

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1444 *Pleno. Sentencia 3/2014, de 16 de enero de 2014. Conflicto positivo de competencia 9061-2007. Planteado por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial. Competencias sobre autorización de instalaciones eléctricas y régimen energético: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales que regulan el procedimiento de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial (STC 8/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 y don Enrique López López Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 9061-2007, interpuesto por la Xunta de Galicia contra el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial. Ha comparecido y formulado alegaciones la Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 23 de noviembre de 2007, tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito del Letrado de la Xunta de Galicia que, actuando en la representación que legalmente ostenta, y dando cumplimiento al acuerdo del Consello de la Xunta de 22 de noviembre de 2013, interpuso conflicto positivo de competencia contra el texto íntegro del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, con base en los argumentos que someramente se expondrán a continuación.

El Real Decreto impugnado regula el procedimiento para la autorización de producción de energía eléctrica en el mar. Su disposición final primera se refiere al título competencial del art. 149.1.22 CE, a cuyo tenor corresponde al Estado «la autorización de las instalaciones eléctricas, cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial». Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Galicia (en adelante EAG), atribuye a la Comunidad Autónoma las «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.22 y 25 CE» (art. 27.13 EAG). El Real Decreto impugnado atribuye a la Administración central todas las facultades, partiendo de la base de que, por ser instalaciones ubicadas en el mar territorial, corresponden al Estado. Esta es la única interpretación posible, pues aunque el

Real Decreto impugnado exige para las instalaciones de generación eólica una potencia superior a 50 MW, no atribuye competencias a las Comunidades Autónomas para las instalaciones que no lleguen a dicha potencia, como demuestra el hecho de que la disposición final segunda habilite al Estado para intervenir en las instalaciones de pequeña potencia.

La proyección territorial del Estado suscita numerosos problemas que se proyectan sobre la distribución competencial. Respecto a los espacios marítimos, la mención más específica es la del art. 132.2 CE que determina el carácter demanial de la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Estos conceptos tienen su origen en el derecho marítimo, que en la actualidad se plasma en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, de la que procede destacar que atribuye a los Estados ribereños las mismas facultades sobre el mar territorial que las que ostentan sobre su territorio. Por su parte, la Ley 10/1977, de 4 de enero, establece el régimen jurídico de las aguas interiores y del mar territorial, siendo el Real Decreto 2510/1977 el que fijó las líneas de base. La Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la zona económica, otorga al Estado español los derechos de soberanía sobre los recursos vivos de esta zona. Aunque es de reseñar que los conceptos fijados en las normas anteriormente mencionadas no son estrictamente seguidos en otras normas sectoriales. Así la Ley de costas confundió derechos de soberanía exclusivos con el dominio público, mientras que la Ley 3/2001, de pesca marítima del Estado, y la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y la marina mercante recogen sus propias definiciones de estos espacios marítimos. A ello hay que añadir que el Tribunal Constitucional, cuando describe el ámbito marítimo, lo ha hecho principalmente en el análisis del título de pesca. En definitiva, concluye la demanda, el Estado puede ejercer facultades sobre el mar territorial, por lo que habrá de analizarse la distribución de competencias sobre el mismo.

A estos efectos, comienza señalando la Comunidad Autónoma recurrente, que aunque la competencia para obligar a un Estado por medio de convenios o tratados internacionales corresponde en exclusiva al Estado, las facultades que implica deben respetar la distribución interna de competencias, como así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en relación al Derecho europeo (STC 148/1998, FJ 4). En otras palabras, el Estado no puede amparar su competencia sobre el mar territorial en el título relaciones internacionales. En segundo lugar, considera la Comunidad Autónoma recurrente que la única limitación a la intervención del Reino de España sobre el mar territorial es el derecho de paso inocente, por lo que no existen peculiaridades en dicho espacio que puedan afectar a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En tercer lugar, prosigue la demanda, el art. 132.2 CE no es una norma atributiva de competencias tal y como deriva de una consolidada doctrina constitucional al respecto. Así pues, no existe otro criterio en el que fundamentar la competencia del Estado que el de entender que el mar territorial no forma parte de la Comunidad Autónoma, planteamiento que pasa a rebatir la demanda que sostiene, por el contrario, que las competencias autonómicas solo tienen los límites territoriales establecidos en los concretos títulos competenciales.

