

Ens locals i energia (II)

Ens locals i energia (II)

R. Zapata-Barrero
B. Garcés Mascareñas
(Coordinadors)

Xavier Ferrer Gallardo
Àngel Miret i Serra
Aimada Solé Figueras

Col·lecció

Estudis Locals

Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals

Titular de la Càtedra

Miquel Roca i Junyent

Directora de la col·lecció

Judith Gifreu i Font

Coordinador editorial

Josep M. Matas i Babón

© Associació Catalana de Municipis i Comarques

València 231, 6a

08007 Barcelona

Adreça a internet: www.acm.cat

A/e: catedra@acm.cat

Disseny gràfic:

Eumogràfic

Maquetació i impressió:

XB Cèltica Papel, S.L.

D.L.: B-32303-2011

ISBN: 978-84-938350-4-0

Setembre del 2011

Abreviatures	XXX
Pròleg	XXX
Presentació	XXX
la part.- La gestió energètica als ens locals	
I. El final del model energètic actual: la “confirmació d’una evidència”	XXX
II. El pes de l’energia en l’activitat dels municipis	XXX
II.1. El consum d’energia per capita a catalunya com a mesura de referència	XXX
II.1.1. Els indicadors de consum d’energia	XXX
II.1.2. El consum estimat d’energia per capita.....	XXX
II.2. El consum energètic a l’administració local	XXX
II.3. El paper de l’administració local en la gestió energètica.....	XXX
II.3.1. Línies estratègiques i directrius supramunicipals.....	XXX
II.3.2. El marc competencial de la política energètica local.....	XXX
II.3.3. Eines i recursos complementaris	XXX
III. Els eixos d’actuació de les administracions locals vers l’energia.....	XXX
III.1. La gestió del consum energètic en l’administració local.....	XXX
III.1.1. La comptabilitat energètica.....	XXX
III.1.2. L’auditoria energètica	XXX
III.1.3. L’estratègia energètica en la gestió de la compra o contractació de serveis xxx	
III.2. La regulació de la demanda energètica local	XXX
III.2.1. El diagnòstic energètic local.....	XXX
III.2.2. La prescripció energètica des de l’àmbit local.....	XXX
III.3. La generació energètica local	XXX
III.3.1. L’administració local com a productor d’energia.....	XXX
III.3.2. L’administració local com a operador energètic	XXX
III.4. El desenvolupament del sector energètic local	XXX
IV. L’escenari energètic de les administracions locals a catalunya.....	XXX
IV.1. Les actuacions municipals en l’àmbit de l’energia	XXX
IV.2. Línies d’actuació per sectors de consum	XXX
V. Els referents internacionals	XXX
V.1. Curitiba, un model de planificació sostenible	XXX

V.2. El pacte d'alcaldes, una iniciativa pels pobles i ciutats d'europa.....	xxx
--	-----

VI. Dades energètiques de catalunya, 1990-2007	xxx
---	------------

Ila part.- El règim jurídic local en l'àmbit energètic

I. El règim jurídic del sector elèctric	xxx
--	------------

I.1. El marc constitucional i la distribució de competències en matèria energètica xxx	
---	--

I.1.1. La competència de la generalitat de catalunya en matèria d'energia	xxx
---	-----

I.1.2. L'lse i les competències de les autoritats reguladores.....	xxx
--	-----

I.1.3. En particular, la tarifa d'últim recurs	xxx
--	-----

I.1.3.1. La tarifa a l'administració local.....	xxx
---	-----

I.2. El règim local en matèria energètica	xxx
---	-----

I.2.1. Les competències municipals	xxx
--	-----

I.2.2. Les competències comarcals.....	xxx
--	-----

I.2.3. Les competències provincials.....	xxx
--	-----

I.2.4. Especial referència a l'organització veguerial futura	xxx
--	-----

I. 3. El règim jurídic de les energies renovables	xxx
---	-----

I.3.1. Conceptualització i règim competencial	xxx
---	-----

I.3.2. El marc europeu i la directiva relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables.....	xxx
--	-----

