

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10669 *Pleno. Sentencia 171/2016, de 6 de octubre de 2016. Conflicto positivo de competencia 2761-2016. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos 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 las auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. Competencias sobre ordenación general de la economía, medio ambiente y energía: interpretación conforme de los preceptos reglamentarios que atribuyen competencias a la Administración del Estado en función de la potencia de instalaciones térmicas de generación de electricidad (STC 32/2016).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2761-2016 planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el art. 13 y disposiciones finales primera y 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 las auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de mayo de 2016, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia en relación con el art. 13 y disposiciones finales primera y 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 las auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

Tras hacer referencia al objeto y al contenido del Real Decreto 56/2016, el escrito de demanda considera que los preceptos impugnados regulan aspectos relacionados con la cogeneración de energía, debiendo entenderse este concepto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2.30 de la Directiva 2012/27/UE, como el procedimiento de generación

simultánea de energía térmica y de energía eléctrica o mecánica en un único proceso, a partir de una misma fuente y con el fin de aprovechar el calor que se produce. En cuanto a la cogeneración de alta eficiencia, el considerando 38 de la citada Directiva la define como aquella que permite ahorrar energía mediante la producción combinada, en lugar de separada, de calor y electricidad.

Se afirma que el art. 13 y la disposición final primera del Real Decreto 56/2016 forman parte del conjunto de actuaciones dirigidas a fomentar la implantación de la cogeneración en las instalaciones de producción de energía eléctrica, con el objeto de hacer posible la generación distribuida y contribuir al ahorro y a la eficiencia energética. De acuerdo con ello, y en la medida en que estas actuaciones están directamente relacionadas con el aprovechamiento de producción de energía eléctrica y térmica, en particular con los aspectos técnicos que pueden mejorar la eficiencia energética, el título competencial con el que guardan una conexión más directa es el previsto en el art. 149.1.25 CE, aunque en las mismas también subyace la idea de protección medioambiental (art. 149.1.23 CE), puesto que el ahorro de energía puede incidir positivamente en el cambio climático.

Si bien la disposición final cuarta del Real Decreto invoca también como título habilitante el art. 149.1.13 CE, se señala –con una extensa cita de la jurisprudencia constitucional en la materia– que este título de ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o título competencial más específico, y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general. Ello lleva a afirmar que en relación con los preceptos impugnados, bien encajen en materia de medio ambiente, o bien en materia de energía, la Generalitat ostenta competencias compartidas, y por ello le corresponde el ejercicio de las funciones ejecutivas, de acuerdo con lo previsto en el art. 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), y solo excepcionalmente el Estado podrá reservarse el ejercicio de las mismas.

En cuanto al concreto examen de los preceptos impugnados, considera la demanda que el artículo 13 viene a reservar al Estado funciones ejecutivas, que de acuerdo con el canon de constitucionalidad expuesto, corresponden a la Generalitat, como son: el «análisis de costes y beneficios» de los proyectos de instalaciones que están ubicadas en Cataluña; la realización de la «evaluación completa» en Cataluña; así como la decisión de qué proyectos de instalaciones quedan eximidos de efectuar el análisis de costes y beneficios individualizado. Una regulación respetuosa con el esquema de distribución de competencias comportaría que el Estado incorpore o agregue los datos facilitados por las Comunidades Autónomas para llevar a cabo tanto la evaluación completa en todo el territorio español (apartado 1), como el análisis de costes y beneficios (apartado 3) y que reconozca a la Generalitat la función de decidir los supuestos eximidos del análisis de costes y beneficios individualizados, como una parte más del procedimiento de autorización de las instalaciones sobre las que tiene competencia (apartado 4).

La propia Directiva 2012/27/UE prevé que estos documentos, tanto la evaluación completa como el análisis de costes y beneficios, puedan estar formados por un conjunto de planes, mapas y proyectos regionales o locales, lo que contradice el hecho de que solo se pueda llevar a cabo desde una perspectiva estatal, afirmando –como se ha hecho en la contestación al requerimiento de incompetencia– que requiere valores y parámetros de alcance nacional para realizar una evaluación homogénea, que a su vez permita realizar la comparación en diversos puntos de la geografía nacional en condiciones equivalentes, y que no pueda limitarse a agregar las evaluaciones que realicen las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios.

Precisa la demanda que no se discute que el Estado, en virtud de sus competencias básicas tanto en materia de energía como de medioambiente, pueda establecer unos valores o parámetros de alcance nacional, que sirvan para llevar a cabo la evaluación y el análisis mencionados, pues lo que se cuestiona es que se sustraiga a la Generalitat la función para realizar en su territorio estas actuaciones, en base a los valores y parámetros fijados por el Estado o por la propia Directiva 2012/27/UE, sin que se vislumbre tampoco el interés general que ostenta el Estado, que haga necesario que sólo sus órganos

puedan obtener esta información, pues el interés general se ha de materializar a través del orden de distribución de competencias excluyendo cualquier consideración teleológica. Asimismo el objetivo al que se dirige esa reserva al Estado de funciones ejecutivas, tampoco reviste un carácter directivo que lo identifique con las bases de la planificación general de la actividad económica, por lo que no se cumplen los límites que la jurisprudencia constitucional ha establecido para el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE.

En último extremo, la exención de llevar a cabo el análisis de costes y beneficios de determinadas instalaciones (artículo 13.4) corresponde indudablemente a la Generalitat, porque es la que ha de resolver la autorización de la instalación, ya que si quedan exentas del análisis individualizado de costes y beneficios, es porque tienen una potencia que solo dará servicio a la propia instalación y, por tanto, la energía no saldrá de Cataluña; y además, porque la exención de hacer el análisis se decide en base a los datos de la evaluación y el análisis de costes que se ha realizado sobre instalaciones que están en el territorio de Cataluña y que se pueden hacer con los planes, mapas y estrategias regionales. En consecuencia, se estima que este precepto reserva al Estado funciones ejecutivas que corresponden a la Comunidad Autónoma y vulnera el art. 133 EAC.