Las razones en las que sustenta esta interpretación son, además de las opiniones doctrinales formuladas en los inicios del Estado de las Autonomías, las siguientes: (i) el hecho de que el Estatuto de Autonomía solo se refiera a las cuatro provincias como parte del territorio gallego no implica que Galicia no tenga competencias sobre el mar, pues el propio Tribunal Constitucional ha reconocido lo contrario (SSTC 38/2002 y 9/2001); (ii) la referencia a las provincias no conlleva una visión plana del territorio pues tampoco se refiere el Estatuto de Autonomía al espacio aéreo o al subsuelo y (iii) si este debate se saldara con este argumento resultaría que el Estado tampoco sería competente, pues no existe una definición clara del territorio estatal. Es más, el art. 137 CE se refiere a la organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas sin mención alguna al mar. De donde concluye que el mar territorial es tan territorio para las Comunidades Autónomas como lo es para el Estado, por lo que las Comunidades

Autónomas podrán ejercer competencias sobre el mar territorial cuando el propio bloque de la constitucionalidad no lo impida o cuando esa limitación al territorio marítimo, aunque no esté recogida expresamente, derive con evidencia incuestionable de la naturaleza de la actividad que se está analizando. Si ello no fuera así, no podría entenderse cómo las Comunidades Autónomas han asumido competencias con proyección sobre espacios marítimos, como es el caso de los transportes marítimos, en los que el Estado solo tiene reservados los que circulen por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Pues bien, expone la demanda que dado que el título competencial no establece ninguna limitación y estamos ante una materia que, con la tecnología actual tiene una proyección en el mar, debe regir, también con respecto a las instalaciones de producción eléctrica, la distribución competencial del art. 27.13 EAG, de la misma forma que si estuvieran en tierra. Esta interpretación se vería avalada por el Tribunal Constitucional en la STC 9/2001, sobre la Ley gallega de pesca, la STC 6/1993, que habría justificado la proyección de competencias autonómicas sobre el mar territorial y zona económica exclusiva, concretamente marisqueo y acuicultura. Esta interpretación se ha reiterado en múltiples pronunciamientos posteriores (SSTC 184/1996, de 14 de noviembre; 103/1989; 158/1996; 40/1988; 149/1991 y 102/1995), ha sido objeto de algún pronunciamiento judicial en el mismo sentido (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 24 de marzo de 2004, y pronunciamientos del Tribunal Supremo en materia de impuestos) y se ha acogido en leyes autonómicas que regulan el patrimonio cultural e histórico submarino. Por el contrario, la STC 38/2002, no determinó la cuestión más allá del caso concreto que resolvió, pues el Tribunal Constitucional avaló la competencia de Andalucía sobre un espacio natural compuesto de elemento terrestre y marítimo con continuidad entre ambos, pero no expresó que todo espacio natural sin estas características fuera de competencia estatal. Así pues, como el art. 27.13 EAG no contempla ninguna limitación territorial en relación a la dimensión marítima, puede ejercerla sobre el mar que es, precisamente, lo que vino a afirmar la STC 38/2002.

En cuanto al título competencial de art. 149.1.22 CE debemos entender, añade la demanda, que la actuación estatal no deriva o se basa en la potencia de las instalaciones de generación, criterio en que se traduciría el título competencial del citado precepto constitucional. Pero en cualquier caso, debe recordarse que el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado aún sobre la competencia que corresponde al Estado ex art. 149.1.22 CE en lo relativo a las instalaciones de producción, pues los pronunciamientos constitucionales se han limitado a las instalaciones de transporte. Alega la demanda que el Estatuto de Autonomía para Galicia no somete las instalaciones de generación al requisito de su carácter intraautonómico, como hace con las de transporte, por lo que son de competencia autonómica todas las instalaciones de producción eléctrica, sin perjuicio de la planificación en esta materia realizada por el Estado con participación de las Comunidades Autónomas. Por ello, si se entendiera que el Estado ha aprobado la norma impugnada a partir de su competencia ex art. 149.1.22 CE, también sería inconstitucional al ser las instalaciones de producción todas ellas de competencia autonómica.