II. La planificació com a instrument jurídic de l'àmbit energètic	xxx
--	------------

II.1. La planificació energètica.....	xxx
---------------------------------------	-----

II.1.1. La planificació en l'àmbit de les energies renovables	xxx
---	-----

II.2. La planificació urbanística i la seva incidència a l'àmbit energètic.....	xxx
---	-----

II.3. La coordinació entre la planificació energètica i la planificació urbanística xxx	
--	--

III. L'activitat dels ens locals en matèria energètica (i). Limitació o intervenció

III.1. Les tècniques d'intervenció dels ens locals en matèria energètica.....	xxx
---	-----

III.2. La normativa reglamentària local.....	xxx
--	-----

III.2.1. L'exercici de la potestat reglamentària en matèria energètica.....	xxx
---	-----

III.3. Les llicències per a instal·lacions energètiques.....	xxx
--	-----

III.3.1. Les llicències d'obres	xxx
---------------------------------------	-----

III.3.2. Les llicències d'activitat	xxx
---	-----

IV. L'activitat dels ens locals en matèria energètica (ii). Foment.....	xxx
--	------------

IV.1. L'impost sobre béns immobles	xxx
--	-----

IV.2. L'impost sobre activitats econòmiques	XXX
IV.3. L'impost sobre construccions, instal·lacions i obres.....	XXX
IV.4. Les taxes.....	XXX
IV.5. Els preus públics	XXX

V. L'activitat dels ens locals en matèria energètica (iii). Prestació de serveis

xxx

V.1. Les formes de gestió directa.....	XXX
V.1.1. Gestió ordinària indiferenciada.....	XXX
V.1.2. Gestió ordinària diferenciada.....	XXX
V.1.3. Organisme autònom.....	XXX
V.1.4. Societat mercantil de capital públic íntegrament	XXX
V.1.5. Entitat pública empresarial	XXX
V.2. Les formes de gestió indirecta.....	XXX
V.2.1. Concessió.....	XXX
V.2.2. Gestió interessada.....	XXX
V.2.3. Concert.....	XXX
V.2.4. Arrendament.....	XXX
V.2.5. Societat mercantil o cooperativa de capital mixt.....	XXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

VI. L'activitat dels ens locals en matèria energètica (iv). Iniciativa econòmica

VI.1. Requisits i límits de la iniciativa pública en activitats econòmiques dels ens locals	XXX
VI.1.1. La justificació de l'oportunitat i de la conveniència de l'activitat	XXX
VI.1.2. Els límits territorials.....	XXX
VI.1.3. Els efectes del dret de la unió europea	XXX
VI.2. Elements formals per a la prestació d'activitats econòmiques	XXX
VI.2.1. El procediment administratiu per a la prestació d'activitats econòmiques	
xxx	
VI.2.1.1. La tramitació de l'expedient administratiu	XXX
VI.2.2. Intervenció de diversos ens locals	XXX
3.4. La producció i distribució d'energia elèctrica pels ens locals.....	XXX
3.4.1. Limitació específica en l'elecció de la forma instrumental.....	XXX
3.4.2. Els règims de producció d'energia elèctrica	XXX
3.4.2.1. El règim ordinari	XXX
3.4.2.1.1. L'autorització administrativa	XXX
3.4.2.1.2. Producció d'energia elèctrica a partir d'aprofitaments hidràulics	XXX
3.4.2.2. El règim especial.....	XXX
3.4.2.2.1. El real decret 661/2007, de 25 de maig, per mitjà del qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica en règim especial	XXX

