2:

Corresponde a las modalidades de autoconsumo definidas en el artículo 9.1.b) y 9.1.c) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre. Cuando se trate de un consumidor de energía eléctrica en un punto de suministro o instalación, que esté asociado a una o varias instalaciones de producción debidamente inscritas en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica conectadas en el interior de su red o que compartan

infraestructura de conexión con éste o conectados a través de una línea directa. En este caso existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, el sujeto consumidor y el productor.

A més hauran de respectar els requisits que estableix l'art. 5.2.

L'apartat tercer de l'art. 4 del Reial Decret esmentat, que establia que “[e]n ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores”, s'ha declarat nul per la STC 68/2017, de 25 de maig, així que l'autoconsum compartit a les xarxes interiors és possible. En efecte, el Tribunal Constitucional considera que aquestes xarxes interiors de diversos consumidors corresponen al que tècnicament es denominen “instal·lacions d'enllaç”, és a dir,

aquellas que a través de la acometida unen la red de distribución con las instalaciones interiores o receptoras de cada uno de los usuarios que puedan encontrarse en una misma urbanización o edificio, y que discurren siempre por lugares de uso común pero que permanecen en propiedad de los usuarios, los cuales se responsabilizarán de su conservación y mantenimiento.

Ara bé, en la redacció de l'Avantprojecte, la disposició que estableix que “[l]es instal·lacions de generació per a autoconsum energètic podin ser per a l'ús d'un sol consumidor o compartides entre diversos Consumidors” és molt genèrica. De fet, entenem que abasta les dues modalitats fixades pel Reial Decret (tipus 1 i 2). Per aquest motiu, recomanem incorporar la referència a la norma estatal bàsica. A més, en la mesura en què la norma afecta les instal·lacions que poden ser compartides, i havent excloure que l'autoconsum pugui realitzar-se a través de la xarxa de distribució, i sent la redacció poc clara ja no s'entén si s'està parlant de xarxes interiors o no, recomanem incloure la referència expressa a les “instal·lacions d'enllaç”.

L'art. 49.4 estableix:

Amb l'objectiu de maximitzar l'eficiència de les instal·lacions d'autoconsum, l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears han de col·laborar amb les empreses comercialitzadores d'electricitat i amb els operadors del sistema i del mercat per fomentar i desenvolupar propostes d'actuació i informació que permetin simplificar la venda d'excedents de

generació i incorporar el concepte de balanç net en la facturació d'aquestes instal·lacions.

L'incís relatiu a “[f]omentar i desenvolupar propostes d'actuació [...] que permetin simplificar la venda d'excedents de generació”, s'ha d'entendre com foment i desenvolupament de bones pràctiques? Si s'entén com a proposta d'actuació política per col·laborar amb les empreses a fi de simplificar la venda d'energia excedent, el redactat no hauria de presentar problemes. Si, en canvi, s'entén que “desenvolupar propostes per simplificar la venda d'aquests excedents” implica una funció normativa de la comunitat autònoma s'ha de fer referència a la normativa bàsica estatal.

La Directiva 2009/28/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril de 2009, relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables i per la qual es modifiquen i es deroguen les Directives 2001/77/CE i 2003/30/CE, estableix l'obligació de racionalitzar i accelerar els procediments administratius d'autorització i connexió a xarxes de distribució i transport d'energia elèctrica, instant a establir procediments d'autorització simplificats. Igualment regula les línies generals que han de regir l'accés a les xarxes i funcionament de les mateixes en relació amb les energies renovables tenint en compte el seu futur desenvolupament.

El Reial Decret 1699/2011, de 18 de novembre, pel qual es regula la connexió a xarxa d'instal·lacions de producció d'energia elèctrica de petita potència i el Reial Decret 900/2015, de 9 d'octubre, pel qual es regulen les condicions administratives, tècniques i econòmiques de les modalitats de subministrament d'energia elèctrica amb autoconsum i de producció amb autoconsum tenen caràcter de normativa bàsica, a l'empara l'art. 149.1.13 i 25 CE.

En relació amb la disposició dirigida a “[i]ncorporar el concepte de balanç net a la facturació d'aquestes instal·lacions” cal desenvolupar les consideracions següents. El Reial Decret 900/2015 no contempla el balanç net. A l'art. 16 de l'esmentat Reial Decret i a l'annex 1 punt 4, s'estableix un altre mecanisme que podríem denominar “balanç net horari”. Tenint present que en aquestes qüestions la LSE i el Reial Decret d'autoconsum tenen caràcter bàsic.

La Llei 11/2015, de 30 de març, de modificació de la Llei 10/2006, de 21 de desembre, d'Energies Renovables i Estalvi i Eficiència Energètica de la Regió de Múrcia havia afegit l'art. 20 bis a la Llei 10/2006. Aquest article introduïa dues qüestions clau per a l'autoconsum. D'una banda, establia que les instal·lacions d'autoconsum que estaven connectades a la xarxa però tenien un dispositiu d'injecció zero no tenien què pagar cap impost al sol. De l'altra, obria la porta al balanç net en considerar que la cessió d'energia produïda per aquestes instal·lacions al sistema elèctric no comportarà cap contraprestació econòmica, establint-se per la conselleria competent en matèria d'energia les compensacions per aquesta cessió, en termes energètics, sense perjudici del compliment de les condicions econòmiques establertes pel Govern per a la venda d'energia no autoconsumida.

La STC 205/2016, d'1 de desembre, declara la inconstitucionalitat i nul·lifica l'apartat 12 de l'article únic de la Llei de l'Assemblea Regional de Múrcia 11/2015, de 30 de març. En particular, afirma que FJ 4

Por lo tanto, conforme a la normativa básica, solo el Gobierno puede determinar reglamentariamente las condiciones de conexión a la red de las instalaciones con autoconsumo; no una ley autonómica estableciendo las suyas propias. En tal sentido, STC 120/2016, de 23 de junio, FJ 3 c), recuerda que «en el caso de la ordenación del sector eléctrico la intervención de la norma reglamentaria, amparada tanto en el título general relativo a la planificación de la economía (art. 149.1.13 CE) como en el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), se justifica por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y por su carácter esencial para la totalidad de los sectores económicos y para la vida cotidiana (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6), así como en los casos en los que la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro y también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias (STC 4/2013, FJ 5) [FJ 4].

D'altra banda, l'art. 9.5 LSE també habilita el Govern per establir les condicions econòmiques perquè les instal·lacions de producció amb autoconsum venguin al sistema l'energia no autoconsumida, habilitació igualment bàsica quant afecta al

règim econòmic del sector elèctric, que és un segment específic i diferenciat dins de la pròpia matèria del règim energètic. L'establiment, atesa la seva transcendència, correspon a l'Estat, d'acord amb la STC 4/2013, de 17 de gener, que esmenta la STC 18/2011, de 3 de març, FJ 8 i 21) en ser necessària aquesta regulació per calcular la retribució dels diferents operadors que realitzen les diferents activitats destinades al subministrament elèctric i per repercutir els costos sobre els consumidors. En concret, la Sentència esmentada afirma que

Cumplidas esas condiciones de conexión a la red que señala el art. 9 LSE, las instalaciones de autoconsumo de energía eléctrica deberán contribuir a la cobertura de los costes y servicios del sistema eléctrico por la energía consumida, al igual que están obligados a hacerlo el resto de sujetos del sistema, en los términos que se establezcan reglamentariamente por el Gobierno [FJ 10]

El Tribunal Constitucional aprecia com l'art. 20 bis envaeix la definició i regulació del règim bàsic de l'activitat de l'autoconsum d'energia elèctrica i del seu règim econòmic, que corresponen al legislador estatal, per situar-se “*en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía eléctrica y del establecimiento de su régimen económico (STC 60/2016, FJ 3, i 72/2016, FJ 3)*”.

Finalment, cal recordar que amb la Sentència 1542/2017, de 13 d'octubre, el Tribunal Suprem, desestimant el recurs sobre els arts. 17 i 18 del Reial Decret sobre autoconsum, ha negat l'existència de l'anomenat “impost al Sol”. Segons l'alt tribunal es tracta, doncs, d'una “*contribución a los costes del sistema cuando un autoconsumidor, además de consumir la energía generada por él mismo, dispone del respaldo del sistema eléctrico para consumir electricidad del sistema en cualquier momento que lo necesite y, en su caso —como es lo habitual—, la consume efectivamente*” atès que “*que el autoconsumidor que depende exclusivamente de su propia energía generada por él y que no está conectado al sistema eléctrico no paga nada*” (FJ 2).

3.10. Reducció de la generació elèctrica d'origen fòssil

L'art. 52 de l'Avantprojecte estableix que:

1. D'acord amb els objectius de reducció d'emissions establerts en els tractats internacionals i en el marc de la normativa bàsica estatal, el Pla Director Sectorial Energètic ha de fixar els criteris, el procediment i els terminis per a la transició, el tancament o la substitució de les centrals tèrmiques en el territori de les Illes Balears.

2. L'Administració autonòmica ha de col·laborar amb l'Administració General de l'Estat per executar la transició i el tancament progressiu de centrals tèrmiques.

En relació amb aquesta norma de transició energètica, la disposició addicional tercera sobre el "calendari d'adaptació", concreta que:

1. Amb anterioritat a l'1 de gener de 2020, i sens perjudici de l'establert en l'article 52 d'aquesta Llei, s'han d'aplicar les mesures de transició adients adreçades a assolir els següents objectius en relació amb el tancament o transició de centrals tèrmiques:

a) El cessament de funcionament dels grups G1 i G2 de la central tèrmica d'Alcúdia.

b) L'eliminació de la combustió de fuel i la incorporació del gas natural com a combustible principal a la central tèrmica de Maó.

c) L'eliminació de la combustió de fuel a la central tèrmica d'Eivissa.

En aquesta matèria s'han de desenvolupar les següents consideracions sobre la possibilitat de procedir al tancament "d'ofici" d'una central:

- Que l'art. 3 LSE atorga a l'Estat la competència d'autoritzar les instal·lacions de producció de potència elèctrica instal·lada superior a 50 MW ubicades en territoris no peninsulars, quan els seus sistemes elèctrics estiguin efectivament integrats en el sistema peninsular. Requisit que no es compleix per al cas de les Illes Balears ja que no s'ha dictat mai un Ordre Ministerial que faci constar la integració efectiva; i que els territoris peninsulars d'acord amb l'art. 10 LSE podran ser objecte d'una reglamentació singular i que aquesta (Reial Decret 738/2015, art. 9) reproduïx la disposició esmentada en matèria de competència de l'art. 3 LSE.

- Que les centrals en qüestió, tenen potència instal·lada superior als 50 MW, però en tractar-se d'instal·lacions no integrades, en les que l'aprofitament no afecta

altres comunitats autònomes recau, l'autorització correspon al Govern balear. D'altra banda, cal esmentar que el PDSE preveia que podran ser objecte de renovació, prèvia tramitació administrativa pertinent, certes plantes de generació (entre elles la d'Alcúdia).

- Que la normativa autonòmica (Decret 36/2003) es refereix només a la instal·lació, ampliació i reforma però no al tancament, remetent a la normativa bàsica de la LSE.

- Que la normativa bàsica, en l'art. 53.5 de la LSE estableix que “[l]a transmissió i tancament definitiu de les instal·lacions de [...] producció [...], així com el tancament temporal de les instal·lacions de producció requeriran autorització administrativa prèvia en els termes que estableix aquesta Llei i les seves disposicions de desenvolupament”. Per tant, entenent que el tancament es produirà a instància de part, sembla que hi ha una llacuna normativa en relació al tancament d'ofici d'instal·lació de producció.