La disposición final primera introduce un nuevo art. 121 *bis* en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, en virtud del cual se prevé, en el primer apartado, un trámite previo o simultáneo a la solicitud de autorización administrativa de la instalación, consistente en que el peticionario presente ante el órgano estatal el análisis de costes y beneficios individualizado para adaptar el funcionamiento de la instalación proyectada a la cogeneración de alta eficiencia, siempre que recaiga sobre una instalación cuya potencia térmica total sea superior a 20 megavatios (MW); y en el segundo apartado atribuye al órgano estatal la potestad de denegar la autorización, si no contempla la cogeneración de alta eficiencia, cuando el análisis de costes y beneficios sea favorable a su incorporación. Entiende la demanda que la modificación introducida determina que se atribuya a la Administración del Estado la competencia para resolver las autorizaciones de nuevas instalaciones térmicas de generación de electricidad o de modificación de las existentes, cuya potencia térmica total sea superior a 20 MW.

Señala también que, en la contestación al requerimiento, la representación estatal manifestó que la modificación introducida es sólo de aplicación a los procedimientos de autorización de instalaciones de competencia estatal; pero la disposición final cuarta otorga naturaleza básica a toda la regulación del Real Decreto 56/2016, en base a los títulos antes citados; por lo que, si verdaderamente la disposición final primera no tuviere carácter básico, así se debería haber especificado en la propia disposición final cuarta.

Continúa señalando que el umbral de 20 MW térmicos siempre estará por debajo de los 50 MW eléctricos que el art. 3.13 a) de la Ley del sector eléctrico (LSE) establece como límite a partir del cual corresponde al Estado otorgar la autorizaciones sobre instalaciones de producción de energía eléctrica, y por tanto es indudable que el art. 121 *bis* infringe el citado precepto de la Ley del sector eléctrico, y con ello el principio de jerarquía normativa del art. 9.3 CE.

Tomando como referencia lo señalado por la doctrina constitucional en las SSTC 181/2013 y 32/2016, considera que el canon de constitucionalidad que se debe aplicar es el del art. 149.1.22 CE y el correspondiente del Estatuto de Autonomía, lo que permite concluir que en la medida en que los 20 MW térmicos es una cifra inferior a los 50 MW previstos en la Ley del sector eléctrico, el umbral que delimita competencias sobre la autorización de estas instalaciones no pretende ser indicativo de territorialidad y aprovechamiento supracomunitario, en los términos fijados por la doctrina constitucional para atribuir la competencia al Estado, sino que se ha determinado únicamente en base a los parámetros de la Directiva 2012/27/UE.

A ello se añade que, en el procedimiento de cogeneración, normalmente la electricidad se produce en el propio punto de consumo o en un ámbito cercano; es un sistema vinculado habitualmente a procesos industriales de diverso tipo, que se caracteriza por constituir una producción de electricidad descentralizada, esto es, mayoritariamente

consumida por el propio productor o por centros de consumo próximos, por lo que difícilmente las instalaciones de cogeneración en Cataluña afectarán a otra Comunidad Autónoma y, por lo tanto, su autorización corresponde a la Generalitat. La cogeneración tiene una importante implantación en Cataluña, y las instalaciones térmicas de cogeneración allí localizadas son muy numerosas y tienen diversa potencia térmica, pero ninguna supera los 50 MW eléctricos, aunque muchas superan los 20 MW térmicos, y todas han sido autorizadas por la Generalitat, lo que corrobora el criterio de que 20 MW térmicos no se corresponden con los parámetros constitucionales del aprovechamiento y transporte intracomunitario y por tanto, que este precepto no se ajusta al orden constitucional expuesto. Se concluye de lo anterior que la disposición final primera vulnera la interpretación conforme al art. 149.1.22 CE y 133 EAC, así como la interpretación conforme del art. 3.13 a) LSE efectuada por la STC 32/2016.

Finalmente, y en cuanto a la disposición final cuarta, relativa a los títulos competenciales, se afirma que ha de seguir la suerte de los preceptos impugnados, por lo que la inconstitucionalidad de los anteriores preceptos se proyecta sobre la misma.

2. Por providencia de 7 de junio de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y en su representación y defensa, por la Abogada del mismo, frente al Gobierno de la Nación en relación con el artículo 13 y las disposiciones finales primera y 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 las auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. Se acordó también dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aporte cuanto documentos y alegaciones considere convenientes, así como comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTIC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el día 21 de junio de 2016, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que fue concedida mediante providencia de 22 de junio de 2016. Finalmente, dicho escrito tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 26 de julio de 2016, oponiéndose a la demanda y solicitando la íntegra desestimación del conflicto, con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

Tras hacer referencia al contenido de la regulación que efectúa el Real Decreto, considera necesario destacar dos antecedentes relevantes para el presente conflicto. Por un lado, el hecho de que el Dictamen emitido por el Consejo de Garantías Estatutarias 3/2016 excluye la inconstitucionalidad de la atribución de competencias al Estado que realizan los apartados 1 y 3 del artículo 13; por otro, que el Gobierno, en la contestación al requerimiento formulado por el Gobierno de Cataluña vino a afirmar, en relación con lo previsto en la disposición final primera, que «en ningún caso se cuestiona la competencia de la Generalitat de Cataluña para otorgar autorizaciones sobre instalaciones de producción que estén en su territorio y que el aprovechamiento que generen sólo se proyecte sobre la propia Comunidad», añadiendo que «el hecho de que lo previsto en el nuevo art. 121 *bis* del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, sea de aplicación a todas las instalaciones de generación de electricidad cuya potencia térmica total sea superior a 20 MW es el evitar que alguna instalación de producción de competencia estatal con estas características quede fuera del ámbito de aplicación, incumpliendo por tanto lo dispuesto en la Directiva de eficiencia».