3.4.2.2.1.1. Àmbit d'aplicació	XXX
3.4.2.2.1.2. Autorització.....	XXX
3.4.2.2.1.3. Competència	XXX
3.4.2.2.2. El decret 308/1996, de 2 de setembre, pel qual s'estableix el procediment administratiu de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim especial.....	XXX
3.4.2.3. Procediment administratiu per a la implantació de parcs eòlics i fotovoltaics a catalunya	XXX
3.4.2.3.1. Instal·lació de parcs eòlics.....	XXX
3.4.2.3.2. Instal·lació de parcs fotovoltaics.....	XXX
3.5. En particular, les agències i les empreses locals d'energia.....	XXX
3.5.1. Les agències locals d'energia	XXX
3.5.1.1. Origen	XXX
3.5.1.2. Modalitats d'agències	XXX
3.5.2. Les empreses locals d'energia	XXX
IV. Conclusions	XXX
V. Bibliografia	XXX

Abreviatures

ABREVIATURES

ALE	Agència Local de l'Energia
ARE	Agència Regional de l'Energia
ACM	Associació Catalana de Municipis i Comarques
UNESA	Associació Espanyola de la Indústria Elèctrica
art.	article
arts.	Articles
BEI	Banc Europeu d'Inversions
BOP	Butlletí Oficial de la Província
OMEL	Compañía Operadora del Mercado Español de Electricidad, S. A. Operador del Mercado Ibérico de Energía, Polo Español, S. A.
CCDL	Consorci Català de Desenvolupament Local
CE	Constitució Espanyola
CEAL	Carta Europea d'Autonomia Local
CCAA	Comunitats Autònomes
D	Decret
ROAS	Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals
TRLMLRC	Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal de règim local de Catalunya
TRLOC	Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya
TRLUC	Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOUE	Diari Oficial de la Unió Europea
ERDIBA	Eficiència i Renovables Diputació de Barcelona
ESE	Empres de serveis energètics
ER	Energies renovables
EPE	Entitat pública empresarial
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya
EAPB	Estatut d'Autonomia del País Basc
E4	Estratègia d'estalvi i eficiència energètica d'Espanya
IPCC	Grup intergovernamental d'experts sobre el canvi climàtic
IAE	Impost d'activitats econòmiques
ICIO	Impost sobre construccions, instal·lacions i obres
IBI	Impost de béns immobles
ICAEN	Institut Català d'Energia
ICE	Institut Català d'Estadística
INE	Institut Nacional d'Estadística
IDAE	Institut per a la Diversificació i Estalvi de l'Energia
ISO	International Organization for Standardization
LRBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local
LRJAP-PAC	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú
LOSEN	Llei 40/1994, de 30 de desembre, d'ordenació del sistema elèctric

LOFAGE	Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat
LSE	Llei 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric
LPAP	Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques
LCSP	Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic
LPCAA	Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats
LV	Llei 30/2010, de 8 d'agost, de vegueries
MIBEL	Mercat ibèric de l'energia elèctrica
OM	Ordre ministerial
OMIE	OMI, Polo Español S.A.
OMIP	OMI-Polo Portugués, SGMR
OMI	Operador del Mercat Ibèric
OA	Organisme autònom
pàg.	pàgina
pàgs.	pàgines
PAE4+	Pla d'Acció per al període 2008-2012 de l'Estratègia d'estalvi i eficiència energètica d'Espanya
PAES	Pla d'acció per l'energia sostenible
PANER	Pla d'acció nacional d'energies renovables
PAEE-AGE	Pla d'actuació de l'eficiència energètica en els edificis de l'Administració General de l'Estat
PEC	Pla de l'energia de Catalunya
POUM	Pla d'ordenació urbanística municipal
PE	Pla especial urbanístic
PER	Pla energies renovables
PFER	Pla foment energies renovables
PIB	Producte interior brut
RD	Reial Decret
RDLegis	Reial Decret Legislatiu
TRRL	Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de règim local
TRLCI	Reial Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del cadastre immobiliari
TRLHL	Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, per el que se aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals
CTE	Reial Decret 314/2006, de 17 de març, que aprova el Codi tècnic de l'edificació
RITE	Reial Decret 1027/2007, del 20 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'instal·lacions tèrmiques dels edificis següents
ss.	següents
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentència del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea
STJUE	Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea
STS	Sentència del Tribunal Suprem
TC	Tribunal Constitucional
TJCE	Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TS	Tribunal Suprem
tep	Tones equivalents a petroli
UE	Unió Europea