- Aquesta última circumstància no obsta, però, a la potestat de revocació d'una autorització per aprovació de normes o plans amb els que siguin incompatibles els drets atorgats per la mateixa. Ara bé, cal observar que, en el Dictamen del Consell d'Estat del 2 de novembre de 2017 sobre la LCCC, s'afirma de manera contundent que:

Ninguna Comunidad Autónoma pueda limitar, llegando a eliminarla, la existencia de determinadas instalaciones dedicadas a la producción de un tipo concreto de energía cuya actividad se encuentra regulada y amparada por la legislación básica estatal, además “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.

Aquesta argumentació del Consell d'Estat no convenç, per dues raons: la primera és que no respecta les competències de les comunitats autònomes,

especialment en el cas de les Illes Balears que no són un sistema integrat en el sistema elèctric peninsular i per tant tenen competències en matèria de generació segons el que preveu la normativa aplicable esmentada. La segona raó és que els drets de les empreses explotadores de les instal·lacions no són absoluts i intangibles, especialment considerant el que estableix l'art. 26 LSE, segons el qual "sense perjudici de les limitacions al canvi de combustible i a les condicions de contractació que es puguin establir per reglament per a aquelles centrals de producció amb retribució regulada". En efecte, la situació de retribució regulada prevista per aquest article és aquella en la qual es troben les centrals balears a què fa referència la disposició addicional tercera del present Avantprojecte de Llei.

Per tant, es podria intervenir en el sentit de fixar la modificació del combustible utilitzats en les plantes de generació a través del Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic —la naturalesa del qual s'entén reglamentària en aprovar-se per decret del Govern de les Illes Balears— la finalitat general del qual és determinar "el marc integrat i transversal d'ordenació i planificació d'Objectius, polítiques i Accions que permetin complir amb els finalitats d'aquesta Llei "i especialment fixar" els línies estratègiques d'actuació sectorials i territorials de transició energètica" (art. 10.1 i 2.d) de l'Avantprojecte); a més del que disposa l'art. 52 i la disposició addicional tercera de l'Avantprojecte i de la norma reglamentària específica, que, si escau, s'aprovi a l'empara de la nova normativa.

- En conclusió, una interpretació sistemàtica de la normativa permetria el tancament d'una instal·lació de generació, d'ofici, per part de l'òrgan competent balear, encara que aquest òrgan hauria de requerir l'informe previst per l'art. 53.2 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.

En confirmació d'aquesta interpretació, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), en el seu informe del 24 de gener de 2018, ha observat que la LSE en regular el tancament definitiu d'instal·lacions de generació

requereix l'informe de l'Operador del Sistema només per raons de seguretat del subministrament, sense la possibilitat de considerar criteris diferents que pugui esgrimir l'MINETAD, com ara els efectes desfavorables sobre els preus, o sobre la competència o sobre els objectius de planificació estatal.

Argumentació que es veu reforçada per una interpretació a contrari del que estableix amb caràcter general per l'art. 53.7⁴⁵, de manera que l'administració pública competent, que en el cas que ens ocupa és el CAIB, podrà prendre les mesures de transició energètiques d'acord amb els requisits previstos per la normativa aplicable, és a dir la present Llei, sense que es pugui oposar una incidència negativa en el funcionament del sistema, ja que tal com ha observat la CNMC en l'informe esmentat, *“la incidencia en el sistema resulta difícilmente conjugable con una actividad (o con el cese de una actividad) desarrollada en régimen de libre competencia (art. 8.1 LSE)”*.

S'ha d'advertir que, davant l'informe de la CNMC, el Ministre d'energia ha anunciat el 12 de març de 2018 una proposició de Llei per a regular el procediment de tancament de les centrals de generació elèctrica⁴⁶.

El que s'ha exposat fins ara s'ha de llegir en connexió amb la qüestió de l'autorització ambiental integrada de les centrals tèrmiques. Cal referir-se, en aquest punt als valors límits d'emissió aplicables a les centrals tèrmiques. En relació amb això, cal constatar que l'autorització ambiental integrada de les centrals tèrmiques de les Illes Balears està afectada per un règim d'excepció temporal a l'acompliment dels valors límits d'emissió establerts amb caràcter

⁴⁵ La disposició esmentada estableix el següent:

La Administración Pública competente únicamente podrá denegar la autorización cuando no se cumplan los requisitos previstos en la normativa aplicable o cuando tenga una incidencia negativa en el funcionamiento del sistema.

⁴⁶ El text difós a través d'una nota de premsa del Minetad diu el següent:

La iniciativa incorporará las observaciones más relevantes que hizo la CNMC, en su informe del 24 de enero, al proyecto de Real Decreto que propuso el Ministerio. Esta propuesta busca dar rango de ley a la norma, tal y como planteó la CNMC. De esta forma, según el ministro, los grupos parlamentarios tendrán que decidir si quieren que el cierre de cualquier tipo de central eléctrica (térmica, nuclear, ciclos combinados, etc.) sea una mera decisión empresarial o que esta sea compatible con los objetivos de la política energética que se consensuen. Nadal ha incidido en que el cierre de las centrales tiene que ser ordenado y debe garantizar la competencia. Para ello, la propuesta planteará el aumento de los supuestos por los cuales una petición de cierre puede ser denegada. Actualmente, la Ley del Sector Eléctrico solo contempla la seguridad de suministro, y ahora se propondrán dos supuestos adicionales a esa norma: el impacto en precios o competencia del mercado y el cumplimiento de los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero.”

general, per formar part d'una petita xarxa aïllada. D'acordar amb la Directiva 2010/75 / UE del Parlament Europeu i del Consell de 24 de novembre de 2010, sobre els Emissions industrials (prevenció i control integrats de la contaminació), les centrals tèrmiques afectades per les previsions de l'Avantprojecte balear de Llei de canvi climàtic i transició energètica, estan exemptes de l'acompliment dels valors límits d'emissió establerts a la part 1 de l'Annex V d'aquesta Directiva, exempció dels valors límits d'emissió que arriba fins al 31 de desembre de 2019. Efectivament, l'art. 34 de la Directiva esmentada preveu el següent:

1. Hasta el 31 de diciembre de 2019, las instalaciones de combustión que el 6 de enero de 2011 formen parte de una pequeña red aislada podrán quedar exentas del cumplimiento de los valores límite de emisión mencionados en el artículo 30, apartado 2, y, cuando proceda, de los índices de desulfuración mencionados en el artículo 31. Hasta el 31 de diciembre de 2019, los valores límite de emisión establecidos en los permisos de dichas instalaciones de combustión de acuerdo, en particular, con los requisitos de las Directivas 2001/80/CE y 2008/1/CE, deberán al menos mantenerse.

2. Las instalaciones de combustión cuya potencia térmica nominal sea superior a 500 MW que consuman combustibles sólidos a las que se concedió el primer permiso después del 1 de julio de 1987 cumplirán los valores límite de emisión para los óxidos de nitrógeno establecidos en la parte 1 del anexo V.

3. Cuando un Estado miembro disponga de instalaciones de combustión cubiertas por el presente capítulo que formen parte de una pequeña red aislada, dicho Estado miembro comunicará a la Comisión antes del 7 de enero de 2013, la lista de dichas instalaciones de combustión, el consumo anual total de energía de la pequeña red aislada y la cantidad de energía obtenida mediante la interconexión con otras redes.

Aquesta exempció dels valors límits d'emissió es recull en termes similars a l'art. 48 del Reial Decret 815/2013, de 18 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament d'emissions industrials i de desenvolupament de la Llei 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació (actualment substituïda pel Reial Decret Legislatiu 1/2016, de 16 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació). De conformitat amb aquest precepte, que porta per títol "Petites xarxes aïllades",

Per tant, les exempcions de què gaudeixen les centrals tèrmiques afectades per les previsions de l'Avantprojecte de Llei expiren el 31 de desembre de 2019, moment a partir del qual serà necessària una nova autorització ambiental integrada, que garanteixi els compliments dels valors d'emissió establerts, un cop exhaurida la vigència temporal de l'excepció esmentada. Davant d'aquesta situació es plantegen tres escenaris possibles: i) que el titular de la instal·lació hagi de sol·licitar una nova autorització ambiental integrada; ii) Que es tramiti una procediment simplificat de modificació substancial de l'autorització (segons l'art. 15 del reglament d'emissions industrials); iii) que l'Administració d'ofici procedeixi a una revisió de l'autorització.

Quant a la qüestió de no renovar l'autorització per a les centrals tèrmiques, una fórmula possible seria establir objectius de reducció d'emissions per a l'any 2020 que les instal·lacions més contaminants no puguin complir. Aquest tema remet a la revisió d'ofici de les autoritzacions ambientals integrades de les centrals tèrmiques al respecte del qual cal apuntar el següent. En relació amb això, el Reial Decret Legislatiu 1/2016, de 16 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació, preveu diferents supòsits de revisió de les autoritzacions ambientals integrades. En particular, l'art. 26.4 preveu que l'autorització ambiental integrada serà revisada d'ofici en els supòsits següents:

a) La contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos.

b) Resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles.

c) La seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas.

d) El organismo de cuenca, conforme a lo establecido en la legislación de aguas, estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión de la autorización ambiental integrada en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado. En este supuesto, el organismo de cuenca requerirá, mediante informe vinculante, al órgano competente para otorgar la autorización ambiental

integrada, a fin de que inicie el procedimiento de revisión en un plazo máximo de veinte días.

e) Así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación o sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental en virtud del artículo 22.3.

En aquests supòsits, la revisió de l'autorització ambiental integrada “*no dará derecho a indemnización y se tramitará por el procedimiento simplificado establecido en el reglamento de desarrollo*”. En el cas de les centrals tèrmiques de les Illes Balears, la revisió d'ofici es podria produir per exigències de la legislació sectorial, un cop s'aprovi com a Llei l'actual Avantprojecte, en tant que aquesta norma pot considerar-se com a “legislació sectorial” que, d'acord amb l'apartat e) de l'art. 26.4 del Reial Decret Legislatiu 1/2016 pot justificar una revisió d'ofici de l'autorització.

D'altra banda, si com a conseqüència del procediment de revisió d'ofici de l'autorització ambiental integrada i del necessari compliment de les previsions establertes per l'Avantprojecte, l'atorgament de l'autorització ambiental integrada resultés inviable, també ho seria l'autorització substantiva, atès que, d'acord amb l'art. 11.2.a) del Reial Decret Legislatiu 1/2016, l'atorgament de l'autorització ambiental integrada, així com llur modificació i revisió precedeix, si escau, a la resta de mitjans d'intervenció administrativa en l'activitat dels ciutadans i, entre d'altres, les autoritzacions substantives —consideració que tenen, entre d'altres, les autoritzacions establertes a la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, d'acord amb la definició d'autorització substantiva que efectua el propi Reial Decret Legislatiu 1/2016—. El fet de no poder disposar de l'autorització ambiental integrada impediria l'exercici de l'activitat, atesa la impossibilitat de tenir l'autorització substantiva. La remissió a la normativa estatal es deu a la falta de previsions específiques pel que fa a la revisió de les autoritzacions ambientals integrades en la Llei 7/2013, de 26 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats a les Illes Balears.

3.11. Mesures de socialització de l'energia

La Comissió Europea sobre la base de l'Estratègia Marc per a una Unió de l'Energia resilient amb una política climàtica (COM (2015) 80) ha elaborat una proposta de nou paquet de mesures legislatives en matèria de clima i energia (conegut com *Winter Package*). Un dels fonaments del nou marc normatiu és la consideració dels consumidors com a “*sujetos activos y centrales de los mercados energéticos del futuro*”. En aquest sentit, la proposta de nova Directiva sobre Energia Renovable en la seva consideració preliminar 59 afirma que:

La estrategia de la Unión de la Energía también reconoció el papel de los ciudadanos en la transición energética, al ser ellos quienes tomen el control de esta última, se benefician de las nuevas tecnologías para reducir sus facturas y participan activamente en el mercado.