Se refiere a continuación el Abogado del Estado a los títulos competenciales aplicables y a la doctrina constitucional sobre el concepto material y formal de las bases en esta materia. Considera al respecto que el Real Decreto tiene por objeto fomentar la eficiencia energética en el ámbito de la Unión Europea mediante el uso de la cogeneración, por lo que su vinculación con la planificación general de la actividad económica está fuera de discusión, al tiempo que el propio recurrente reconoce la dimensión nacional de la evaluación y el análisis del coste y beneficio que regula el artículo 13 impugnado. En cuanto al título competencial del art. 149.1.23 CE, afirma que en el presente conflicto, si bien es mencionada la competencia en materia de medio ambiente que ostenta Cataluña conforme al art. 144 EAC, a la hora de analizar cada uno de los preceptos concretamente impugnados, solo se alega la vulneración de las competencias ejecutivas en materia de energía, conforme al art. 133 EAC. En relación con la competencia del Estado en materia de bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), señala que el condicionamiento y la influencia tan determinante que sobre la actividad económica ejerce el régimen energético justifican la interacción de esta competencia con la atribuida en el art. 149.1.13 CE, remitiéndose a lo señalado en la SSTC 197/1996 y 223/2000.

Recuerda, a este respecto, que el Tribunal Constitucional ha establecido como criterio general que en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales debe prevalecer la regla específica sobre la más genérica, si bien este criterio no puede tener un carácter absoluto, y las competencias de ordenación o dirección general de la economía han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso. A juicio del Abogado del Estado, y a la vista de la doctrina constitucional, no resulta preciso efectuar esfuerzo interpretativo alguno para afirmar que, en el presente supuesto, de esa competencia estatal de dirección general de la economía forman parte, en cuanto la misma pueda recaer sobre el sector petrolero, no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo.

En lo que respecta al concreto análisis de los preceptos impugnados en el presente conflicto positivo de competencias, afirma el Abogado del Estado que la evaluación nacional de la cogeneración de alta eficiencia, basada en un análisis de coste y beneficio también nacional, que prevé el artículo 13, debe corresponder al Estado para así cumplir con las exigencias previstas en la Directiva que se transpone y para dar una imagen fiel ante las instituciones europeas de la realidad y futuro de la cogeneración en España. Pone de relieve, asimismo, que el recurrente no niega que tenga que ser el Estado quien comunique el resultado ante la Unión Europea, ni que tenga competencia para la evaluación y el análisis, lo que defiende es que este análisis se realice por agregación de las evaluaciones y análisis; que a nivel autonómico hagan las Comunidades Autónomas, limitándose el Estado a una mera agregación de evaluaciones y análisis parciales.

Con independencia de que, siendo éste el argumento, no existe, en principio inconstitucionalidad en la atribución de competencia al Estado, además se ha señalado en la contestación al requerimiento, que «la preparación de esta evaluación completa sólo puede desarrollarse desde una perspectiva estatal. El alcance de la evaluación debe ser sobre todo el territorio nacional y debe elaborarse sobre un amplio enfoque temporal y geográfico», por lo que –afirma el Abogado del Estado– para lograr esta finalidad es necesario que el Estado ostente competencias para analizar y excluir del análisis tal y como dispone el artículo 13.

Finalmente, y en relación con la impugnación de la disposición final primera, reitera que el artículo 121.bis, tal y como señala la contestación al requerimiento, se integra dentro del citado Real Decreto 1955/2000, el cual tiene una delimitación clara y definida en cuanto a su objeto y a las instalaciones que abarca, cuya autorización corresponde al Estado, sin que esta delimitación competencial haya sido variada por la introducción del artículo 121 bis.

4. Por providencia de 4 de octubre se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el art. 13 y disposiciones finales primera y 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 las auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que a través los preceptos impugnados, el Estado se ha excedido en su competencia para la fijación de las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), menoscabando la competencia autonómica para dictar la normativa de desarrollo y sustrayendo asimismo la que le corresponde para el ejercicio de funciones ejecutivas en esta materia, lo que determina la vulneración de lo dispuesto en los arts. 144 y 133 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Se alega asimismo la vulneración del art. 149.1.22 CE por la disposición final primera, en lo que respecta a la autorización de instalaciones eléctricas cuyo aprovechamiento no afecte a otra Comunidad o el transporte de energía no salta de su ámbito territorial, en los términos en que dicha competencia ha sido interpretada por la STC 32/2016.

El Abogado del Estado –como más ampliamente se expone en los antecedentes– rechaza las vulneraciones denunciadas, señalando que los preceptos impugnados responden a un adecuado ejercicio de las competencias estatales contempladas en el art. 149.1.13, 22 y 25 CE.

2. Expuestas sucintamente las posiciones de las partes y con carácter previo al examen de fondo, debemos pronunciarnos sobre el alcance objetivo del presente conflicto positivo de competencias.

En el suplico de la demanda, la Abogada de la Generalitat solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad del art. 13 del Real Decreto 56/2016, pero en el texto de la misma se omite cualquier mención a lo dispuesto en los apartados 2, 5 y 6 del citado precepto, sin que se efectúe argumentación alguna, siquiera sea mínima, sobre su contenido o sobre los motivos que sustentarían la pretendida declaración de inconstitucionalidad.