Para el caso de que ninguno de los anteriores argumentos fuera aceptado, habría que tener en cuenta que se habría obviado todo instrumento de colaboración en un espacio donde existen competencias autonómicas con posible proyección sobre el mar. Sólo son dos los momentos en los que la Comunidad Autónoma puede tener intervención. En primer lugar, en los informes para la caracterización del área eólica marina, aunque dependerá de que la Administración estatal decida pedirle informe. En segundo lugar, a través del nombramiento de un representante del Comité de valoración de las solicitudes de reserva de zona, aunque solo es voz autonómica en un organismo adscrito al Estado. Aunque el principio de colaboración no está expresamente recogido en la Constitución, en este caso, la colaboración es preceptiva como así lo demuestra que el Real Decreto 661/2007 disponga que en las intervenciones estatales sobre instalaciones en el mar territorial existirá una previa consulta, mientras que el Tribunal Constitucional ha considerado oportuno la técnica de la consulta, en diversos pronunciamientos (SSTC 77/1984, 227/1988 y 149/1991).

Finalmente, el art. 3 del Real Decreto impugnado atribuye a un órgano estatal la autorización en relación con el salvamento marítimo, cuando este tipo de actuaciones corresponde de plano a la ejecución, mientras que el Tribunal Constitucional (STC 40/1998) consideró que las facultades estatales se limitan a la coordinación. El art. 17 del Real Decreto impugnado prevé que la resolución del procedimiento de concurrencia otorgará al solicitante el derecho de acceso a la red de transporte por la potencia que le sea asignada, líneas de transporte que cuando sean de competencia autonómica deben ser autorizadas por éstas y no por el Estado.

Concluye la demanda suplicando que se declare que la competencia para establecer el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de generación eléctrica en el mar territorial corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia, que el Real Decreto impugnado vulnera las competencias autonómicas y que, en consecuencia, se anule la citada disposición y que, en todo caso, se declare que el Real Decreto vulnera el principio de colaboración y las competencias autonómicas, de modo que se declare su nulidad o subsidiariamente, la del art. 3 y disposición adicional tercera.

2. Mediante providencia de 12 de diciembre de 2007, el Pleno del Tribunal Constitucional admitió a trámite el conflicto positivo de competencia, ordenando dar traslado al Gobierno de la Nación para que, en el plazo veinte días, pudiera personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimare convenientes, comunicarlo al Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera recurrido el citado Real Decreto, y, finalmente, publicarlo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Con fecha de seis de febrero de 2008, dentro del plazo conferido al efecto, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, el escrito de alegaciones de la Abogacía del Estado. Tras una exposición general sobre la creciente importancia en el sector de la energía renovable y, en concreto, de la eólica marina, sobre su conexión con la política europea en materia energética y con el Plan estatal de energías renovables, y tras resumir el contenido de la norma, el escrito de contestación a la demanda, recuerda: (i) que el procedimiento que contempla el Real Decreto impugnado se limita, esencialmente, a recoger el procedimiento ya regulado en el Real Decreto 1955/2000, unificando así los diferentes trámites dispersos en el ordenamiento jurídico, (ii) que el requisito de la potencia instalada mínima de 50 MW es el que recoge el art. 3 de la Ley del sector eléctrico (Ley 54/1007) cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada, y (iii) que el escrito rector del conflicto impugna el decreto en su totalidad, sin descender a la consideración particularizada de los preceptos que lo integran.

En cuanto a la competencia para la autorización de instalaciones eléctricas que otorga al Estado el art. 149.1.22 CE, recuerda que junto a ella, el Estado tiene, ex art. 149.1.25 CE, competencia para las bases del régimen energético. De ambos se deduciría un criterio constitucional que resalta su naturaleza supracomunitaria por la trascendencia de la política energética y como requisito para la unicidad del orden económico nacional (STC 1/1982). Al Estado corresponde, en consecuencia, no solo establecer un conjunto normativo suficientemente homogéneo, sino la adopción de aquellas medidas precisas para la optimización de los recursos energéticos desde el punto de vista del interés nacional. En este punto conviene destacar la interrelación entre demanda y generación eléctrica pese a que no coincidan en cuanto a su localización. Si tenemos en cuenta que la energía no es almacenable resulta que, si existen Comunidades Autónomas en las que no se genera toda la energía que se consume y otras resultan excedentarias, la que estas Comunidades Autónomas generen aprovechará y beneficiará a aquellas en las que no exista suficiente generación para satisfacer su demanda. Pues bien, los preceptos que delimitan la competencia del Estado y de la Junta de Galicia en lo referente a la autorización de las instalaciones de energía eléctrica (arts. 149.1.22 CE y 27.13 EAG) no distinguen entre instalaciones eléctricas, por lo que la instalación dentro del territorio de la Comunidad Autónoma es condición necesaria, pero no suficiente, para determinar la competencia autonómica, siendo además necesario que no exista una afectación