D'altra banda, en la consideració preliminar 52 es diu:

Es conveniente facilitar el desarrollo de las tecnologías descentralizadas de producción de energía renovable en igualdad de condiciones y sin obstaculizar la financiación de las inversiones en infraestructuras. El cambio hacia la producción descentralizada de energía entraña numerosas ventajas, tales como la utilización de fuentes locales de energía, una mayor seguridad del suministro local de energía, trayectos de transporte más cortos y menores pérdidas en la transmisión de la energía. Dicha descentralización fomenta también el desarrollo y la cohesión de la comunidad, al facilitar fuentes de ingresos y crear empleo a escala local.

Aquest nou rol dels consumidors en sistemes cada més descentralitzats de generació d'energia es tradueix normativament en l'art. 47 de l'Avantprojecte, sobre la socialització de les instal·lacions d'energia renovable. En primer lloc suggerim una diferent redacció del títol de l'article, en lloc de “socialització” seria preferible utilitzar l'expressió “participació local en instal·lacions d'energia renovable”. La mesura de participació de persones físiques o jurídiques, públiques o privades radicades en el territori del municipi en el qual es localitzarà la instal·lació té com a referent normatiu un dels països més avançats en

transició energètica justa i descarbonificació de l'economia: la Llei 1392 de 27 de desembre de 2008 sobre promoció de l'energia renovable de Dinamarca⁴⁷.

Cal observar que la disposició no constitueix un dret de tempteig legal, ja que, en l'àmbit en qüestió no existeix un dret preexistent de l'administració i d'altres subjectes públics i privats a participar juntament amb els promotors en el projecte d'instal·lacions d'energies renovables o en la societat vehicular del projecte, de manera que no es crea un dret d'adquisició preferent, ja que la norma no té una finalitat que s'esgota en l'adquisició d'una possible participació en la titularitat d'una societat de certs subjectes, sinó que persegueix un objectiu d'interès públic —reconegut com hem vist des de la dimensió europea—, a saber, donar poder a les comunitats locals i els ciutadans com a subjectes actius de la transició energètica. La participació local representa doncs una mesura d'interès públic dirigida a la democratització, descentralització i apoderament ciutadà del sector energètic.

No podem excloure que la mesura en qüestió pugui resultar controvertida i que per tant es consideren envaïdes les competències estatals en matèria de bases del règim de l'energia o de coordinació general de l'economia. Tanmateix, no es pot obviar la titularitat de la competència de l'administració balear per autoritzar les instal·lacions d'energia renovable, amb independència de la seva potència instal·lada, en tractar-se d'un sistema insular no integrat en sistema elèctric peninsular.

D'altra banda, hem d'observar que la mesura en qüestió podria considerar lesiva de la llibertat d'establiment dels prestadors i la lliure prestació de serveis protegides per la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat. No obstant això, cal notar que si es pot entendre que l'obligació d'oferir la possibilitat de participar en almenys el 20% de la propietat del projecte, proporciona les condicions per a l'autorització substantiva de la instal·lació, ja que sense la realització d'aquesta oferta el promotor no podria ser autoritzat per part l'administració balear. Hem de recordar que la lletra b) del número 2 de l'art. 18 de la Llei 20/2013 —pel que els requisits d'obtenció d'una autorització es consideraven actuacions que limiten el lliure establiment i la lliure circulació— ha

⁴⁷ Vg. els arts. 13ss. de la Llei, sota la rúbrica "*Local citizens' option to purchase wind turbine shares*".

estat declarada inconstitucional i nul·la per STC 79/2017, de 22 de juny. Finalment, no veiem problemes pel que fa a la delimitació del contingut del dret a la propietat i de llibertat d'empresa per norma de rang legal.

En conclusió, hi ha arguments que donen suport a una mesura de participació local, pública i privada, en projectes de generació d'energia renovable, encara que com hem avisat no es pot descartar la seva impugnació. Per evitar aquest risc, una opció possible per salvar la norma implicaria substituir l'obligació d'oferir per un acte potestatiu per part del promotor, de manera que la redacció hauria de dir "poden oferir" en lloc de "han d'oferir". D'aquesta manera vindrien a decaure totes les objeccions anteriorment exposades. Es recomana, tant en el cas que es vulgui optar per mantenir la redacció actual, com si es triés modificar la redacció, associar a aquesta mesura de participació uns incentius, com ara simplificacions procedimentals, declaració d'interès general o utilitat pública, etc.

Per acabar en aquest apartat, val la pena esmentar perquè es tingui en compte que l'art. 22 de la proposta de Directiva d'Energia Renovable introdueix noves disposicions relatives a les comunitats energètiques, per tal de capacitar-les perquè participin en el mercat⁴⁸. S'afirma en les consideracions preliminars d'aquesta proposta de Directiva que:

⁴⁸ L'article en qüestió preveu el següent:

1. Los Estados miembros garantizarán que las comunidades de energías renovables tengan derecho a generar, consumir, almacenar y vender dichas energías, en particular mediante acuerdos de compra de electricidad, sin ser objeto de cargas y procedimientos desproporcionados que no reflejen los costes.

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por comunidad de energía una pyme o una organización sin ánimo de lucro, cuyos miembros o partes interesadas colaboren en la generación, distribución, almacenamiento o suministro de energía procedente de fuentes renovables, y que cumplan al menos cuatro de los siguientes requisitos:

a) que los partícipes o miembros sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pymes que desarrollan su actividad en el sector de las energías renovables;

b) que al menos el 51 % de los partícipes o miembros de la entidad tengan derecho a voto sean personas físicas;

c) que al menos el 51 % de las acciones o participaciones de la entidad pertenezcan a miembros locales, esto es, representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados, o ciudadanos que tengan un interés directo en la actividad de la comunidad y su impacto;

d) que al menos el 51 % de los puestos del consejo de administración o de los organismos de gestión de la entidad correspondan a miembros locales, esto es, representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados, o ciudadanos que tengan un interés directo en la actividad de la comunidad y su impacto;

(54) La participación local de los ciudadanos en los proyectos de energías renovables a través de comunidades energéticas ha generado un valor añadido significativo en lo que se refiere a la aceptación local de las energías renovables y al acceso a capital privado adicional. Esta participación local será todavía más importante en el contexto de una mayor capacidad de energía renovable en el futuro.

(55) Las características particulares de las comunidades locales de energías renovables en relación con su tamaño, su estructura de propiedad y sus proyectos pueden obstaculizar su competitividad en igualdad de condiciones frente a actores a gran escala, esto es, frente a competidores que cuenten con proyectos o carteras de mayor envergadura. Entre las medidas necesarias para compensar esta desventaja, se incluye permitir que las comunidades energéticas participen en el sistema energético y facilitar su integración en el mercado.

3.12. Objectius d'eficiència energètica

L'art. 14 de l'Avantprojecte estableix objectius mínims d'eficiència energètica. D'acord amb aquest precepte,

1. El Pla ha de concretar quotes quinquennals d'eficiència energètica i ha de prendre com a base el consum primari registrat en l'exercici 2005, per assolir els objectius mínims de reducció en el consum primari següents:
 - a) El 20 % per a l'any 2030.
 - b) El 40 % per a l'any 2050.
2. Així mateix ha d'establir els criteris mínims d'eficiència energètica que han de complir les infraestructures i instal·lacions públiques

D'aquesta regulació, cal destacar, en primer lloc, que és el Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic l'instrument que ha de concretar les quotes quinquennals d'eficiència energètica, prenent com a base el consum primari

e) que la comunidad en cuestión no haya instalado más de 18 MW de capacidad de energías renovables para electricidad, calefacción y refrigeración y transporte de media anual en los cinco años anteriores.

2. Sin perjuicio de las normas sobre ayudas estatales, los Estados miembros tendrán en cuenta las particularidades de las comunidades de energías renovables a la hora de diseñar los sistemas de apoyo.

registrat en l'exercici. Tal i com determina l'art. 10.2.c) de l'Avantprojecte els objectius d'eficiència energètica formen part del contingut d'aquest Pla, que "ha de determinar-se d'acord amb els objectius i principis de la UE en matèria de canvi climàtic i amb la legislació bàsica estatal". En segon lloc, es concreten els objectius mínims de reducció en el consum primari, fixant el 20% per a l'any 2030 i el 40 % per a l'any 2050. En tercer lloc, també es determina que el Pla ha d'establir els criteris mínims d'eficiència energètica que han de complir les infraestructures i instal·lacions públiques.

Considerem que és plenament viable, des d'un punt de vista jurídic, l'establiment d'objectius d'eficiència energètica per part de l'Avantprojecte i, en particular, l'establiment d'objectius mínims de reducció en el consum primari, malgrat tractar-se d'una iniciativa no seguida per altres comunitats autònomes que han regulat o han adoptat iniciatives normatives en aquest àmbit (Catalunya, Andalusia i Múrcia).

Segons la nostra opinió, l'establiment d'objectius mínims de reducció en el consum primari entra dins de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Els arguments que permeten recolzar aquesta afirmació són substancialment els que ja hem indicat a l'hora d'analitzar l'establiment d'objectius mínims de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de caràcter vinculant. Per aquest motiu, ens remetem a l'apartat corresponent⁴⁹.

Sí que considerem necessari realitzar algunes consideracions sobre l'adequació dels objectius d'eficiència energètica que s'estableixen als establerts en l'àmbit de la UE, atès que en algun punt no es respecten les previsions europees. En aquest sentit, cal recordar que la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell de 25 d'octubre de 2012 relativa a l'eficiència energètica, per la qual es modifiquen les Directives 2009/125/CE i 2010/30/UE, i per la qual es deroguen les Directives 2004/8/CE i 2006/32/CE, actualitza el marc legal de la UE en matèria d'eficiència energètica, fixa un objectiu general sobre eficiència energètica consistent en arribar a 2020 amb un estalvi del 20% en el consum d'energia primari de la Unió i prepara el camí cap a millores en l'àmbit de

⁴⁹ Vg. l'apartat 3.6 d'aquest Dictamen.

l'eficiència energètica, més enllà de 2020. D'acord amb l'apartat primer del seu art. 1

La presente Directiva establece un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión a fin de asegurar la consecución del objetivo principal de eficiencia energética de la Unión de un 20 % de ahorro para 2020, y a fin de preparar el camino para mejoras posteriores de eficiencia energética más allá de ese año.

En ella se establecen normas destinadas a eliminar barreras en el mercado de la energía y a superar deficiencias del mercado que obstaculizan la eficiencia en el abastecimiento y el consumo de energía. Asimismo, se dispone el establecimiento de objetivos nacionales orientativos de eficiencia energética para 2020.

Actualment, aquesta Directiva està en procés de revisió. A finals de novembre de 2016, la Comissió va presentar una Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell per la qual es modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a l'eficiència energètica, actualment en tràmit⁵⁰. Aquesta Proposta fixa un objectiu vinculant per a la Unió d'un 30 % d'eficiència energètica en 2030, objectiu que representa una reducció del consum d'energia primària de la Unió del 23 % i del consum d'energia final del 17 % amb relació als nivells de 2005. Així, d'acord amb la nova redacció que es dona a l'art. 1.1 de la Directiva 2012/27/CE,

La presente Directiva establece un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión a fin de asegurar la consecución de los objetivos principales de eficiencia energética de la Unión de un 20 % de ahorro para 2020, y sus objetivos principales vinculantes de eficiencia energética de un 30 % para 2030, y prepara el camino para mejoras posteriores de eficiencia energética más allá de esos años. En ella se establecen normas destinadas a eliminar barreras en el mercado de la energía y a superar deficiencias del mercado que obstaculizan la eficiencia en el abastecimiento y el consumo de energía, y se dispone el establecimiento de contribuciones y objetivos orientativos nacionales de eficiencia energética para 2020 y 2030.