La omisión absoluta de cualquier alegación en relación con lo dispuesto en los citados apartados impide que este Tribunal pueda entrar a pronunciarse sobre los mismos, y así lo hemos reiterado en numerosas ocasiones, ya que es carga del recurrente argumentar los motivos por los que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional, y cuando esa carga no se observa es justo hablar de una falta de la diligencia procesalmente exigible, pues «la promoción de un conflicto requiere que se justifique la afeción de las normas constitucionales y estatutarias definidoras del orden competencial, correspondiendo a la Comunidad Autónoma demandante la carga de alegar la competencia propia que se entiende menoscabada o vulnerada, así como la de justificar ese menoscabo o vulneración determinante de la existencia de un verdadero conflicto constitucional sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 9), y, en el presente caso, esa ausencia de alegación impide considerar justificada la existencia de invasión, menoscabo o condicionamiento del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma» (STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 4).

En consecuencia, procede rechazar el conflicto planteado en relación con los mencionados apartados, por lo que la impugnación dirigida contra el art. 13 del Real Decreto 56/2016 queda circunscrita a sus apartados 1, 3 y 4.

3. A fin de situar la norma impugnada en su contexto normativo, conviene hacer una sucinta referencia al contenido de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, (en adelante la Directiva) que, a través del presente

Real Decreto, se transpone parcialmente, así como al contenido del propio Real Decreto 56/2016.

La Directiva 2012/27/UE recoge las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011, en especial en relación con el objetivo de aumentar en un 20 por 100 la eficiencia energética de la Unión para el año 2020; contempla un marco común de medidas dirigidas a fomentar la eficiencia energética dentro de la Unión Europea y establece acciones concretas para llevar a la práctica alguna de las propuestas incluidas en el plan de eficiencia energética, adoptado por la Comisión en 2011, con el fin de alcanzar el potencial de ahorro de energía no realizado hasta la fecha. En este marco general, la Directiva viene a exigir a los Estados miembros que fijen objetivos, planes y programas nacionales de eficiencia energética de carácter indicativo, objetivos que deben ser evaluados por la Comisión. En orden a fijar esos objetivos nacionales indicativos de eficiencia energética, los Estados miembros han de tener en cuenta las circunstancias nacionales que afecten al consumo de energía primaria, como el potencial remanente de ahorro rentable de energía, los cambios en las importaciones y exportaciones de energía, los avances en todas las fuentes de energía renovables, etc.

El objeto del Real Decreto 56/2016 es, conforme a su preámbulo, «el impulso y la promoción de un conjunto de actuaciones a realizar dentro de los procesos de consumo energético, que puedan contribuir al ahorro y la eficiencia de la energía primaria consumida, así como a optimizar la demanda energética de la instalación, equipos o sistemas consumidores de energía, además de disponer de un número suficiente de profesionales competentes y fiables, a fin de asegurar la aplicación efectiva y oportuna de la citada Directiva 2012/27/UE de Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012. En este sentido, se trata también de profundizar en el desarrollo del mercado de los servicios energéticos a fin de asegurar la disponibilidad tanto de la demanda como de la oferta de dichos servicios». El Real Decreto transpone parcialmente la citada Directiva, principalmente en lo relativo a auditorías energéticas, sistemas de acreditación para proveedores de servicios energéticos y auditores energéticos, así como en lo relativo a la promoción de la eficiencia energética en los procesos de producción y uso del calor y del frío.

De acuerdo con su disposición final cuarta, el Real Decreto se dicta en ejercicio de las competencias previstas en el art. 149.1. 13, 23 y 25 CE, que atribuyen al Estado competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre protección del medio ambiente y sobre bases del régimen minero y energético, respectivamente.

4. Dado que lo que se plantea es una controversia competencial, hemos de comenzar analizando la cuestión relativa al encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias.

Las partes no discrepan en relación con los títulos competenciales que consideran de aplicación para la resolución del presente proceso constitucional, sino en su alcance en relación con cada uno de los preceptos impugnados, pues el debate se centra en de determinadas previsiones estatales a las que la Generalitat niega su carácter básico, por tratarse del ejercicio de funciones ejecutivas, que se insertarían en lo dispuesto por los arts. 133 y 144 EAC.

Los títulos competenciales estatales que debemos tomar en consideración son, pues, los establecidos en las reglas 13 («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y 25 («bases del régimen ... energético») del art. 149.1 CE, invocados expresamente en la disposición final cuarta del Real Decreto; así como también el título competencial previsto en el artículo 149.1. 23 («legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección»), que tiene un carácter complementario, en la medida en que las actuaciones reguladas para la mejora de la eficiencia energética, contribuyen a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y, con ello a su vez, al cumplimiento de los objetivos sobre cambio climático.

Aunque resulten imbricados los títulos competenciales citados, dado que el más específico a los efectos del presente conflicto es el contemplado en el art. 149.1.25 CE, hemos de centrar en él nuestro análisis. Igualmente, debemos tener en cuenta, en relación a lo previsto en la disposición final primera de la norma controvertida, el título competencial recogido en el art. 149.1.22 CE («autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial»), pues es en este título estatal en el que se encuadra ese concreto precepto, con el alcance que ya examinamos en la STC 181/2013, de 23 de octubre, FJ 4.

A su vez, dichos títulos han de ser puestos en relación con el art. 133.1 EAC que atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía que incluye las submaterias siguientes: «a) La regulación de las actividades de producción, almacenaje y transporte de energía, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña; b) La regulación de la actividad de distribución de energía que se lleve a cabo en Cataluña, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones correspondientes y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña; c) El desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía; d) El fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética». Carácter compartido de la competencia autonómica que ha de ser entendido en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60.

Finalmente, a efectos de completar el canon de enjuiciamiento aplicable, es preciso referirse, puesto que es cuestión debatida en el presente proceso, a la doctrina constitucional en torno a los requisitos de carácter formal y material que han de cumplir las bases estatales. En la STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 5, citada por las SSTC 32/2016, FJ 4, y 62/2016, de 17 de marzo, FJ 7, el Tribunal declaró que «el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero; 48/1988, de 2 de marzo; 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre)».