extracomunitaria. Así, la STC 108/1996, estableció, en relación con las instalaciones de transporte de energía, que la competencia de autorización es estatal cuando se dan cualquiera de las dos condiciones siguientes: que el transporte salga del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma o su aprovechamiento afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma. Prosiguiendo con este título competencial resulta que, teniendo en cuenta que la potencia instalada mínima exigida por el art. 2 del precepto impugnado es superior a los 50 MW, es indiscutible que, como así lo establece también el art. 3.2 a) de la Ley del sector eléctrico, nos encontramos ante instalaciones eléctricas cuyo aprovechamiento afecta a varias Comunidades Autónomas. Ahora bien, el Real Decreto impugnado contempla también la posibilidad de que el Director General de Política Energética y Minas autorice instalaciones de potencia inferior (art. 25), que son aquellas que se entiende no tienen carácter supraautonómico. No obstante, en la medida en que la Comunidad autónoma solo puede ejercer competencias sobre su territorio, la competencia corresponde en todo caso al Estado por aplicación del art. 149.3 CE y del art. 132 CE: siendo de titularidad estatal el mar territorial y no proyectándose en esta materia una competencia autonómica, la cláusula residual adquiere todo su valor en este caso.

En efecto, en cuanto a la delimitación del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, y tras descartar que el art. 132 CE atribuya al Estado competencias, recuerda la Abogacía del Estado la doctrina constitucional ya recaída sobre la cuestión, doctrina de la que cabría colegir, en primer lugar, que el territorio se configura como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales, operando así como límite a las competencias autonómicas (SSTC 38/2002, FJ 6), sin que la afectación de la zona marítimo terrestre al ámbito competencial autonómico englobe al mar territorial (STC 149/1991, de 4 de julio). Y, en segundo lugar, que excepcionalmente las Comunidades Autónomas pueden llegar a ejercer competencias sobre el mar territorial, lo que dependerá bien de un explícito reconocimiento estatutario, o bien de la naturaleza de la competencia que resulte del bloque de la constitucionalidad (STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 6). Como quiera que en este caso no hay un expreso reconocimiento estatutario ni ello deriva de la naturaleza de la competencia, hay que concluir que la competencia de autorización de instalaciones de generación debe ejercitarse dentro del ámbito territorial autonómico, por lo que Galicia no tendría competencia para regular y autorizar las instalaciones de producción eléctrica en el mar territorial.

Finalizando con las demás alegaciones de inconstitucionalidad, descarta la Abogacía del Estado que se haya ignorado el principio de colaboración. Razona que existen distintas técnicas en las que se plasma este principio, cuya elección entra de lleno en la discrecionalidad del legislador estatal. El Real Decreto impugnado, además de la cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas (disposición adicional cuarta), contiene, a lo largo de su articulado, una serie de preceptos que prevén la participación autonómica, en concreto el art. 11 para la caracterización del área eólica marina y la composición del comité de valoración de las solicitudes de reserva de zona, todo ello sin perjuicio de la previsiones que sobre participación contiene el Real Decreto 1955/2000, que resulta de aplicación supletoria al procedimiento regulado en la norma impugnada.

En consecuencia, la Abogacía del Estado solicita la desestimación íntegra del conflicto declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

4. Por providencia de 14 de enero de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente conflicto positivo de competencias, la Xunta de Galicia impugna el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, que establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial. Entiende la Comunidad Autónoma que la competencia para regular el procedimiento y la autorización de las instalaciones de producción de energía en el mar territorial es autonómica. En cuanto que el mar territorial forma parte del ámbito

territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, las instalaciones de producción de este tipo de energía quedan, por aplicación de los arts. 149.1.22 CE y 27.13 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG), bajo la competencia autonómica, pues, a diferencia de lo que ocurre con las de transporte, basta con que estén emplazadas en la Comunidad Autónoma para que su autorización corresponda a esta última. Para el caso de que las anteriores alegaciones no fueran estimadas, entiende, además, la Comunidad Autónoma de Galicia, que la disposición reglamentaria impugnada sacrifica el principio de cooperación con vulneración de las expresas competencias autonómicas sectoriales que el Estatuto de Autonomía le atribuye sobre el mar territorial.