⁵⁰ COM (2016) 761 final, Brussel·les, 30 de novembre de 2016.

Tenint en compte les previsions d'aquesta Proposta de Directiva i l'estat avançat de la seva tramitació, recomanem adaptar els objectius d'eficiència energètica fixats a l'art. 14 de l'Avantprojecte a les noves previsions europees. Des d'aquesta perspectiva, s'haurien de fixar per a l'any 2030 objectius d'eficiència energètica d'un 30 % i/o de reducció del consum d'energia primària del 23 %. Si es considera adient, també es podrien fixar objectius d'eficiència energètica per a l'any 2020 d'un 20 %. Tot i això, recomanem valorar si convé incloure objectius d'eficiència energètica per a l'any 2050, tenint en compte l'evolució normativa tan ràpida que s'està produint en aquest àmbit i que ràpidament podrien quedar desfasats.

3.13. Limitacions en relació amb els propietaris d'edificis, els titulars de grans infraestructures pel que fa al consum energètic i a l'ús d'energies renovables

L'Avantprojecte dedica tota una sèrie de disposicions a l'eficiència energètica dels edificis, tot imposant algunes càrregues i limitacions als propietaris immobiliaris. En aquest apartat analitzarem les diferents disposicions referides a aquesta qüestió. Cal començar amb l'art. 28, que fixa una obligació general d'utilitzar l'energia de manera racional. Al nostre entendre, aquesta disposició no genera problemes competencials.

Pel que fa a les limitacions als propietaris d'edificis en relació al consum energètic, contingudes en la Secció 1a. (edificacions), que inclou els arts. 29 a 33, cal començar per afirmar que estan justificades en el marc competencial fixat a la CE i l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears. Com s'ha dit reiteradament al llarg d'aquest Dictamen, correspon a l'Estat la competència exclusiva per fixar les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE, que constitueix una regla de caràcter transversal en l'ordre econòmic), així com la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, amb salvaguarda de les facultats de les comunitats autònomes per establir normes addicionals de protecció (art. 149.1.23 CE) i les bases del règim energètic (art. 149.1.25 CE). Tanmateix, la competència exclusiva autonòmica en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge habilita les comunitats autònomes a regular l'adaptació de l'eficiència energètica en el marc de l'ús del sòl, el subsòl i les construccions.

Si bé és cert que l'Estat té competència exclusiva en la fixació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i deures constitucionals (art. 149.1.1 CE), entre els quals hi ha el dret de propietat, cal recordar que aquesta competència no pot tenir per objecte l'urbanisme i l'ordenació de la ciutat, de manera que no pot configurar *“el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque puedan condicionar indirectamente ambos extremos”* (SSTC 61/1997, de 20 de març, i 141/2014, d'11 de setembre). En resum, les condicions bàsiques que estableixi l'Estat per garantir la igualtat no es poden referir als sectors materials en les que s'insereixen els drets objecte d'aquelles condicions.⁵¹

El Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana (TRLSRU) conté els principis bàsics que inspiren la regulació autonòmica, sobre la base de garantir una ordenació de l'ús del sòl que tingui en compte, entre altres principis, l'eficiència energètica, la prevenció i protecció contra la contaminació i la limitació de llurs conseqüències per la salut o el medi ambient (art. 20), amb l'objectiu general de reduir el consum energètic dels edificis.

El punt de partida el constitueix el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible, previst així mateix en la normativa urbanística (per exemple, l'art. 3.2 de la Llei 12/2017, de 29 de desembre, d'urbanisme de les Illes Balears, LUIB). L'art. 3 TRLSRU estableix al respecte que:

Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental,

⁵¹ Tanmateix, les competències en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge han de coexistir *“con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 C.E, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material [...] ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)”* (STC 61/1997, FJ 6 b).

cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:

a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

[...]

h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

[...]

i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.

L'art. 29 de l'Avantprojecte estableix l'obligació de les administracions públiques de fomentar l'estalvi d'emissions en les activitats constructives així com la construcció d'habitatges i la rehabilitació dels existents amb una qualificació energètica superior a l'exigida legalment. Tampoc no genera problemes competencials.⁵²

⁵² Vg. La Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig de 2010, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, que modifica la Directiva 2002/91/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2002.

És bo recordar que, entre els criteris específics per realitzar actuacions urbanístiques i edificatòries en el medi urbà, l'art. 24.5 TRLSRU preveu la possibilitat d'ocupar sòl afectat a espais lliures o domini públic de titularitat municipal que resultin indispensables per la realització d'obres que tenen la finalitat de reduir en un mínim del 30% la demanda energètica anual de calefacció o refrigeració, consistents en: a) la instal·lació d'aïllament tèrmic o façanes ventilades per l'exterior de l'edifici o el tancament de terrasses; b) la instal·lació de dispositius bioclimàtics adossats a terrasses o cobertes; c) la realització d'obres i la implantació d'instal·lacions necessàries per a la centralització o dotació d'instal·lacions energètiques comunes i de captadors solars o altres fonts d'energia renovables en façanes o cobertes quan redueixin el consum anual d'energia primària no renovable de l'edifici en almenys el 30%; i d) la realització d'obres en zones comunes o habitatges que redueixin en un mínim del 30% el consum d'aigua del conjunt de l'edifici. En aquest sentit, la legislació urbanística balear podria aprofundir en aquesta mesura i d'altres de similars per incentivar l'eficiència energètica en el teixit urbà, a banda de l'establiment de programes de subvencions i ajudes.

L'art. 30.1 de l'Avantprojecte estableix la possibilitat de fixar reglamentàriament requisits i valors addicionals en matèria d'eficiència energètica en edificis residencials i de serveis. Aquesta possibilitat queda emparada, per exemple, en el Reglament d'Instal·lacions Tèrmiques en els Edificis (RITE), aprovat per Reial Decret 1027/2007, de 20 de juliol,⁵³ que desenvolupa l'exigència previst en aquest sentit pel Codi Tècnic de l'Edificació (Exigència bàsica HE 2).

L'apartat 2n de del mateix article sembla entrar en contradicció amb la DA Segona del Reial Decret 564/2017, de 2 de juny, pel qual es modifica el Reial Decret 235/2013, de 5 d'abril, pel qual s'aprova el procediment bàsic per la

⁵³ El text de la norma esmentada disposa el següent:

Por otra parte, el reglamento que se aprueba constituye el marco normativo básico en el que se regulan las exigencias de eficiencia energética y de seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios para atender la demanda de bienestar e higiene de las personas.

Así, las determinaciones al servicio de la mencionada exigencia de seguridad se dictan al amparo de la competencia atribuida por el artículo 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, el cual dispone que los reglamentos de seguridad de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio.

certificació de l'eficiència energètica dels edificis.⁵⁴ L'art. 30.2 estableix l'obligació de consum quasi nul pels edificis construïts a partir de l'1 de gener de 2020, amb la qual cosa imposa un deure més restrictiu des del punt de vista temporal.⁵⁵ Tanmateix, l'expressió “[a] más tardar” del Reial Decret 564/2017 permet interpretar que les comunitats autònomes poden establir un termini menor per a les noves construccions. En qualsevol cas, caldria especificar el naixement de l'obligació esmentada en funció de la titularitat dels edificis (l'Avantprojecte només parla de “noves edificacions”), atès que l'obligació d'esdevenir edificis de consum energètic quasi nul, si són ocupats i de titularitat pública, es fixa el 31 de desembre de 2018.⁵⁶ En canvi, no planteja problema la definició d'edifici de consum quasi nul, atès que es fa una remissió a la normativa estatal (DA Quarta del Reial Decret 56/2016, de 12 de febrer, mitjançant el qual es transposa la Directiva 2012/27/UE).

L'apartat 4rt de l'article es refereix a les edificacions existents sotmeses a actuacions de rehabilitació integral, d'ampliació o reforma que afectin almenys al 50% de la superfície, o de canvi d'ús. Aquestes edificacions hauran d'adequar-se a les condicions d'eficiència energètica establerts a la normativa vigent. En línia amb aquesta regulació, cal recordar que la darrera modificació del Codi Tècnic de l'Edificació (CTE), aprovat per Reial Decret 314/2006, de 17 de març té en compte també l'eficiència energètica dels immobles existents (mentre que abans només contemplava les noves construccions), distingint entre les exigències per edificis d'obra nova i els antics, de cara a la seva rehabilitació, reforma o canvi d'ús.

⁵⁴ Redactat conforme a l'art. 9 de la Directiva d'eficiència energètica en edificis, que estableix el següent:

- 1. A más tardar el 31 de diciembre de 2020, los edificios nuevos serán edificios de consumo de energía casi nulo, definidos en 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.*
- 2. Los edificios nuevos que vayan a estar ocupados y sean de titularidad pública, serán edificios de consumo de energía casi nulo después del 31 de diciembre de 2018.*
- 3. Los requisitos mínimos que deben satisfacer esos edificios serán los que en cada momento se determinen en el Código Técnico de la Edificación.” Cal recordar que els límits màxims de consum es defineixen en el Codi Tècnic de l'Edificació (Documents DB-HE).*

⁵⁵ En el mateix sentit, la DT Tercera de la Llei catalana 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic.

⁵⁶ Vg. Recomanació (UE) 2016/13618, de 29 de juliol.

Com ha establert la STC 61/1997, de 20 de març, la competència urbanística abasta, entre altres matèries, el control dels usos del sòl, la regulació de les actuacions urbanístiques de regeneració i renovació urbanes, el control de l'estat de les edificacions i la seva rehabilitació i la definició del deure de conservació dels propietaris. Es proposa introduir algun apartat relatiu al deure de conservació dels propietaris que, d'acord amb l'art. 15.1 TRLSRU preveu que l'administració pugui ordenar la realització d'obres addicionals per a la millora de la qualitat i sostenibilitat del medi urbà. Les obres podran consistir en l'adequació a totes o alguna de les exigències bàsiques del CTE.⁵⁷ En aquest sentit, vid. els arts. 27, 122 i, especialment, 124 de la LUIB. Així mateix, l'Ordre FOM/588/2017, de 15 de juny, per la qual es modifiquen el DB-HE "Estalvi d'energia"⁵⁸ i el DB-HS "Salubritat" del CTE. En tot cas, creiem que caldria destacar en algun moment els avantatges de la rehabilitació (estalvi econòmic, major confort tèrmic i acústic, increment del valor dels immobles,...). També cal tenir en compte que els edificis existents poden gaudir d'un règim de protecció que plantegi dubtes sobre l'abast de la intervenció en l'edifici. En aquest sentit, podem remetre'ns a l'art. 24.6 del TRLSRU.⁵⁹

L'art. 31 estableix que el Govern de les Illes Balears podrà ampliar reglamentàriament la informació addicional que hagin d'incorporar els certificats d'eficiència energètica de les edificacions noves i de les existents. Aquesta possibilitat està emparada en l'art. 6 del Reial Decret 235/2013, que en regular el certificat d'eficiència energètica, fixa un contingut "de mínims". Cal tenir en

⁵⁷ En virtut dels arts. 4 a 6 de la Directiva 2002/91/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, el CTE ha incorporat les exigències relatives als requisits d'eficiència energètica dels edificis. L'art. 15 del CTE estableix les exigències bàsiques d'estalvi d'energia (HE), reduint el consum a límits sostenibles i aconseguint que part del mateix procedeixi de fonts d'energia renovable (limitació de la demanda energètica HE 1; rendiment de les instal·lacions tèrmiques HE 2; eficiència energètica de les instal·lacions d'il·luminació HE 3; contribució solar mínima d'aigua calenta sanitària HE 4; contribució fotovoltaica mínima d'energia elèctrica HE 5).