Las citadas SSTC 32/2016, FJ 4, y 62/2016, FJ 7, recuerdan que «[P]or lo que hace a la perspectiva formal, en el ámbito de la energía eléctrica, la doctrina constitucional entiende que el concepto de bases comprende las normas básicas con rango legal sobre la ordenación del sector eléctrico, y también, de manera excepcional y de acuerdo con la doctrina constitucional sobre el concepto material de bases, normas de carácter reglamentario y actos de naturaleza ejecutiva, especialmente, pero no sólo, con respecto al régimen económico del sector (STC 18/2011, FJ 8). Nuestra doctrina ha fijado los requisitos que deben cumplirse, de modo que se ha admitido que a esta perspectiva atiende «el principio de ley formal... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que como excepción a dicho principio de ley formal... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5)» (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11). 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 su importancia 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)».

5. Señalado todo lo anterior, procede ya iniciar el enjuiciamiento de los distintos preceptos impugnados, comenzando por el art. 13, apartados 1, 3 y 4, según el cual:

«1. Cada cinco años el Ministerio de Industria, Energía y Turismo llevará a cabo y notificará a la Comisión Europea, una evaluación completa del potencial de uso de la cogeneración de alta eficiencia y de los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración eficientes, que contendrá la información indicada en el anexo III.

...

3. A efectos de la evaluación a que se refiere el apartado 1, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo llevará a cabo un análisis de costes y beneficios que abarque el territorio español, atendiendo a las condiciones climáticas, a la viabilidad económica y a la idoneidad técnica, con arreglo a la parte 1 del anexo IV.

El análisis de costes y beneficios podrá ser parte de una evaluación medioambiental con arreglo a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

4. En los casos en que la evaluación prevista en el apartado 1 y el análisis mencionado en el apartado 3 del presente artículo determine la existencia de potencial para la aplicación de la cogeneración de alta eficiencia de calefacción y/o refrigeración urbanas eficientes, cuyas ventajas sean superiores a su coste, se adoptarán las medidas oportunas para que se desarrolle una infraestructura de calefacción y refrigeración urbana eficiente y/o para posibilitar el desarrollo de una cogeneración de alta eficiencia y el uso de la calefacción y la refrigeración procedentes de calor residual de fuentes de energía renovables.

En los casos en que a evaluación prevista en el apartado 1 del presente artículo y el análisis mencionado en el apartado 3 no determinen la existencia de un potencial cuyas ventajas sean superiores a su coste, con inclusión de los costes administrativos de la realización del análisis de costes y beneficios contemplado en el apartado siguiente o en el art. 121 bis del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, según corresponda, la Dirección General de Política Energética y Minas podrá eximir a las instalaciones de la realización de dicho análisis de costes y beneficios.»

El artículo 13, en sus apartados 1 y 3, con el fin de promover una mayor eficiencia energética en el sector de la calefacción y refrigeración, contempla la realización de una evaluación completa sobre la capacidad y las posibilidades reales de utilización de la cogeneración de alta eficiencia para el suministro de energía en los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, que incluye un análisis de costes-beneficios; dicha evaluación se lleva a cabo por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, se ha de notificar a la Comisión Europea y abarca la totalidad del territorio estatal. En el apartado 4 se contempla también una obligación individualizada para determinadas instalaciones de efectuar un análisis de la relación coste-beneficio que supondría incorporar la cogeneración de alta eficiencia en su funcionamiento, análisis del que podrá eximirse a las instalaciones en los supuestos allí contemplados.

En relación con los apartados 1 y 3, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña no discute que el Estado pueda establecer unos valores o parámetros de alcance nacional que sirvan para llevar a cabo la evaluación completa o el análisis global de costes y beneficios, ni tampoco que sea el Estado el competente para transmitir los resultados de dicha evaluación y análisis a la Comisión Europea; lo que cuestiona es que se reserve al Estado el ejercicio material de esta función ejecutiva, afirmando que una regulación respetuosa con el esquema de distribución de competencias, conllevaría que el Estado se limite a incorporar o agregar los datos que al efecto le sean

facilitados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de las citadas funciones materiales de evaluación y análisis en su respectivo territorio.

La cogeneración se concibe como la generación simultánea de energía térmica y de energía eléctrica o mecánica en un único proceso, a partir de una misma fuente de energía primaria, que permite aprovechar el calor que se produce. La Directiva 2012/27/UE parte de considerar que los sistemas de cogeneración de alta eficiencia y los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración tienen gran potencial para el ahorro de energía primaria, razón por la cual prescribe en su artículo 14 la obligación de que los Estados lleven a cabo la evaluación exhaustiva y actualizada de este potencial, con el fin de «facilitar información a los inversores sobre los planes nacionales de desarrollo y contribuir a un entorno estable y propicio a las inversiones». Se pretende así que las instalaciones nuevas de generación de electricidad y las ya existentes que hayan sido objeto de una reforma sustancial o cuyo permiso o licencia se haya actualizado, vayan equipadas con unidades de cogeneración de alta eficiencia para recuperar el calor residual procedente de la producción de electricidad, siempre que el análisis de costes y beneficios sea favorable; y este calor residual podría luego transportarse a donde se necesite mediante redes de calefacción urbana. A su vez, para llevar a cabo esta evaluación completa, se dispone la realización por los Estados de un análisis de costes y beneficios que abarque todo el territorio, atendiendo a las condiciones climáticas, a la viabilidad económica y a la idoneidad técnica, que deberá permitir la determinación de las soluciones más eficientes en relación con los recursos y más rentables en relación con los costes, para responder a las necesidades de calefacción y refrigeración.