Por su parte, la Abogacía del Estado rechaza que el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma esté integrado por su territorio y el mar territorial, y afirma que, en todo caso, el Estado tiene competencia para autorizar las instalaciones de producción de potencia superior a 50 MW, ex art. 149.1.22 y 25 CE, así como las inferiores a la potencia establecida, ésta vez por aplicación del art. 132 CE en conexión con el art. 149.1.3 CE.

2. Antes de entrar en el fondo de la controversia competencial planteada, procede realizar dos precisiones previas. En primer lugar, el Real Decreto aquí impugnado ha resultado modificado con posterioridad a la interposición del presente conflicto, por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre. Es doctrina de este Tribunal que, en procesos competenciales, «[l]a eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» (STC 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 3).

Las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, son resultado de la reestructuración de la organización básica de los departamentos ministeriales llevada a cabo por el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, que, a su vez, ha ido seguida de la aprobación de los reales decretos que establecen la estructura organizativa básica de cada uno de los departamentos ministeriales. En la medida en que la modificación se ha limitado a reasignar competencias entre los diferentes órganos estatales, pero no ha modificado, siquiera mínimamente, ni el alcance de las competencias estatales, ni el procedimiento establecido, no cabe duda de que la controversia competencial sigue plenamente vigente. En consecuencia, cabe concluir que este conflicto de competencias no ha perdido objeto.

Debemos, en segundo lugar, precisar el objeto de este conflicto positivo de competencias a la vista del papel que juega el requerimiento previo exigido por el art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuya finalidad primordial es la de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por ello, en ocasiones anteriores, este Tribunal ha afirmado que «[s]e han de hacer constar con claridad en el requerimiento de incompetencia los preceptos de la disposición viciada de incompetencia» (STC 207/2011, de 20 de diciembre).

En el requerimiento previo, la Xunta de Galicia alegó la vulneración de las competencias autonómicas en materia de autorización de instalaciones de generación de energía eléctrica ubicadas en el mar territorial, y la lesión de otras competencias autonómicas sobre dicho espacio, que se habría producido por el desconocimiento del principio de colaboración que debe presidir el ejercicio por el Estado de sus competencias cuando éstas pueden afectar a competencias sectoriales autonómicas sobre ese mismo espacio físico. Precisamente por ello, la Xunta solicitó que se derogara la totalidad del Real Decreto. Ciertamente es que, además, el requerimiento se refería, en concreto, al art. 3 en lo que atañe al otorgamiento por el Ministerio de Fomento de la autorización de las actividades precisas para la realización del objeto del Real Decreto, cuando afecten a la seguridad marítima, navegación y vida humana, pues entendía que la falta de un trámite

de consulta a la Comunidad Autónoma junto con la atribución al Ministerio de esta competencia ejecutiva, lesionaba el ejercicio de sus competencias autonómicas en materia de salvamento marítimo. El requerimiento no contenía, sin embargo, ninguna otra alusión a preceptos concretos en que se residenciara una vulneración autónoma de las competencias autonómicas.

En el presente conflicto de competencias, la Xunta solicita la declaración de nulidad de la totalidad del Real Decreto impugnado. Con carácter subsidiario suplica la nulidad del art. 3 del citado Real Decreto, que atribuye las competencias a los distintos órganos de la administración estatal, y de la disposición adicional tercera que regula la realización de un estudio estratégico ambiental del litoral español. Aunque no solicita su nulidad, la demanda alega, además, que el art. 17 del Real Decreto impugnado vulnera las competencias autonómicas, porque la reserva de zona otorgada por el Estado conlleva el derecho de acceso a las instalaciones de transporte de energía de competencia autonómica.

Pues bien, en cuanto que sólo el apartado 4 del art. 3 fue objeto de especial mención en el requerimiento, y sin perjuicio de la resolución que debamos adoptar en relación a la titularidad de la competencia para regular y autorizar las instalaciones de generación de energía en el mar territorial, nos pronunciaremos también, pero únicamente, sobre éste concreto precepto.

3. De acuerdo con el resumen de la demanda y de las alegaciones realizadas en los antecedentes de esta Sentencia, ambas partes coinciden en la materia y en los títulos competenciales que les asisten, aunque discrepan de su interpretación y alcance.