⁵⁸ En el HE 0, apèndix A Terminologia s'introdueix la referència a l'edifici de consum d'energia quasi nul.

⁵⁹ Aquest precepte estableix que "[c]uando las actuaciones referidas en los apartados anteriores afectan a inmuebles declarados de interés cultural, se buscarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección. En cualquier caso, deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa".

compte, però, que fins fa poc, la normativa bàsica estatal establia l'obligació en relació amb determinats edificis (tipologia residencial col·lectiva) i no amb tots.

La Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (art. 4), actualment incorporada al TRLSRU, va introduir el “certificat d'eficiència energètica” en l'informe d'avaluació d'edificis, en compliment de la Directiva 2002/01/CE, que obligava a posar a disposició dels compradors un certificat amb informació objectiva sobre les característiques energètiques dels edificis.⁶⁰ L'art. 29.1 del TRLSRU regula l'informe d'avaluació dels edificis, disposant que els propietaris d'immobles ubicats en edificacions amb tipologia residencial d'habitatge col·lectiu podran ser requerits per l'Administració per tal que acreditin l'estat de l'edifici en relació amb el seu estat de conservació, el compliment de la normativa d'accessibilitat universal i el grau d'eficiència energètica.⁶¹ Així mateix, fixava una periodicitat de 10 anys —que pot ser minorada per les comunitats autònomes i els ajuntaments— i contenia la concreció del contingut d'aquest informe. Addicionalment, la DT Primera de la Llei 8/2013 establia que l'obligació de disposar de l'informe havia de fer-se efectiu, com a mínim, en una sèrie d'edificis.⁶²

Aquesta regulació va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat (núm. 5493-2013 en relació amb diversos preceptes de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes) interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, per la falta de cobertura de la regulació estatal, que envaïa les seves competències urbanístiques i d'habitatge, que inclou la inspecció i control sobre la qualitat, habitabilitat i conservació dels habitatges. La

⁶⁰ El procediment bàsic per l'atorgament del certificat es regula en el Reial Decret 235/2013, de 5 d'abril. També estableix l'obligació, de conformitat amb la Directiva, que el certificat es posi a disposició dels compradors i arrendataris.

⁶¹ Tots els continguts de l'informe, llevat de la certificació d'eficiència energètica, eren susceptibles de ser substituïts per l'informe d'inspecció tècnica que correspon regular a les comunitats autònomes, de conformitat amb el que estableix al STC 5/2016.

⁶² La DT Segona del TRLSRU estableix que l'obligació abasta els edificis següents: a) edificis amb tipologia residencial col·lectiva en el termini de 5 anys des que adquireixin una antiguitat de 50 anys, llevat que comptin amb inspecció tècnica vigent; b) edificis de la mateixa tipologia però sense l'antiguitat de 50 anys, quan sol·licitin ajuts públics amb finalitats de conservació, accessibilitat o eficiència energètica; i c) edificis de la mateixa tipologia quan ho exigeixin les comunitats autònomes i els municipis. Aquesta DT ha estat anul·lada per la STC 142/2017, de 14 de desembre.

STC 143/2017, de 14 de desembre, declara la nul·litat parcial de la regulació de l'informe d'avaluació dels edificis, tot assenyalant que

La certificación de eficiencia energética que el informe de evaluación debe incorporar podría inscribirse en los títulos competenciales del artículo 149.1.23 —legislación básica sobre protección del medio ambiente— y 149.1.25 CE —bases del régimen energético— [...] Pero ni el título competencial del artículo 149.1.23 CE, ni el del artículo 149.1.25 CE amparan, dados sus contenidos, los otros dos aspectos del informe impugnado, esto es, la evaluación del estado de conservación del edificio y de las condiciones de accesibilidad.

[...]

En conclusión, salvo lo dispuesto en el artículo 4.1, el Estado no ostenta título competencial alguno que le permita imponer la evaluación del estado de conservación de los edificios y del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad que, junto a la certificación de eficiencia energética, integran el contenido del informe de evaluación de edificios en los términos y con el contenido previstos en la de la Ley 8/2013. Por tanto, salvo el artículo 4.1, el resto del artículo 4 de la Ley 8/2013 es inconstitucional, y también lo son, por su carácter instrumental de las previsiones del artículo 4 que se declaran inconstitucionales, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava. Declaración que, conforme se ha expuesto en el fundamento jurídico 1, se ha de extender a los artículos 29, excepto su apartado primero, y 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013 impugnados [FJ 8].

En declarar-se nul·la la DT segona del TRLSRU, l'àmbit d'aplicació de la certificació es desplaça a l'art. 2 del Reial Decret 235/2013.⁶³ Cal tenir en compte, així mateix, el que estableix l'art. 125 de la LUIB sobre avaluació d'edificis (edificacions amb antiguitat superior a 30 anys en el cas d'avaluació de l'estat de conservació o de 50 anys en la resta de casos).

⁶³ D'acord amb aquesta disposició, "[e]ste Procedimiento básico será de aplicación a: a) Edificios de nueva construcción. b) Edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario, siempre que no dispongan de un certificado en vigor. c) Edificios o partes de edificios en los que una autoridad pública ocupe una superficie útil total superior a 250 m² y que sean frecuentados habitualmente por el público".

L'art. 32 s'incardina en el marc de les polítiques de desenvolupament urbanístic sostenible. En aquest àmbit, les comunitats autònomes poden preveure plans de gestió energètica per edificis. Així ho preveu, per exemple, el Decret 169/2011, de 31 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de Foment de les Energies Renovables, l'Estalvi i l'Eficiència Energètica a Andalusia.

Pel que fa a l'art. 33, caldria clarificar una mica més, en relació amb l'art. 31, ja que el precepte està fent referència al certificat d'eficiència energètica del projecte i no de l'edifici finalitzat. Es proposa fer un esment al contingut del projecte —de conformitat amb el CTE— per l'atorgament de llicències, pel que fa a les exigències d'eficiència energètica de l'edifici (aïllament tèrmic, demanda energètica màxima prevista de l'edifici a l'hivern i l'estiu, estalvi energètic, ús d'energia solar tèrmica o fotovoltaica, etc.).

Com a proposta que també podria introduir-se al text, cal tenir en compte que l'autorització d'escriptures de declaració d'obra nova finalitzada requereix, a més de la certificació tècnica acreditativa de la finalització de l'obra d'acord amb el projecte, també l'acreditació del compliment dels requisits establert en la normativa reguladora de l'edificació pel lliurament d'aquesta als usuaris i l'atorgament de les autoritzacions administratives que garanteixin que l'edificació es pot destinar a l'ús urbanístic previst i que concorren els requisits d'eficiència energètica exigits legalment (art. 28 TRLSRU). Igualment, tenir en compte que l'obtenció del certificat d'eficiència energètica del projecte permet utilitzar l'etiqueta d'eficiència energètica durant el període de validesa del primer.

Els arts. 34 a 36 es refereixen a les limitacions als titulars de grans infraestructures pel que fa al consum energètic i a l'ús de les energies renovables. En aquests preceptes, no es detecten invasions competencials. Tot i així, es proposa introduir alguna referència a la concessió d'ajuts i la contractació verda per a l'execució de les infraestructures. També es pot incloure que, en les actuacions públiques d'execució d'infraestructures i, en general, en les actuacions de transformació urbanística i edificatòries que s'adjudiquin per concurs públic, es donarà preferència als projectes que pretenguin la millora de l'eficiència energètica.

Pel que fa a l'art. 50.2, les plantes o parcs d'energia solar (panells fotovoltaics) en sòl rústic no protegit poden requerir la declaració d'utilitat pública per part de

l'administració autonòmica. L'art. 24.1 de la Llei 6/1997, de 8 de juliol, de Sòl Rústic de les Illes Balears estableix com activitat relacionada amb les infraestructures públiques la vinculada a l'execució, ús i manteniment de: *“[l]os centros de producción, de servicio, de transporte y de abastecimiento de energía eléctrica y de gas, incluidos los de energías renovables, así como las instalaciones necesarias para su conexión a la red de distribución y las redes destinadas a eficiencia energética”*. L'apartat 2n. determina que o bé aquests usos són admesos pel planejament urbanístic o territorial, o bé caldrà la declaració prèvia d'interès general (llevat que l'aprovació del projecte comporti aquesta declaració). En aquest sòl, l'obligació es podria compensar amb un reconeixement de major edificabilitat (una mica dubtós però possible).

En relació a aquesta qüestió en sòl urbà, en comptes d'obligar es pot establir com a mesura potestativa però que, en cas d'assumir-la, comporti un retorn per l'empresa. Atesa la superfície de l'aparcament s'està pensant en grans projectes, en aquest cas l'opció de restar un percentatge de cessió obligatòria de sòl a l'administració en concepte d'aprofitament urbanístic podria ser una sortida. Una altra podria ser prioritzar, mitjançant el planejament urbanístic, la implantació d'activitats comercials que garanteixin el compliment d'aquesta obligació. Com que parlem d'activitats comercials, es podria atorgar un certificat específic de reconeixement d'eficiència energètica als establiments interessats en assumir l'obligació (per màrqueting els pot interessar). També es podria simplificar la tramitació administrativa d'implantació de les renovables.

4. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

En relació amb l'exposició de motius:

1. Cal insistir i subratllar els factors diferencials de les Illes Balears, tot aportant dades concretes que evidencin el que s'afirma en l'apartat II. En particular, cal aportar dades en relació al volum d'energia renovable implantada, les xifres d'emissions derivades de la generació d'energia a partir de combustibles fòssils, les xifres d'emissions atribuïdes al vehicle privat, impacte del turisme sobre les emissions, o la presència de vehicles elèctrics o híbrids en el territori.
2. S'hauria de vincular el fet que el turisme és un motor econòmic de la comunitat autònoma amb la seva dependència d'un entorn sostenible i atractiu, de manera que el seu deteriorament té implicacions econòmiques importants i, per tant, això pot posar en risc el sector i, de retruc, l'economia de les Illes Balears, reduint els recursos disponibles per a l'adaptació al canvi climàtic.

En relació amb el marc estratègic de referència per a la definició de plans i mesures d'adaptació al canvi climàtic:

3. Els arts. 10 i 11 de l'Avantprojecte fan referència als instruments fonamentals de planificació estratègica previstos l'Avantprojecte, el Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic i el marc estratègic d'adaptació. En la mesura que s'inscriuen en el marc competencial de la comunitat autònoma, tal com ha estat descrit en l'apartat 2.2 d'aquest dictamen, no presenten problemes des d'aquest punt de vista, alhora que la formulació escollida en el text defineix ambdues figures amb prou nitidesa. En tot cas, cal destacar la necessitat d'encaixar aquests instruments de planificació estratègica en la legislació bàsica estatal.

En relació amb els pressupostos de carboni:

4. La inclusió dels pressupostos del carboni en l'Avantprojecte, tal i com està establerta en el text, constitueix un exercici legítim de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears d'acord amb la CE i l'EAIB. D'altra banda, es pot concloure, d'acord amb la jurisprudència constitucional, que les Illes Balears poden regular en matèria de pressupostos del carboni, tant quan existeixi el marc estatal bàsic com quan aquest sigui inexistent.