Pròleg

Pròleg

Aquesta obra sobre l'energia i el món local es publica alhora que vivim una delicada situació de crisi econòmica que ha trencat de manera implacable la il·lusió de prosperitat permanent en què s'havien acomodat els països desenvolupats. Justament, s'ha observat que la causa última d'aquesta etapa dramàtica té una índole que, més enllà d'allò econòmic, assoleix una dimensió sociològica i psicològica; és a dir, la pèrdua de sentit dels límits de tota classe. La falta de límits, juntament amb la idea persistent que la prosperitat havia de ser una condició inescapable, han portat a fenòmens com l'endeutament individual i de les administracions per sobre del que és tolerable, el palanquejament de les entitats creditícies més enllà de la bona gestió, l'increment irracional dels preus dels actius mobiliaris i immobiliaris, i la infravaloració dels riscos en un sistema abocat al dèficit incontrolable. Aquesta situació, en paraules de la Comissió Europea, ha acabat amb els avenços assolits en els nostres estats del benestar, de manera que tres anys de crisi han esborrat vint anys de sanejament fiscal i han reduït a la meitat el potencial de creixement europeu.

Tanmateix, ¿per què parlar de crisi en el pròleg d'un llibre sobre energia i ens locals? En primer lloc, com ha explicat el professor Jaime Terceiro, perquè "el curtterminisme i una valoració equivocada dels preus i els riscos són dues de les principals causes de l'actual crisi econòmica" i, alhora, pels "aspectes comuns de la infraestructura energètica dels països desenvolupats", que resulta ser "no sostenible, basada en taxes de descompte massa altes i en una mala valoració dels riscos, i que no assumeix els costos de les externalitats del canvi climàtic". Per tant, la crisi econòmica no només ens està obligant a replantejar els instruments de l'estat de benestar i de governança dels mercats, sinó que també ens impulsa encara més a accelerar el canvi del model energètic actual. El llibre que tenen a les mans, en el seu primer capítol, posa immediatament de manifest aquesta situació de transició, en la qual d'un model energètic basat en la utilització de combustibles fòssils,

associats amb la contaminació atmosfèrica, el canvi climàtic i la degradació de l'entorn natural, s'està passant a unes estratègies de planificació energètica inequívocament marcades per la utilització de les energies procedents de fonts renovables i per la moderació del consum.

Aquesta relació entre la sortida de la crisi i el canvi de model energètic queda reflectida en la Comunicació de la Comissió Europea de març de 2010 que conté l'anomenada Estratègia Europa 2020, fonamentada en tres prioritats que es reforcen mútuament: el creixement intel·ligent, és a dir, el desenvolupament d'una economia basada en el coneixement i la innovació; el creixement sostenible, que comporta la promoció d'una economia més verda i competitiva i que faci un ús més eficaç dels recursos; i el creixement integrador, en el qual el foment d'una economia amb un nivell elevat d'ocupació afavoreixi la cohesió social i territorial. Aquestes tres prioritats de creixement s'haurien de traduir en un nombre limitat d'objectius principals; un d'aquests objectius, en consonància amb la Directiva 2009/28/CE, consisteix en reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle com a mínim en un 20 % en comparació amb els nivells de 1990 o en un 30% si es donen les condicions adequades; incrementar el percentatge de les fonts d'energia renovables en el nostre consum final d'energia fins a un 20 % i l'eficiència energètica en un 20 %. Millorar l'eficàcia en l'ús de recursos tindria com a conseqüència un triple benefici, en tant que permetria reduir les emissions, estalviar diners i impulsar el creixement econòmic. La Comissió ha assenyalat que la consecució dels objectius d'Europa 2020 comportaria una disminució en 60.000 milions d'euros de les importacions de petroli i gas, una circumstància que contribuiria a incrementar la seguretat i la independència energètica europea, a més de comportar un gran estalvi financer. Així mateix, s'ha estimat que assolir l'objectiu del 20% en energies renovables té el potencial de crear 600.000 llocs de treball nous, que poden transformar-se en un milió si s'hi suma el tercer objectiu, relatiu a l'eficiència energètica.