La resolución de la controversia competencial requiere, pues, que nos pronunciemos, en primer lugar, sobre si la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre las instalaciones de producción o generación de energía eléctrica ubicadas en el mar territorial. De no ser así, resultará innecesario que concluyamos sobre el alcance de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.22 CE: si la Comunidad Autónoma no ostentara competencia sobre este tipo de instalaciones es, por definición, imposible que se haya vulnerado la competencia material que ésta invoca.

Esta cuestión ha sido resuelta en las SSTC 8/2013, de 17 de enero; 87/2013, de 11 de abril, y 99/2013, de 23 de abril, cuyos razonamientos debemos reiterar. Afirmamos en la STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 5, que el territorio se configura como un elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales. Las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial, aunque ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma pueda tener repercusiones fuera de la misma.

En el art. 132.2 la Constitución se refiere al mar territorial al describir los bienes que, por sus características naturales, forman parte del dominio público estatal. Sin embargo, de este precepto no cabe deducir conclusión alguna respecto a la inclusión o no de dichos bienes en el territorio de las Comunidades Autónomas. El concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno. Tampoco es concluyente, proseguíamos, que la propia Constitución atribuya al Estado competencia exclusiva sobre pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector pesquero se atribuyan a las Comunidades Autónomas, o que estas puedan asumir competencias, *ex art.* 148.1.11 CE, en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura puesto que, por definición, las competencias exclusivas del Estado se ejercen sobre todo el territorio nacional, mientras que tampoco cabe excluir de principio la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias extraterritoriales sobre el mar territorial.

Sin embargo, sí resulta determinante a estos efectos, proseguíamos entonces, el art. 143 CE, que configura el ejercicio del derecho de autonomía y, en consecuencia, el autogobierno de las Comunidades Autónomas sobre la base de los territorios insulares, las provincias y los municipios. Ello se explica por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento común de que el territorio

autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad Autónoma pero que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial, siendo esta y no otra la idea razón que subyace en la doctrina constitucional. Precisamente porque el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, sólo excepcionalmente pueden llegarse a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario o sólo cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular.

A la vista de lo expuesto, debemos concluir que las instalaciones de producción de energía en el mar territorial no se encuentran ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, pues el territorio autonómico no se extiende al mar territorial.

Las alegaciones de la Xunta de Galicia van dirigidas a demostrar que el mar territorial forma parte del ámbito territorial autonómico, sin que se argumente en ningún momento que podríamos estar en alguno de los supuestos en los que excepcionalmente se ha admitido que se pueden llegar a ejercer competencias en el mar territorial. Por sí sólo, ello nos eximiría de tener que examinar si estamos ante un supuesto excepcional de ejercicio extraterritorial de competencias autonómicas sobre el mar territorial. A pesar de ello, hay que señalar que ni existe un reconocimiento estatutario explícito para el ejercicio de la competencia autonómica en materia de régimen energético sobre el mar territorial, ni ello deriva de la naturaleza con que esta competencia se ha configurado en el bloque de la constitucionalidad, ni, finalmente, la autorización de las instalaciones de producción de energía en el mar territorial resulta imprescindible, con carácter general, para el ejercicio de las competencias de las que la Comunidad Autónoma de Galicia es titular.

En definitiva, no ostentando la recurrente competencia sobre las instalaciones de generación de energía que se encuentran ubicadas en el mar territorial, debemos concluir que el Real Decreto impugnado no ha vulnerado las competencias que a ésta atribuye el art. 27.13 EAG.

4. Invoca también la Comunidad Autónoma recurrente que el procedimiento establecido en el Real Decreto impugnado elimina el principio de cooperación que debe presidir el ejercicio por el Estado de sus competencias, cuando éstas recaen sobre el mismo espacio físico, en este caso el mar territorial, soporte de otras competencias autonómicas. En concreto se citan las de marisqueo y acuicultura, transporte marítimo, medio ambiente y salvamento marítimo, tal como se ha resumido en los antecedentes de esta Sentencia.