De conformidad con dichas previsiones, el artículo 13, apartados 1 y 3, atribuye al Ministerio de Industria y Energía la realización de esa evaluación completa y un análisis de costes-beneficios, referida a la totalidad del territorio, que permita determinar el potencial existente para la utilización de la cogeneración de alta eficiencia como fuente de suministro de energía. La previsión contenida en dicho precepto se complementa con lo dispuesto en los anexos III y IV del Real Decreto 56/2016 en donde se contemplan respectivamente, el conjunto de aspectos que ha de incluir la evaluación sobre el potencial de eficiencia en la calefacción y la refrigeración, y los principios generales y particulares en los que ha de consistir el análisis de costes y beneficios, que tiene por objeto establecer la opción más rentable y ventajosa de calefacción y refrigeración para una zona geográfica determinada.

En el anexo III se determina así que la evaluación completa de los potenciales nacionales de calefacción y refrigeración incluirá, entre otros datos: una descripción de la demanda de calefacción y refrigeración; una previsión de cómo cambiará esa demanda en los siguientes 10 años, teniendo en cuenta, en particular, la evolución de la demanda en los edificios y los diferentes sectores de la industria; un mapa del territorio nacional en el que se señalen los puntos de demanda y los puntos posibles de generación de calefacción y refrigeración, así como la infraestructura de calefacción y refrigeración urbana ya existente; la determinación de la demanda que podría satisfacerse mediante cogeneración de alta eficiencia; la fijación del potencial adicional de cogeneración de alta eficiencia, incluido el obtenido a partir de la renovación de las infraestructuras ya existentes y la construcción de instalaciones de nueva generación e industriales, o de otras instalaciones que generen calor residual; y las estrategias, actuaciones y medidas que podrán adoptarse hasta 2020 y 2030 para realizar el potencial indicado y satisfacer la demanda señalada. Se señala asimismo que, en la medida adecuada, la evaluación completa podrá estar compuesta por un conjunto de planes y estrategias regionales o locales.

Por su parte, el anexo IV señala que el análisis de costes y beneficios puede consistir en una evaluación de un proyecto de instalación individual o de un grupo de proyectos de un ámbito más amplio, local, regional o nacional, a fin de determinar la opción más rentable y ventajosa de calefacción o refrigeración para una zona geográfica dada a efectos de la planificación del sistema de calefacción.

Atendida su naturaleza, en los términos que se detallan en los anexos, las funciones de evaluación y análisis que se regulan en los apartados 1 y 3 del art. 13 del Real Decreto exigen una perspectiva de conjunto que contemple como una unidad la totalidad del

territorio estatal, dado que los aspectos e informaciones que deben incluir únicamente pueden obtenerse a partir de una consideración conjunta de todo el territorio, y desde un amplio enfoque, tanto temporal como geográfico. El precepto exige una evaluación y análisis global del potencial nacional, sin perjuicio de que el mismo pueda estar compuesto por un conjunto de planes y estrategias regionales o locales. Es decir, que esta evaluación y análisis que alcanza a la totalidad del territorio, puede desglosarse en planes y estrategias regionales o locales, pero sin que esa afirmación signifique que la actividad de evaluación y análisis pueda en sí misma llevarse a cabo a través de la mera agregación acumulativa de las informaciones, planes o estrategias proporcionadas desde las instancias autonómicas o locales.

En otros términos, la evaluación y el análisis de costes y beneficios requieren la realización de una labor de prospectiva, comparativa y de análisis, que conlleva necesariamente la apreciación de valores y parámetros de alcance nacional, como medio de hacer posible una evaluación homogénea y un análisis de conjunto, que permita una comparación entre diversos puntos del territorio nacional en condiciones equivalentes, lo que excluye que dicha actividad pueda limitarse a una mera agregación de perspectivas territoriales de carácter sectorial. El examen del contenido del precepto permite aflorar, además, su transcendencia económica, pues el objetivo de la eficiencia energética es, entre otros, el ahorro energético y, como tal, produce un efecto económico no discutible; y, en este sentido, la referencia contenida en el art. 13 al análisis de costes-beneficios, pone de manifiesto no solo la relevancia energética de las medidas de eficiencia, sino también su indudable dimensión económica.

El ámbito estatal de la actividad a realizar, y por tanto el carácter supraterritorial de la actividad descrita, conllevan la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales, interterritoriales y temporales implicados, lo que hace imposible el fraccionamiento de la actividad. Nos encontramos pues ante un supuesto en el que el alcance supraterritorial de la actividad ejecutiva justifica su ejercicio por el Estado, en los términos expresamente reconocidos por la doctrina constitucional, esto es, «cuando además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza, no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera una grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar la atribución a un único titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (por todas, STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 6).

El precepto controvertido ha de reputarse pues acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues si bien el mismo contempla una medida ejecutiva de carácter básico, el alcance supraterritorial de la actividad a realizar, la exigencia de una coordinación de datos que supera la perspectiva autonómica, así como el carácter esencial de la coherencia y homogeneidad técnica de la actuación de las Administraciones públicas en la valoración y elaboración de estos parámetros en orden a la posterior planificación del potencial de uso de esta fórmula de eficiencia energética, hacen inviable la descentralización de dicha actividad y exigen la coordinación por un único sujeto, que necesariamente ha de ser el Estado, pues como este Tribunal ya ha tenido ocasión de afirmar «es legítimo que el Estado ejerza, en aquellos supuestos en los que aparezcan esas circunstancias (supraterritorialidad, necesidad de coherencia y homogeneidad técnica) facultades de coordinación» (STC 53/2016, de 17 de marzo, FJ 5).