La complexitat i la dimensió dels problemes relatius a l'energia i el canvi climàtic constitueixen –aprofitant el títol d'un treball d'Emilio Menéndez– un fet global però, al mateix temps, una qüestió regional i local. Efectivament, el 80 % de la població europea viu i treballa en zones urbanes. Conseqüentment, tal com observen els autors d'aquest llibre, la major part del consum energètic europeu es produeix en aquest àmbit, en què els ens locals són les administracions públiques més properes a la ciutadania. Aquesta evidència ha tingut el suport de la Comissió Europea, que, després de l'adop-

ció, el 2008, del paquet de mesures sobre canvi climàtic i energia, impulsà el moviment conegut com “Pacte dels Alcaldes”, amb la finalitat de donar suport a l'esforç de les autoritats locals en l'aplicació de polítiques d'energia sostenible. Els 1.866 signants del Pacte, des de petits municipis fins a àrees metropolitanes importants d'arreu d'Europa, s'han compromès a executar en el seu territori, en el termini d'un any a partir de l'adhesió, el denominat Pla d'Acció per a l'Energia Sostenible, amb l'objectiu de reduir en com a mínim el 20 % les emissions de diòxid de carboni abans de l'any 2020.

L'encert i l'actualitat del present estudi es posen de relleu en considerar el recent Dictamen del Comitè de les regions de 2 de setembre de 2011 sobre “el futur pressupost de l'UE i la integració de la lluita contra el canvi climàtic en les polítiques generals”, que fa una crida sobre el paper crucial dels ens locals: “els ens locals i regionals tenen un paper essencial en l'aplicació de l'Estratègia Europa 2020 i en la via envers una economia amb baixes emissions de carboni, gràcies a la reducció del consum energètic, la descentralització de l'abastiment, un major ús de les energies renovables i la consolidació de la resistència dels ecosistemes al canvi climàtic, així com el manteniment i l'increment dels embornals de CO₂”. D'acord amb l'exposat fins ara, el Dictamen vincula l'acció pel clima amb l'estímul de l'economia: “l'acció pel clima pot tenir repercussions positives en termes de desenvolupament econòmic, ocupació verda, resistència, cohesió social i qualitat de vida, sobre la base d'un creixement intel·ligent; en aquest sentit, és necessari identificar els possibles sectors i beneficis derivats del canvi”; així mateix, el Comitè “opina que la contractació pública i les inversions locals relacionades amb el clima poden estimular un creixement sostenible, integrador i equitatiu [...] [i] creu que les inversions de l'UE destinades a l'especialització intel·ligent en l'àmbit local poden donar suport a unes solucions innovadores que permetin d'aprofitar les condicions i les oportunitats que ofereixen en l'àmbit local per desenvolupar una economia amb baixes emissions de carboni [i al mateix temps] reforçar la posició de les empreses europees en el mercat global”. Les conclusions del Comitè de les Regions que es resumeixen tot seguit abasten temes centrals per al món local que han estat objecte d'anàlisi en el llibre: la importància de l'eficiència energètica dels edificis; la necessitat d'una major transparència per orientar les inversions; la proposta que com a mínim una línia prioritària específica dels Fons Estructurals 2014-2020 es dediqui a l'ús i la producció sostenibles d'energia i que es doti aquest objectiu de la visibilitat i la importància que mereix; la petició que

la política de cohesió disposi d'un aparell urbà específic que doni suport al desenvolupament de plans d'acció d'energia sostenible i que permeti els ens locals de crear serveis de suport com, per exemple, agències energètiques locals; la reiteració que caldria que l'FSE se centrés en crear recursos humans en l'àmbit local que serien crucials per al desenvolupament futur de ciutats amb un consum baix d'energia i per al foment de les economies locals; i, finalment, el suport als mecanismes més eficaços de finançament, que podrien impulsar les col·laboracions público-privades.