Para resolver esta alegación, debemos reproducir la doctrina constitucional en materia de colaboración. Sobre este principio este Tribunal ha afirmado, en primer lugar, que es consustancial al Estado autonómico (por todas la STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 7, con cita de las anteriores). En segundo lugar, que «[d]e la doctrina recogida en las SSTC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7 a); 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 c) y d); y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38, cabe extraer las notas comunes a las técnicas de cooperación que hemos juzgado constitucionalmente admisibles. Con distintas fórmulas, todas tienen en común el diseño de un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes que están llamadas a cohonestarse, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines. La decisión resultante constituye un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, concurrencia que resulta constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. Este deseable resultado se alcanzará normalmente abriendo un período de consultas para llegar al acuerdo que, de no conseguirse, preservará necesariamente la decisión estatal, que se impondrá a las entidades territoriales únicamente en los aspectos que son de su exclusiva competencia, sin desplazar a la correlativa competencia autonómica» (STC 5/2013, de 17 de enero, FJ 6). En tercer lugar, hemos señalado que no corresponde 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 (SSTC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 4,

y 49/2013, de 28 de febrero, FJ 7). Es, en definitiva, con estos parámetros, que procederemos a valorar si el Real Decreto impugnado respeta o no el principio de colaboración en el ejercicio por el Estado de las competencias que afectan al mismo espacio físico sobre el que la Comunidad Autónoma ejerce determinadas competencias materiales.

El Real Decreto impugnado regula el procedimiento de autorización de las instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, tanto de generación eólica como de producción eléctrica a partir de otras energías renovables. Constituye éste, un inmejorable ejemplo de regulación especial, pues mientras el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre –de aplicación supletoria en lo no previsto por el Real Decreto impugnado–, regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministros y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, y el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial –energías renovables–, el Real Decreto impugnado desarrolla el procedimiento de autorización de las instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial que, conforme al art. 4.2 del Real Decreto 661/2007, corresponde otorgar al Estado, previa consulta a las Comunidades Autónomas afectadas.

Según la exposición de motivos del Real Decreto impugnado, con él se pretende recoger toda la normativa nacional que resulta de aplicación e integrarla en un solo procedimiento administrativo, con la finalidad de orientar a la iniciativa privada y permitir a la Administración salvaguardar los espacios físicos donde vayan a instalarse frente a posibles impactos medioambientales, y racionalizar el procedimiento administrativo de aplicación. En concreto, las instalaciones de generación eólica requieren la realización de estudios, ensayos y análisis que, por su envergadura, deben abarcar un amplio periodo de tiempo, por lo que, para ellas, el Real Decreto impugnado regula, antes del otorgamiento de la correspondiente autorización, común a todo tipo de instalaciones de generación eléctrica, un procedimiento similar al establecido en las legislaciones de minas e hidrocarburos, en el que se reserva un territorio con un permiso de investigación o reserva de zona, que posteriormente da lugar a la concesión de la explotación. Para el resto de instalaciones de generación a partir de otras energías renovables, por su pequeño tamaño y carácter experimental, se establece un procedimiento simplificado.

El procedimiento que regula el Real Decreto impugnado para los parques eólicos es, por tanto, previo a la autorización de la instalación para cuyo otorgamiento el Real Decreto 661/2007, contempla la consulta a las Comunidades Autónomas. La reserva de zona se inicia a instancia de parte, y entre la documentación que debe presentar el interesado en obtenerla, se encuentra la información necesaria para la tramitación del estudio de impacto ambiental y una separata para las Administraciones públicas afectadas. Recibida la documentación, el órgano estatal competente debe reunir, en el denominado documento de caracterización, todos los informes emitidos por las instituciones y Administraciones afectadas sobre las consecuencias que podría tener la posible implantación del parque eólico que sobre el área que la rodea. Si este documento no existe o si se prevé que su vigencia no se mantendrá hasta la resolución del procedimiento de concurrencia, se exige la elaboración de un nuevo documento de caracterización que debe tener en cuenta las repercusiones que el posible parque eólico tenga sobre la actividad pesquera, flora y fauna, aves, navegación marítima, navegación aérea, turismo, patrimonio histórico y arqueológico y sobre el paisaje, geomorfología y las comunidades biológicas del fondo marino, playas, dinámica litoral y la estabilidad de las costas adyacentes, espacios marinos sometidos a un régimen de protección ambiental, explotación de recursos minerales, defensa y seguridad, cables y las tuberías submarinas y cualquier otro que se considere de interés. Esto es, el documento de caracterización debe tener en cuenta la repercusión de la citada instalación sobre las áreas de actividad afectadas por el ejercicio de las competencias autonómicas. A tal fin, se solicitarán informes a las «Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución de proyectos eólicos en el interior del área de estudio», participación que, en el caso de las Comunidades Autónomas, se llevará a cabo, según establece la disposición adicional cuarta, de acuerdo con las previsiones

específicas que establezcan sus normas estatutarias. Una vez elaborado este documento se irá incorporando al mismo cualquier nueva información o actualización aportada, entre otros, por las Administraciones consultadas.