Lo anterior no es obstáculo para que a esa evaluación y análisis global, puedan eventualmente incorporarse también informaciones o datos proporcionados por las propias Comunidades Autónomas en relación con instalaciones situadas en su territorio, siendo la vía adecuada para ello, la utilización de los instrumentos de colaboración previstos en el bloque de la constitucionalidad, sin que corresponda a este Tribunal «determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles son las técnicas y cauces precisos para dar curso a la necesaria

cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 3/2014, FJ 4), pero sin que esa función colaborativa pueda llevar a sustituir la perspectiva global y el alcance nacional de la función de evaluación y análisis que aquí se contempla y que justifican su atribución a un órgano del Estado.

Por las razones expuestas, procede rechazar la impugnación formulada en relación con los apartados 1 y 3 del art. 13 del Real Decreto 56/2016.

En relación con lo dispuesto el apartado 4 del art. 13, la impugnación formulada por el Gobierno de la Generalitat se concreta al segundo párrafo del precepto, en cuanto su argumentación se limita a afirmar que forma parte de sus competencias la facultad ejecutiva que el precepto atribuye a la Dirección General de Política Energética y Minas, de eximir a las instalaciones de la realización del análisis individualizado de costes y beneficios, en los supuestos allí contemplados. El análisis individualizado de costes y beneficios está previsto (apartado 5 del precepto) para aquellas instalaciones cuya potencia térmica total sea superior a 20 MW, y que están en consecuencia sujetas a autorización administrativa, en los términos previstos en la disposición final primera del Real Decreto. Por ello, el análisis de la presente impugnación deriva de lo que a continuación se señala en relación con la citada disposición final primera, y debe ser examinado conjuntamente con ella.

6. La disposición final primera introduce un nuevo artículo 121 *bis* («trámites previos») en el título VII del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, que si bien no se reproduce totalmente dada su extensión, viene sustancialmente a establecer lo siguiente:

«1. Con carácter previo o simultáneo a la solicitud de autorización administrativa, el peticionario presentará ante la Dirección General de Política Energética y Minas un análisis de costes y beneficios de adaptar el funcionamiento de la instalación proyectada a la cogeneración de alta eficiencia de acuerdo con lo dispuesto en el anexo IV parte 2 del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone parcialmente 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, en los siguientes casos.

a) Cuando se proyecte una instalación térmica de generación de electricidad cuya potencia térmica total sea superior a 20 MW.

b) Cuando se lleve a cabo una renovación sustancial de una instalación térmica de generación de electricidad, cuya potencia térmica total sea superior a 20 MW...

2. La Dirección General de Política Energética y Minas, podrá denegar la autorización de la instalación o renovación de la instalación térmica de generación, si la misma no contempla la cogeneración de alta eficiencia y el análisis de costes y beneficios realizado por el titular al que hace referencia el apartado 1, resultara favorable a su incorporación.

3. Excepcionalmente, cuando existan motivos derivados de otras obligaciones exigidas en el ordenamiento jurídico español u otras razones imperiosas de propiedad o de financiación, la Dirección General de Política Energética y Minas podrá resolver, previa solicitud motivada del interesado, que determinadas instalaciones concretas queden exentas de aplicar opciones cuyos beneficios superen sus costes. En este caso, el Ministerio de Industria, Energía y Minas, presentará a la Comisión Europea una notificación motivada de su decisión, en el plazo de tres meses desde la fecha de la resolución.

4. En todo caso, lo dispuesto en apartados anteriores se aplicará a las instalaciones a las que es aplicable la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y sus disposiciones de desarrollo sobre las emisiones industriales, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en las mismas.»

El argumento que sustenta la impugnación de este precepto es exclusivamente el de considerar que el mismo es incoherente con el criterio establecido en el art. 111 del Real Decreto 1955/2000 que delimita la competencia para otorgar y denegar autorizaciones administrativas de las instalaciones térmicas de generación de electricidad. Considera el Gobierno de la Generalitat que el establecimiento de 20 megavatios (MW) térmicos como umbral delimitador de la competencia de autorización no respeta el canon de constitucionalidad que resulta del art. 149.1.22 CE y del art. 133 EAC, en los términos en que ha sido interpretado por la propia doctrina constitucional, e infringe el art. 3.13 a) de la Ley del sistema eléctrico. Este umbral de 20 MW no es relevante ni significativo para determinar el aprovechamiento infra o supracomunitario de una instalación de producción de energía eléctrica, cuando es éste el criterio delimitador que deriva de los preceptos señalados y del canon de constitucionalidad aplicable, por lo que resulta contrario a lo señalado tanto en el art. 149.1.22 CE como en el art. 133 EAC y a lo señalado por la STC 32/2016.

El precepto contempla el régimen de otorgamiento de las autorizaciones para el funcionamiento o renovación de instalaciones térmicas de generación de electricidad que apliquen la cogeneración de alta eficiencia, exigiendo la presentación –previa o simultánea– por parte del peticionario, de un análisis de costes y beneficios, en aquellos supuestos en que la potencia térmica total de la instalación sea superior a 20 MW, tal y como se señala en la Directiva en su artículo 14.5. En lo que respecta a la exigencia de dicho trámite previo, no es función propia de este Tribunal pronunciarse en abstracto sobre cuestiones o aspectos de carácter técnico que vengan establecidos por el legislador como consecuencia de la evolución tecnológica y su impacto sobre la eficiencia energética, por lo que nuestro examen ha de limitarse a examinar si las nuevas facultades de autorización de las instalaciones, atribuidas en el precepto a un órgano estatal, infringen la delimitación constitucional y estatutaria de competencias que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE y en el art. 133 EAC en los términos señalados por la doctrina constitucional en esta materia.