Mentre que existeixen nombrosíssims estudis elaborats des de diferents enfocaments sobre la dimensió global, europea i estatal dels problemes que estem comentant, són molt escasses les obres dedicades a l'anàlisi sistemàtica de la gestió i la regulació energètica en connexió amb els ens locals. És per això que el llibre que posem a la vostra disposició té el mèrit d'oferir una lectura actualitzada sobre aquestes temàtiques i, especialment, per al cas de Catalunya. D'aquesta manera, una vegada més, es fa patent l'aspiració constant de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM) i de la Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals d'oferir eines útils per als governs locals davant dels reptes claus del segle XXI.

Presentació

Xxxxxxxxxxxxxx

Primera part:

**La gestió energètica
als ens locals**

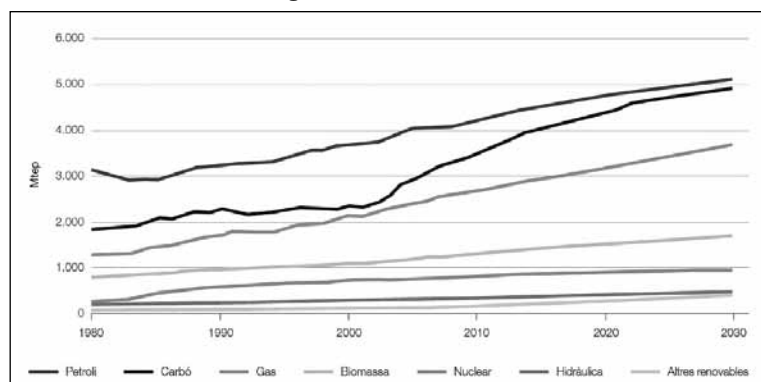
I. El final del model energètic actual: la “confirmació d’una evidència”

Si fem un repàs històric de l’evolució humana, podrem observar que cada etapa evolutiva de la humanitat ha estat marcada per les fonts i formes d’energia utilitzades en cada una i, en conseqüència, cada etapa evolutiva de la humanitat ha estat acompanyada d’avenços tecnològics que han permès l’aprofitament de les noves fonts d’energia, com, per exemple, la navegació a vela amb el vent o la màquina de vapor amb el carbó.

Aquesta continuada evolució tecnològica ha representat una millora de les condicions de vida dels humans i, alhora, una major productivitat en el treball (més producció amb menys esforç i temps); però això, inevitablement, ha estat acompanyat d’un augment del consum d’energia per unitat produïda, com per exemple en el cas de l’agricultura, en què, actualment, per cada 10 calories invertides se n’extreu una de producte; en canvi, en l’agricultura preindustrial, per cada caloria invertida se n’extreien 10 de producte.

Històricament, aquest augment del consum energètic s’ha justificat pels requeriments tecnològics i les necessitats de “consum” d’una societat en creixement continu que gaudeix de recursos energètics abundants i barats.

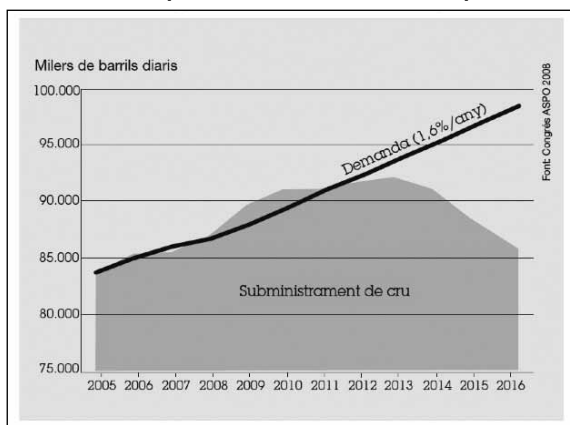
Demanda mundial d’energia primària a l’escenari de referència



Font: Pla de l'energia de Catalunya (PEC) 2006-2015.