A tenor de lo expuesto, no cabe duda que el principio de colaboración se ha plasmado en el Real Decreto impugnado en lo que se refiere al documento de caracterización del área eólica mediante un sistema de consulta a las Comunidades Autónomas afectadas, que ningún reparo suscita desde el punto de vista de su constitucionalidad. Las Comunidades Autónomas no han sido excluidas de la selección del adjudicatario del proceso de concurrencia, que culmina con la reserva de zona, y que se inicia una vez elaborado y aprobado el documento de caracterización. De acuerdo con el art. 15 del Real Decreto impugnado, forma parte del comité de valoración un representante designado por la Consejería con competencias en materia de energía de cada una de las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas que linden con el área eólica marina. El hecho de que las Comunidades Autónomas, cuyas competencias pueden verse afectadas por la reserva de zona para instalaciones de este tipo, sólo cuenten con un representante con voz y voto en el órgano colegiado, no les impide expresar su parecer en relación a todos aquellos aspectos que pueden afectar a sus competencias y conformar mediante su voto la voluntad del órgano colegiado.

Finalmente, tampoco se elimina la participación de las Comunidades Autónomas en el otorgamiento de la autorización de la instalación. De acuerdo con el art. 27 del Real Decreto impugnado, resulta que los trámites de información pública, alegaciones, información a otras Administraciones públicas y resolución, se harán de acuerdo con los arts. 125, 126, 127 y 128 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por lo que el Real Decreto impugnado no contiene una regulación distinta del mencionado Real Decreto, que no es objeto de impugnación en este conflicto de competencias, ni ha sido objeto de alegación alguna. De la misma forma, el procedimiento simplificado que establece el Real Decreto impugnado para la autorización de otras instalaciones de generación con energías renovables distintas de la eólica, se remite con carácter supletorio, a lo establecido en el Real Decreto 1955/2000, sin que excluya expresamente la participación de las Administraciones públicas afectadas, motivo por el cual no podemos concluir que se haya excluido el principio de colaboración que, en su caso, sería imputable a una disposición que no ha sido recurrida en este conflicto de competencias.

5. Resta, en fin, determinar si, como alega la Comunidad recurrente, la autorización por el Estado de las instalaciones de generación en el mar territorial, en cuanto que atribuye al Estado una competencia ejecutiva en relación al salvamento marítimo que excede de la mera coordinación, invade la competencia autonómica para la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo (STC 40/1998, de 19 de febrero). Del tenor literal del art. 3.4 resulta que el Ministerio de Fomento es el órgano competente para «autorizar las actividades necesarias para la realización del objeto del presente Real Decreto cuando afecten a la seguridad marítima, a la navegación y a la vida humana en el mar». Como se desprende del tenor literal de la norma, es el Estado el que debe establecer las condiciones en que se autoricen las instalaciones de generación en el mar territorial que puedan afectar a los bienes jurídicos antes citados. Y este condicionado es accesorio de la autorización de instalaciones de generación en el mar territorial. No se trata, en definitiva, de que el Estado esté regulando la seguridad marítima, y menos aún de que esté ejercitando una competencia ejecutiva en materia de seguridad marítima. Por el contrario, se trata del ejercicio de la competencia estatal para la autorización de instalaciones en el mar territorial, que deberá tener en cuenta las posibles afecciones a la seguridad marítima, la navegación y la vida humana y establecer las condiciones en las que éstas podrán implantarse.

De los anteriores razonamientos deriva que el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, impugnado por la Comunidad autónoma de Galicia, no invade competencias de dicha Comunidad, al carecer de las mismas en lo que respecta al mar territorial; además no lesiona el principio de cooperación, dada la intervención que en el propio Real Decreto se atribuye a la Comunidad impugnante y, en todo caso, corresponde al Estado la

competencia para autorizar instalaciones en el mar territorial, para lo que deberá tener en cuenta las consecuencias que produzcan en todos los ámbitos.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencias.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de enero de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—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.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.