La previsión contenida en este precepto supone la introducción de una regla específica o particular en el procedimiento general previsto para la autorización de instalaciones eléctricas que se contiene en el art. 111 del Real Decreto 1955/2000, especificidad que encuentra su fundamento en las especiales características técnicas que han de reunir las plantas de cogeneración, que determinan la necesidad de un régimen regulado y económico peculiar, dado que, a diferencia de las centrales eléctricas convencionales, como ya hemos señalado, este tipo de instalaciones permiten obtener simultáneamente energía eléctrica (o mecánica) y energía térmica útil en un único proceso, favoreciendo de este modo el ahorro de energía primaria, esto es, la llamada eficiencia energética, reduciendo las emisiones a la atmósfera, principalmente de gases de efecto invernadero, ya que el calor producido se aprovecha en otros procesos.

La potencia térmica de una instalación, medida en megavatios térmicos, que es el factor limitativo de cogeneración de energía introducido por el Real Decreto 56/2016 y la potencia eléctrica de las instalaciones a las que hace referencia la Ley del sector eléctrico (LSE) son dos referentes técnicos de distinta naturaleza. En otros términos, las instalaciones térmicas de generación de electricidad mediante cogeneración tienen una naturaleza y una finalidad propias, y utilizan una técnica de producción de energía eléctrica distinta de la convencional. La potencia térmica total instalada no es un concepto coincidente con el de potencia eléctrica al que se refiere la Ley del sector eléctrico; es decir, los megavatios de potencia térmica total de una instalación de cogeneración no coinciden necesariamente con los megavatios de potencia eléctrica, por lo que no resultan aplicables al presente supuesto las previsiones de la Ley del sector eléctrico a las que se remiten los recurrentes.

Dicho lo anterior, la cuestión planteada ha de resolverse acudiendo al encuadramiento competencial en materia de autorización de instalaciones eléctricas (art. 149.1.22 CE) y la doctrina constitucional sobre la materia, en concreto, la contenida en la STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 5, que a su vez se remite a lo señalado en la STC 181/2013, de 23 de

octubre, FJ 7, y cuyos pronunciamientos resultan trasladables al supuesto que ahora se examina.

Afirmamos entonces que «no es misión de este Tribunal señalar en abstracto cuáles podrían ser los criterios técnicos más oportunos, adecuados o convenientes ... ni valorar en abstracto si son suficientes, sino enjuiciar en concreto si los criterios legales cuestionados infringe o no el bloque de constitucionalidad (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13)», y entendimos que «los datos de potencia instalada y de la tensión nominal de la línea que emplea el precepto impugnado son sin duda muy relevantes a la hora de valorar la proyección intra- o supracomunitaria de una concreta instalación eléctrica en el mercado del sector eléctrico y, por ello, pueden ser también datos relevantes para determinar a qué ente territorial le corresponde su autorización, sin que por sí mismos sean incompatibles con el criterio territorial que enuncia el art. 149.1.22 CE». Después de recordar que «ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente», señalamos que «el precepto impugnado puede ser objeto de una interpretación conforme a la Constitución. En la medida en que se entienda que la aplicación de los criterios legales cuestionados no conduce necesariamente a un resultado material distinto del que se desprende de la regla constitucional del aprovechamiento intra- o extracomunitario consagrada en el art. 149.1.22 CE. Así pues, debe descartarse la inconstitucionalidad del precepto impugnado en tanto que la aplicación de los criterios legales de potencia instalada y de la tensión nominal de la línea no tenga el efecto de alterar el resultado querido por el poder constituyente, sino que, por el contrario, aquel ha de ser entendido en el sentido de que la autorización estatal de las instalaciones que cumplan los criterios de potencia y tensión a lo que hace referencia procederá, en tanto que los mismos son indicativos de territorialidad, en los supuestos previstos en el art. 149.1.22 CE».

La doctrina contenida en las citadas Sentencias resulta de aplicación al supuesto que nos ocupa, y permite llegar a una interpretación conforme del precepto que se examina, debiendo entenderse, de conformidad con la misma, que lo señalado en la disposición final primera del Real Decreto 56/2016 no vulnera la distribución competencial, en la medida en que la aplicación de los criterios técnicos de potencia térmica total allí previstos para las instalaciones térmicas de generación de electricidad, que apliquen la cogeneración de alta eficiencia, coincidan materialmente con los criterios constitucionales del aprovechamiento y del transporte intra- o extracomunitario contemplados en el art. 149.1.22 CE, de acuerdo con la doctrina que acaba de examinarse. Esta interpretación será llevada al fallo.

Señalado lo anterior, estamos en condiciones de pronunciarnos sobre la impugnación del artículo 13.4, precepto respecto del cual hemos de llegar a idéntica conclusión; esto es, la competencia para eximir o no de análisis individualizado de costes y beneficios, en la medida en que se inserta como trámite previo, en el procedimiento de autorización de las instalaciones con potencia térmica total superior a 20 MW, habrá de corresponder al titular de la competencia para el otorgamiento de la autorización, en los términos que acaban de señalarse; y, por ello, la referencia que en el citado precepto se efectúa a la Dirección general de política energética y minas ha de ser entendida en relación con aquellas instalaciones respecto de las cuales –y conforme a los parámetros doctrinales expuestos– le corresponda la competencia para el otorgamiento de la correspondiente autorización administrativa.

7. La disposición final cuarta del Real Decreto establece:

«Este real decreto se dicta en ejercicio de las competencias que las reglas 13, 23 y 25 del art. 149.1 de la Constitución Española atribuyen al Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre protección del medio ambiente y sobre bases del régimen minero y energético, respectivamente.»

Como hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente, la impugnación por conexión de esta disposición final, que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer la regulación que contiene el Real Decreto 56/2016, ha de resolverse en

consonancia con las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos, sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico, por cuanto el Gobierno autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación a cada uno de los preceptos impugnados y ello se proyecta sobre esta concreta disposición (por todas STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 5).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que el art. 13.4 y la disposición final primera del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, son conformes con la Constitución, interpretados en los términos señalados en el fundamento jurídico 6.

2.º Desestimar en lo demás el presente conflicto positivo de competencias

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.