5. En relació amb aquesta matèria, és particularment important el fet insular, que determina una singularitat a l'hora de desplegar-hi polítiques pròpies, entre les que cal esmentar els pressupostos de carboni, desglossats territorialment.

En relació amb la sobirania, l'autosuficiència energètica i la transició justa:

6. L'expressió "sobirania energètica" queda limitada a la dimensió del discurs polític sense que es puguin d'ella derivar conseqüències jurídiques més enllà del marc competencial vigent, per la qual cosa recomanem evitar-ne la inclusió en el text articulat de l'Avantprojecte. En canvi, es pot introduir la referència a la insularitat per justificar la promoció de la màxima autosuficiència energètica possible, sense perjudici del que disposa l'art. 149.1 CE.

7. En relació a "reducció de la dependència energètica exterior", cal considerar que les institucions centrals de l'Estat tendiran a considerar que aquest objectiu no es pot perseguir de forma unilateral, sinó en el marc de les polítiques públiques que elles dissenyin d'acord amb el marc competencial relatiu a l'energia, de manera que és possible que l'expressió sigui vulnerable per al cas d'una impugnació. El mateix es pot considerar en relació amb l'afirmació la Llei persegueix l'avanç cap a l'autosuficiència energètica.

8. L'art. 15 de l'Avantprojecte, relatiu a la penetració d'energies renovables, en el seu primer apartat estableix uns objectius en relació amb la proporció de l'energia final consumida en el territori balear, del 35 % per a l'any 2030 i del 100 % per a l'any 2050. Aquests objectius estan alineats amb els objectius de la UE en aquest àmbit, fins i tot amb les propostes més ambicioses del Parlament Europeu. Representen un compromís que facilitarà a Espanya el

compliment dels objectius que es puguin derivar de la seva condició d'Estat membres de la UE. Aquests objectius només haurien de ser modificats si unes posteriors bases estatals establissin objectius més exigents per a les Illes Balears. En tot cas, recomanem redactar aquest objectiu com una fórmula d'acció política dirigida a aconseguir el màxim nivell de penetració de les energies renovables en el sentit d'aspirar al fet que la proporció energia total consumida d'origen renovable abasti la totalitat al territori balear.

En relació amb l'inventari d'emissions de CO2:

9. La inclusió a l'Avantprojecte d'un inventari d'emissions de CO2 d'àmbit autonòmic, opció que també han seguit altres comunitats autònomes és plenament viable i entra dins de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, emparat per les previsions de la legislació bàsica estatal, que autoritza expressament l'existència d'inventaris autonòmics d'emissions. En tot cas, caldria que l'article que inclogui el referit inventari d'emissions de CO2 de les Illes Balears incorpori algun incís que deixi clar el respecte a la normativa bàsica estatal que es pugui aprovar en aquest àmbit.

10. En tot cas, l'establiment d'un inventari propi d'emissions de CO2 d'àmbit autonòmic constitueix un element instrumental fonamental per tal de poder fer efectives les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria de canvi climàtic.

Sobre els objectius autonòmics vinculats a la reducció de gasos d'efecte hivernacle:

11. Considerem viable la regulació de la reducció d'emissions i l'establiment d'objectius mínims de reducció d'emissions que efectua l'Avantprojecte de i, en particular, l'establiment d'objectius autonòmics vinculants de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle amb caràcter vinculant per a les emissions difuses.

12. Des de la perspectiva d'adequació al marc europeu, recomanem substituir a l'art. 12 la referència al 2005 com a any base de referència per assolir els objectius mínims de reducció establerts per l'any 1990. També suggerim fixar objectius de reducció d'emissions per a l'any 2020, tal com fa la UE. Des d'aquesta perspectiva, es podria incorporar a l'art. 12 algun

objectiu de reducció d'emissions per a l'any 2020 —vinculant per a les emissions difuses—, que s'uniria als ja establerts per 2030 i per 2050.

13. Els objectius fixats en l'art. 12 estan alineats amb els objectius de la UE en aquest àmbit, lleugerament per sota pel que fa a les emissions no difuses, però un 33% per sobre en el cas de les difuses. Igualment l'objectiu del 90% per a l'any 2050, encara que referit a l'any 2005, millora l'objectiu, atès que les emissions el 2005 van ser inferiors a les de 1990. Representen un compromís que facilitarà a Espanya el compliment dels objectius que es pugui, derivar de la seva condició d'Estat membres de la UE.

14. La Comunitat Autònoma de les Illes Balears pot adoptar legislació de desenvolupament en aquesta matèria a partir de les normes europees, sense de la legislació bàsica que es pugui aprovar en matèria de canvi climàtic i transició energètica, a la qual hauria d'adaptar-se.

15. L'establiment d'objectius mínims de reducció d'emissions constitueix una norma de caràcter substancialment ambiental i, en conseqüència, justificada en les competències autonòmiques recollides a l'art. 30.46 EAIB, i la regulació que en fa és plenament respectuosa amb l'actual normativa bàsica estatal.

16. Recomanem afegir *ad cautelam* algun incís a l'art. 12 de l'Avantprojecte, en el sentit de deixar clar que els objectius de reducció d'emissions vinculants que es fixen a nivell autonòmic quedaran desplaçats per altres més estrictes que es puguin establir amb caràcter vinculant per la UE o l'Estat.

Sobre la petjada de carboni:

17. Considerem que és plenament viable la inclusió a l'Avantprojecte d'una regulació pròpia en relació amb la petjada de carboni. La regulació concreta que es fa de la petjada de carboni entra dins de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i respecta plenament el marc normatiu estatal.

Sobre la limitació progressiva i planificada de l'entrada i circulació a les Illes Balears de vehicles contaminants:

18. És plenament viable la inclusió a l'Avantprojecte la regulació de polítiques de mobilitat i transport amb l'objectiu de limitar progressiva i planificadament l'entrada i circulació a les Illes Balears de vehicles contaminants. Aquesta opció entra dins de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. No obstant això, cal tenir en compte que a la comunitat autònoma li correspon la funció executiva en l'ordenació del transport de viatges i mercaderies que tinguin l'origen i la destinació dins el territori de la comunitat autònoma, sens perjudici de l'execució directa que se'n reservi l'Estat.

19. La limitació de l'entrada i circulació de vehicles contaminants a les Illes Balears seria una mesura adreçada a aconseguir un cert equilibri entre l'impacte dels fluxos turístics i la sostenibilitat ambiental en un entorn vulnerable i, en ocasions, sobreexplotat, amb les consegüents greus externalitats negatives. En aquest context, les facultats d'establir mesures limitadores del trànsit per part de les comunitats autònomes estan admeses en el marc competencial definit per la Constitució.

Sobre l'autoconsum energètic:

20. En l'art. 49.2, recomanem incorporar la referència a la norma estatal bàsica. A més, en la mesura en què la norma afecta les instal·lacions que poden ser compartides, atès que cal que l'autoconsum pugui realitzar-se a través de la xarxa de distribució i que la redacció és poc clara ja no s'entén si s'està parlant de xarxes interiors o no, recomanem incloure la referència expressa a les "instal·lacions d'enllaç".

Sobre la reducció de la generació elèctrica d'origen fòssil:

21. Les centrals tèrmiques a les que es refereix l'Avantprojecte tenen potència instal·lada superior als 50 MW, però en tractar-se d'instal·lacions no integrades, en les que l'aprofitament no afecta altres comunitats autònomes recau, l'autorització correspon al Govern balear.

22. Una interpretació sistemàtica de la normativa permetria el tancament d'una instal·lació de generació, d'ofici, per part de l'òrgan

competent balear, encara que aquest òrgan hauria de requerir l'informe previst per l'art. 53.2 LSE.

23. Les exempcions de les que gaudeixen les centrals tèrmiques afectades per les previsions de l'Avantprojecte expiren el 31 de desembre de 2019, moment a partir del qual serà necessària una nova autorització ambiental integrada, que garanteixi els compliments dels valors d'emissió establerts, un cop exhaurida la vigència temporal de l'excepció esmentada.

24. En el cas de les centrals tèrmiques de les Illes Balears, la revisió d'ofici de l'autorització ambiental es podria produir per exigències de la legislació sectorial, un cop s'aprovi com a Llei l'actual Avantprojecte, en tant que aquesta norma pot considerar-se com a "legislació sectorial" que, d'acord amb l'apartat e) de l'art. 26.4 del Reial Decret Legislatiu 1/2016 pot justificar-la.

Sobre les mesures de socialització de l'energia:

25. En relació amb l'art. 47 de l'Avantprojecte, cal destacar que la participació local representa doncs una mesura d'interès públic dirigida a la democratització, descentralització i apoderament ciutadà del sector energètic. Tot i això, no podem excloure que la mesura en qüestió pugui resultar controvertida, en la mesura que es considerin envaïdes les competències estatals en matèria de bases del règim de l'energia o de coordinació general de l'economia. Tot i així, no es pot obviar la titularitat de la competència de l'administració balear per autoritzar les instal·lacions d'energia renovable, amb independència de la seva potència instal·lada, en tractar-se d'un sistema insular no integrat en sistema elèctric peninsular.

26. Hi ha arguments que donen suport a una mesura de participació local, pública i privada, en projectes de generació d'energia renovable, encara que no es pot descartar la seva impugnació. Per evitar aquest risc, es podria substituir l'obligació d'oferir per un acte potestatiu per part del promotor, de manera que la redacció hauria de dir "poden oferir" en lloc de "han d'oferir". D'aquesta manera vindria a caure totes les objeccions exposades. Es recomana, tant en el cas que es vulgui optar per mantenir la redacció actual, com si es triés modificar la redacció, associar a aquesta

mesura de participació uns incentius, com ara simplificacions procedimentals, declaració d'interès general o utilitat pública, etc.

Sobre els objectius d'eficiència energètica:

27. Considerem que és plenament viable, des d'un punt de vista jurídic, l'establiment d'objectius d'eficiència energètica per part de l'Avantprojecte i, en particular, l'establiment d'objectius mínims de reducció en el consum primari, malgrat tractar-se d'una iniciativa no seguida per altres comunitats autònomes que han regulat o han adoptat iniciatives normatives en aquest àmbit (Catalunya, Andalusia i Múrcia). Segons el nostre criteri, l'establiment d'objectius mínims de reducció en el consum primari entra dins de les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

28. Recomanem adaptar els objectius d'eficiència energètica fixats a l'art. 14 de l'Avantprojecte a les noves previsions europees. Així, caldria fixar per a l'any 2030 objectius d'eficiència energètica d'un 30 % i/o de reducció del consum d'energia primària del 23 %. Si es considera adient, també es podrien fixar objectius d'eficiència energètica per a l'any 2020 d'un 20 %. En qualsevol cas, recomanem valorar si convé incloure objectius d'eficiència energètica per a l'any 2050, tenint en compte l'evolució normativa tan ràpida que s'està produint en aquest àmbit i que ràpidament podrien quedar desfasats.

Sobre les limitacions als propietaris d'edificis en relació al consum energètic:

29. Recomanem revisar la redacció del l'art. 57 i l'Annex, i afegir algun incís que deixi clar el respecte a la normativa bàsica estatal que es pugui aprovar en aquest àmbit. S'hauria de revisar també la redacció de la disposició addicional tercera, ja que quan estableix el calendari d'adaptació en relació als vehicles de combustió interna també s'hauria d'esmentar el vincle amb la normativa estatal, com s'indica a l'art. 61.

30. En aquest àmbit, no es detecten invasions competencials significatives, ja que s'incardina en les atribucions de la comunitat autònoma en matèria urbanística i d'ordenació del territori. En tot cas, en relació amb l'art. 30.2 de l'Avantprojecte, es recomana d'especificar el naixement de l'obligació esmentada en funció de la titularitat dels edificis, atès que

l'obligació d'esdevenir edificis de consum energètic quasi nul, si són ocupats i de titularitat pública, es fixa el 31 de desembre de 2018.

31. En relació amb l'art. 20.4, relatiu a les rehabilitacions integrals, recomanem de destacar en algun moment els avantatges de la rehabilitació (estalvi econòmic, major confort tèrmic i acústic, increment del valor dels immobles,...). Cal tenir en compte, en relació amb aquest article, que l'autorització d'escriptures de declaració d'obra nova finalitzada requereix, a més de la certificació tècnica acreditativa de la finalització de l'obra d'acord amb el projecte, també l'acreditació del compliment dels requisits establert en la normativa reguladora de l'edificació pel lliurament d'aquesta als usuaris i l'atorgament de les autoritzacions administratives que garanteixin que l'edificació es pot destinar a l'ús urbanístic previst i que concorren els requisits d'eficiència energètica exigits legalment.

32. Recomanem de clarificar la redacció de l'art. 33, en relació amb l'art. 31, ja que el precepte està fent referència al certificat d'eficiència energètica del projecte i no de l'edifici finalitzat. En aquest sentit, proposem fer un esment al contingut del projecte per l'atorgament de llicències, pel que fa a les exigències d'eficiència energètica de l'edifici (aïllament tèrmic, demanda energètica màxima prevista de l'edifici a l'hivern i l'estiu, estalvi energètic, ús d'energia solar tèrmica o fotovoltàica, etc.). Com a proposta que també podria introduir-se al text, cal tenir en compte que l'autorització d'escriptures de declaració d'obra nova finalitzada requereix, a més de la certificació tècnica acreditativa de la finalització de l'obra d'acord amb el projecte, també l'acreditació del compliment dels requisits establert en la normativa reguladora de l'edificació pel lliurament d'aquesta als usuaris i l'atorgament de les autoritzacions administratives que garanteixin que l'edificació es pot destinar a l'ús urbanístic previst i que concorren els requisits d'eficiència energètica exigits legalment.

ANNEX 1: SUGGERIMENTS CONCRETS DE CANVI DE REDACCIÓ

1. En relació amb l'art. 1.2 *in fine*. Es suggereix una redacció diferent: "... les determinacions d'aquesta Llei són vinculants per a totes les polítiques i les activitats, públiques i privades, en l'àmbit territorial de les Illes Balears" El concepte de "ciutadania" descriu el conjunt de subjectes titulars de drets civils i polítics, així com de deures, de manera que és preferible utilitzar una descripció que abasti a tots els subjectes públics i privats, persones físiques i jurídiques, així com a les entitats sense personalitat jurídica .
2. En relació amb l'art. 3.1, seria oportú introduir una referència després de "d'acord amb els objectius d'aquesta Llei", que indiqui que la planificació i seguiment es durà a terme sense perjudici de la regulació escomesa per l'Estat per donar compliment als compromisos internacionals assumits.
3. L'art. 4 es podria redactar de la manera següent: "Transició energètica: el pas a un sistema energètic la finalitat última del qual és garantir la sostenibilitat. Aquest sistema és caracteritza per l'ús d'energies renovables, l'eficiència energètica, el desenvolupament sostenible, la mobilitat sostenible, i la justícia, democratització i descentralització de l'energia".
4. En relació amb la definició de l'art. 4 "pressupostos de carboni", es recomana afegir la qüestió territorial, atès que el repartiment, tal i com el preveu l'art. 4.2, no es fa només per sectors sinó també per illes. En concret es proposa la redacció següent: "La quantitat global d'emissions de gasos d'efecte hivernacle que es poden emetre en un període de temps determinat, en un territori determinat, bé per la totalitat de l'economia, o bé per sectors o conjunts d'activitats".

5. Al final de l'art. 5.3.b) es pot afegir tal com es fa en l'art. 10.2.b) "[...] en el marc de la planificació estatal."
6. En relació amb l'art. 7, que regula el Comitè d'Experts: Cal indicar la durada en el càrrec dels experts, en el text de l'Avantprojecte no es diu res al respecte. Encara que sigui en termes d'opció política, caldria valorar la possibilitat de despolititzar aquest Comitè, per exemple, dient que el actua amb autonomia i independència de funcionament en l'exercici de les seves funcions i/o contemplant el nomenament del president o dels membres per part del Parlament. En aquest sentit es desenvolupa el model català, regulat per l'art. 32 de la ja esmentada Llei 16/2017⁶⁴.
7. En el 8.6, es recomana substituir la paraula "ciutadania" per l'expressió "els particulars o altres subjectes privats" inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Llei. Cal també revisar la fórmula "obligats a col·laborar". Cal entendre que aquest obligació s'entén en totes les funcions de l'Institut? No és problemàtica l'aportació de "informació estadística" —aquesta expressió seria millor que la paraula "dades"—, ja que la comunitat autònoma té competència exclusiva, segons l'art. 30.32 EAIB, en les estadístiques del seu interès. En relació amb aquesta informació, a l'efecte d'evitar càrregues administratives, podria assenyalar-se que la sol·licitud específica d'informació haurà d'estar justificada per la impossibilitat —legal o tècnica— d'accedir-hi d'una altra manera, o que no hi ha l'obligació d'aportar informació que ja consti en una altra unitat estadística, i que, per tant, en cap cas hauria de ser possible una sanció en aquest supòsit.

⁶⁴ El text referit estableix el següent:

1. El Comitè d'Experts sobre el Canvi Climàtic és un òrgan col·legiat, adscrit al departament competent en matèria de canvi climàtic i dotat d'autonomia funcional, que actua amb total independència de funcionament en l'acompliment de la seva tasca. El Comitè presenta al Govern i al Parlament les propostes dels pressupostos de carboni per als diferents períodes temporals i en fa el seguiment i l'avaluació.
2. El Comitè d'Experts sobre el Canvi Climàtic està format per set membres, nomenats pel Parlament, per majoria de tres cinquenes parts, entre experts acadèmics o professionals de reconegut prestigi en àmbits rellevants per a les funcions del Comitè.
3. Els membres del Comitè d'Experts sobre el Canvi Climàtic es designen per sis anys. El Comitè es renova per tercers parts cada dos anys.

8. Pel que fa a l'art. 12, es proposa de concretar el Pla a què es refereix, això és, el Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic
9. En relació amb el primer apartat de l'art. 13, es recomana modificar-lo en els termes següents: “Els pressuposts de carboni tenen l'objectiu de definir el repartiment, entre els diferents sectors d'activitat econòmica, dels objectius de reducció d'emissions difuses i no difuses, i marcar la quantitat total d'emissions per al conjunt de les Illes Balears a aquest efecte”.
10. En relació amb el segon apartat de l'art. 13, es recomana que l'incís “s'han de prendre com a base per a la fixació dels objectius d'eficiència energètica i reducció d'emissions que aquells hauran de complir progressivament” figuri després d'un punt i a banda.
11. Finalment, en relació encara amb l'art. 13, es recomana fer referència expressa al dret de la UE en el llistat que conté.
12. Pel que fa a l'art. 14, es proposa de concretar a l'apartat 1 el Pla a què es refereix, això és, el Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic. Així mateix, a l'apartat 2 s'hauria d'especificar si també ha de ser aquest Pla el que estableixi els criteris mínims d'eficiència energètica que han de complir les infraestructures i instal·lacions públiques.
13. Al final de l'art. 20.2 es podria afegir “en el marc de la planificació estatal”.
14. En relació amb el contingut de l'art. 27, es recomana revisar la redacció de la lletra b) de l'apartat, que presenta alguna incorrecció gramatical.
15. Recomanem revisar la redacció de l'art. 55 i afegir un nou subapartat dins de l'apartat 1, fent referència al foment del transport públic.
16. En l'art. 75.3, es proposa substituir “la direcció general competent en matèria d'energia” per “la direcció general competent en matèria de canvi climàtic”, per unificar la terminologia utilitzada.
17. En l'art 76.2 es recullen les facultats del personal funcionari que integra els serveis d'inspecció de la conselleria competent en matèria de canvi climàtic. Podria afegir-se un nou apartat 3 indicant també les obligacions del personal inspector —fonamentalment, les d'identificar-se

degudament; mantenir, en l'exercici de les seves funcions, el secret professional i respectar la confidencialitat de l'actuació inspectora; i informar a les persones interessades del seus drets i deures—.

18. Proposem d'afegir un article després de l'art. 77, que regula els deures de les persones i entitats inspeccionades, en relació amb els seus drets.
19. Pel que fa a l'art. 78, en el contingut que es detalla que han de reflectir les actes a l'apartat 1 es podria afegir les manifestacions que els compareixents vulguin fer. També podria incorporar-se alguna previsió en relació amb qui ha de signar les actes i si s'ha de lliurar còpia al subjecte inspeccionat present.
20. A l'art. 79, es podria afegir un apartat en el qual es deixi clar que el personal inspector dels organismes de control autoritzats per l'Administració no té la condició d'autoritat i que els seus informes no tenen presumpció de veracitat. També es podrien concretar les obligacions dels organismes de control autoritzats.
21. A l'apartat 3 del mateix art. 79 també suggerim canviar la referència a "l'òrgan competent en matèria d'energia" per la de "l'òrgan corresponent de la conselleria competent en matèria de canvi climàtic" o similar, per no limitar-lo només a l'àmbit de l'energia, atès que l'abast d'aquesta Llei és molt més ampli.
22. D'altra banda, en la mesura que el mateix art. 79 segueix un redactat idèntic al recollit a l'art. 58 de la Llei 4/2017, de 12 de juliol, d'indústria de les Illes Balears, suggerim realitzar un afegit a l'apartat 4 i afegir al final "i, si escau, l'obertura del corresponent procediment sancionador", tal i com es preveu a l'art. 58.4 de la Llei esmentada.
23. A l'art. 81, caldria canviar el títol de "Mesures cautelars" pel de "Mesures provisionals" i substituir també al text el terme "mesures cautelars" pel de "mesures provisionals", per tal d'utilitzar la mateixa terminologia que utilitza la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Podrien concretar-se en aquest precepte les mesures provisionals que podrien adoptar els serveis públics d'inspecció.

24. En matèria d'inspecció també es podria incloure alguna referència a l'elaboració de plans d'inspecció amb la finalitat de racionalitzar la tasca inspectora en aquest àmbit
25. En l'art 88.3, caldria substituir la referència a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, per una a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, atès que és l'art. 29 d'aquesta Llei el que estableix els criteris de gradació de la sanció.
26. En l'art. 91, proposem substituir al títol "Mesures cautelars" per "Mesures provisionals".
27. Es podria plantejar la possibilitat d'incorporar un article que reculli la possibilitat de poder imposar multes coercitives, que requereixen previsió legal específica per poder ser aplicades.

ANNEX 2: PROPOSTES DE MODIFICACIÓ EN RELACIÓ AMB L'EXPOSICIÓ DE MOTIUS

1. En relació amb el paràgraf transcrit en primer lloc es proposa la redacció que figura seguidament:

Les repercussions del canvi climàtic en l'àmbit internacional varen dur a la creació de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (UNFCCC) el 1992, que es reuneix anualment en les successives Conferències de les Parts per impulsar acords internacionals per fer front a aquest fenomen. El primer acord significatiu va ser el Protocol de Kyoto, signat el 1997, que marcava objectius de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle per als països industrialitzats. La manca de consens global i l'absència dels principals països emissors de gasos va posar de manifest la insuficiència d'aquesta eina.

Les repercussions del canvi climàtic en l'àmbit internacional varen dur a l'adopció de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (UNFCCC) el 1992, que reuneix anualment successives la seva Conferència de les Parts per impulsar acords internacionals per fer front a aquest fenomen. Una de les decisions més importants va ser l'adopció del Protocol de Kyoto, signat el 1997, que marcava, per primera vegada, objectius de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle per als països industrialitzats. La manca de consens global i l'absència dels principals països emissors de gasos va posar de manifest la insuficiència d'aquest acord.

2. En relació amb el paràgraf transcrit en primer lloc es proposa la redacció que figura seguidament:

Més recentment, en la vint-i-unena sessió anual de la Conferència de les Parts (COP21) es va adoptar l'Acord de París de 2015, pel qual els signataris es comprometeren a reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle el més aviat possible amb l'objectiu de mantenir l'increment de temperatura global "ben per davall de 2°C respecte dels nivells preindustrials", així com fer l'esforç addicional de limitar l'escalfament de forma que no superi els 1,5°C. Així mateix, l'Acord ha de complir el principi d'equitat i assumir "responsabilitats comunes però diferenciades i capacitats respectives". És a dir, els països i les regions més rics, i que han gaudit de més desenvolupament econòmic per l'ús dels combustibles fòssils, són els que han de contribuir més i més urgentment. Per fer possible aquest objectiu, la comunitat científica indica que la majoria de països occidentals ha d'arribar a les emissions zero abans o al voltant de l'any 2050.

Més recentment, en la 21 sessió anual de la Conferència de les Parts (COP21) es va adoptar l'Acord de París de 2015, pel qual els signataris es comprometeren a reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle, a partir del 2020, mitjançant les contribucions determinades a nivell nacional, que caldrà revisar cada cinc anys a l'alça i fixar objectius més ambiciosos. L'objectiu és mantenir l'increment de temperatura global.

3. Es proposa incloure l'incís següent:

L'Acord de París va ser ratificat pel conjunt de la UE el 5 d'octubre de 2016, i per l'Estat espanyol el 12 de gener de 2017.

4. Comentari al paràgraf següent:

Després del Tractat de Maastricht (1992) i del Tractat d'Amsterdam (1999), que incideixen en la necessària integració de la protecció mediambiental en les polítiques sectorials, la lluita contra el canvi climàtic va passar a ser un objectiu específic de la UE en el Tractat de Lisboa (2009).

Cal decidir si posar la data d'adopció o la data d'entrada en vigor. Si s'opta per l'adopció seria el Tractat de Maastricht el 1992 i el Tractat d'Amsterdam el 1997. Si s'opta per l'entrada en vigor, seria el Tractat de Maastricht el 1993 i el Tractat d'Amsterdam el 1999. Però en ambdós casos el criteri hauria de ser el mateix. Considerem que és recomanable el primer.

Es recomana afegir al final del paràgraf l'incís "actualment inclòs en l'art. 191.1 del Tractat de Funcionament de la UE".

5. En relació amb el paràgraf transcrit en primer lloc es proposa la redacció que figura seguidament:

La UE ha demostrat un especial lideratge en les negociacions internacionals i en l'adopció de mesures i objectius en matèria de canvi climàtic. En aquest sentit, la Unió es marca un objectiu de reducció d'emissions per al conjunt del seu territori del 40 % per a l'any 2030, i del 80 al 95 % per a l'any 2050, comparat amb els nivells de l'any 1990.

La UE ha demostrat un lideratge especial en les negociacions internacionals i en l'adopció de mesures i objectius en matèria de canvi climàtic. En aquest sentit, la Unió es marca uns objectius vinculants per l'any 2030: de reducció d'emissions per al conjunt del seu territori del 40%, una quota mínima del 27% d'energia procedent de fonts renovables i una millora mínima del 27% en eficiència energètica, que podria incrementar-se al 30% d'acord amb la proposta de la Comissió d'actualitzar aquest objectiu en la Directiva 2012/27/UE d'Eficiència energètica de 2012. Així mateix es preveu a assolir abans de l'any 2050, una transició cap una economia hipocarbònica, amb uns objectius de reducció, i del 80 al 95 % per a l'any 2050, comparat amb els nivells de l'any 1990. Aquest marc d'actuació de la UE s'ajusta a la perspectiva a llarg termini que contempen el Full de ruta cap a una economia hipocarbònica competitiva en 2050, el Full de ruta de l'energia per al 2050 i el Llibre Blanc sobre el Transport.

6. En relació amb el paràgraf transcrit en primer lloc es proposa afegir l'incís que figura seguidament:

La implicació de les Illes Balears en un àmbit tan global com el de la lluita contra el canvi climàtic és essencial. De fet, l'Acord de París reconeix “la importància del compromís de tots els nivells de govern i dels diversos actors, de conformitat amb la legislació nacional de cada Part, en fer front al canvi climàtic”. L'adaptació a aquest fenomen així és un desafiament mundial que “incumbeix a tots, amb dimensions locals, subnacionals, nacionals, regionals i internacionals”.

Així mateix, cal destacar la “Estratègia Europea sobre l'Adaptació” del 2013 i l'Informe del 2012 de l'Agència Europea del Medi Ambient, que reconeixen la conca mediterrània i les illes, com a àrees d'alta vulnerabilitat climàtica i insten als Estats de la UE a accelerar les mesures d'adaptació en el període 2013-2020. Seguint les indicacions d'aquest marc estratègic de la UE, el 2014, es va crear *Mayors Adapt* (“Els alcaldes s'adapten”), una iniciativa de la Comissió Europea en el marc del Pacte dels Alcaldes per involucrar les ciutats en les mesures de adaptació al canvi climàtic.

7. En relació amb el paràgraf transcrit en primer lloc es proposa la redacció que figura seguidament:

A més a més, en la XXII Conferència de les Parts que va tenir lloc el 2016 a Marràqueix,

A més a més, en la en la 22a sessió de la Conferència de les Parts (COP 22), la 12a sessió de la Conferència de les Parts en qualitat de reunió de les Parts del Protocol de Kyoto (CMP 12) i la 1a sessió de la Conferència de les Parts del acord de París (CMA 1), que van tenir lloc el 2016 a Marràqueix,

8. Es proposa incloure l'incís següent:

La Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle, modificada, entre d'altres disposicions, per la Llei 13/2010, de 5 de juliol, transposa la Directiva 2003/87/CE del

Parlament Europeu i del Consell, de 13 d'octubre, en el marc del Programa Europeu de Canvi Climàtic, adoptat l'any 2000.

9. Es proposa evitar l'expressió “lluita contra el canvi climàtic” i substituir-la per “mesures d'adaptació i mitigació davant del canvi climàtic” o similars.

ANNEX 3: CONSIDERACIONS SOBRE L'ARTICLE 83 DE L'AVANTPROJECTE

L'art. 83 determina els subjectes responsables de la comissió de les infraccions administratives previstes a l'Avantprojecte. Amb relació a aquest tema, considerem que el precepte ha d'introduir majors precisions en la concreció dels diferents nivells de responsabilitat. Hi ha aspectes importants que no es regulen a aquest precepte i que considerem que s'haurien d'incloure. En destaquem els següents:

1. Caldria afegir un apartat en què es concreti com s'articula la responsabilitat quan concorren diferents subjectes responsables. Certament, l'article 28.3 de la Llei 40/2015, de l'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic, ja preveu que

Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.

Tanmateix, recomanem que es faci alguna previsió específica al respecte, tal i com han fet ja algunes lleis recents de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (per exemple, l'art. 69.2 de la Llei 4/2017, de 12 de juliol, d'indústria⁶⁵; o l'art. 38.2 de la Llei 12/2016, de 17 d'agost, d'avaluació ambiental⁶⁶). i que es

⁶⁵ La disposició esmentada preveu que

Cuando el cumplimiento de las obligaciones corresponda a varias personas de forma conjunta responderán de manera solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Son responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley que comporten el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otras, las personas físicas y jurídicas sobre las cuales recaiga tal deber, cuando así lo determine la normativa vigente.

⁶⁶ La disposició esmentada preveu que

concreti com responen els diferents infractors en cas que el compliment d'una obligació legal correspongui a varies persones conjuntament (amb caràcter general, responsabilitat solidària, i quan la sanció sigui pecuniària i sigui possible, responsabilitat en funció del grau de participació de cada responsable).

2. En relació amb l'apartat 4, considerem que s'ha de millorar la redacció. Actualment, aquest apartat disposa que “[q]uan la infracció administrativa sigui imputable a una persona jurídica, pública o privada, se'n poden considerar com a responsables les persones físiques que integrin els seus organismes rectors o de direcció, d'acord amb les disposicions legals i estatutàries que siguin aplicables a l'entitat”. Caldria deixar clar que hi ha responsabilitat de la persona jurídica (l'art. 28.1 de la Llei 40/2015 preveu expressament que les persones jurídiques poden ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa), sense perjudici que també pugui haver responsabilitat de les persones físiques que integren els organismes rectors o de direcció de la persona jurídica de què es tracti. A més, també caldria concretar, en els casos en què la responsabilitat sigui imputable a una persona jurídica, pública o privada, com s'articula la responsabilitat de la persona jurídica amb la de les persones físiques que integren els seus organismes rectors o de direcció. Proposem, en aquest sentit, que es prevegi expressament el caràcter de la responsabilitat d'aquelles persones físiques que integren els organismes rectors o de direcció de la persona jurídica (solidari, com preveu amb caràcter general l'art. 28.3 de la Llei 40/2015 quan el compliment d'una obligació correspon a varies persones conjuntament, o subsidiari, com ha previst alguna norma balear recent⁶⁷).

3. Recomanem que s'incorpori alguna previsió específica sobre què succeeix amb la responsabilitat en els casos d'extinció d'una persona jurídica responsable

En caso de que el cumplimiento de una obligación legal corresponda a varias personas conjuntamente, estas responderán de manera solidaria de las infracciones que se cometan y de las sanciones que se impongan.

⁶⁷ L'art. 38.4 de la Llei 12/2016, de 17 d'agost, d'avaluació ambiental, preveu que

De la obligación del pago de las multas y del beneficio ilícito obtenido impuesto a las personas jurídicas en virtud de lo que establece esta ley, son responsables subsidiarios:

a) Las personas gestoras o administradoras cuya conducta haya sido determinante para que la persona jurídica incurriera en la infracción.

b) Las entidades que, por la participación en el capital o por cualquier otro medio, controlen o dirijan la actividad de la responsable principal, a menos que deban ser consideradas directamente autoras de la infracción.

d'una infracció administrativa. Al respecte, pot resultar d'utilitat veure les previsions que es contenen l'article 38.5 i 6 de la Llei 12/2016, de 17 d'agost, d'avaluació ambiental⁶⁸.

⁶⁸ L'art. 38.5 de la Llei 12/2016, de 17 d'agost, d'avaluació ambiental, preveu que

La muerte de la persona física extingue la responsabilidad por las infracciones que prevé esta ley, sin perjuicio de que la administración adopte las medidas no sancionadoras que correspondan y que, en su caso, exija de los herederos o de quien se haya beneficiado o lucrado con la infracción, el beneficio ilícito obtenido de la comisión.

I l'art. 38.6 que

En caso de que se extinga una persona jurídica responsable presunta de una infracción antes de la firmeza de la sanción, se considerarán responsables solidariamente de la infracción las personas físicas cuya conducta determinó la comisión de la infracción, bien como integrantes de los órganos de dirección de la entidad o actuando al servicio de esta o por ellas mismas.

En caso de que se extinga una persona jurídica responsable, los socios o partícipes en el capital responderán solidariamente del pago de la sanción y, en su caso, del coste de la reposición de la realidad física alterada, hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les haya adjudicado.