En aquest sentit, actualment, gaudim d'un model energètic heretat, basat en la utilització de recursos fòssils i amb un creixement continuat de la demanda. Tanmateix, l'esgotament progressiu dels recursos energètics, fonamentalment el petroli, ens presenta un horitzó en el qual, clarament, és inviable la continuïtat d'aquest model energètic amb un augment progressiu del preu de l'energia i clars problemes de subministrament a mitjà termini.

Evolució de la producció i la demanda de petroli



Font: monografia (*Cultura Energètica*) en el número "Zenit d'un model energètic", publicat per l'Institut Català d'Energia (ICAEN).

Tampoc no podem oblidar els efectes ambientals originats, de forma directa, per l'actual model energètic (contaminació atmosfèrica, canvi climàtic, degradació de l'entorn natural, etc.).

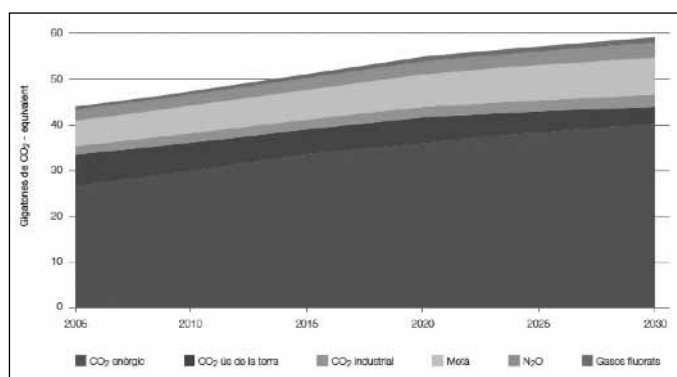
Aquests efectes, en els darrers anys, s'han mostrat de manera evident i continuada, la qual cosa confirma les tesis que apunten a la necessitat de racionalitzar el consum de combustibles fòssils per garantir la supervivència del nostre ecosistema.

En aquest cas, la necessitat d'un canvi de model energètic ja és evident i la comunitat internacional s'organitza en diversos fòrums, per tal de adreçar o regular aquest canvi inevitable:

- Nous objectius energètics i mediambientals en l'horitzó de l'any 2020 en l'àmbit de la Unió Europea (paquet Energia i Clima).
- Conclusions de les perspectives de l'Agència Internacional de l'Energia (World Energy Outlook) en què, any rere any, es posa de manifest un esgotament progressiu del model energètic actual.

- Previsibles acords internacionals més restrictius d'emissions de CO₂ (acords post-Kyoto).

Emissions mundials de gassos amb efecte d'hivernacle per origins a l'escenari de referència



Font: PEC 2006-2015.

D'acord amb les argumentacions anteriorment exposades i l'evidència de les conseqüències negatives sobre l'economia, el medi i la societat que representa l'actual model energètic, podem afirmar que, actualment, totes les estratègies de planificació energètica estan clarament marcades per la moderació del consum d'energia i l'augment de la utilització de fonts renovables com a recurs energètic.

En aquest sentit, la Unió Europea estableix la necessitat d'un canvi de model energètic com un dels objectius prioritaris per la dècada compresa entre 2010-2020. En el cas de Catalunya, el Pla de l'Energia de Catalunya (PEC) 2006-2015 segueix aquesta mateixa línia, tal com ho demostra el següent fragment extret de la introducció del document de revisió de l'any 2009 de l'esmentat pla:¹

“A Catalunya, que no disposa de recursos fòssils significatius, és urgent elaborar polítiques que redueixin radicalment la dependència del país dels combustibles fòssils i portin el model energètic actual a un nou model energètic sostenible en el període de temps més curt possible. S'ha d'actuar fonamentalment sobre la demanda energètica

1. A la revisió de 2009 del PEC 2006-2015 es presenta un recull de les principals variables energètiques de Catalunya i les seves evolucions referides al període 2003-2007.

i alhora garantir-ne la cobertura amb un *mix* d'oferta d'energia més coherent amb l'aposta que es fa per un futur sostenible.

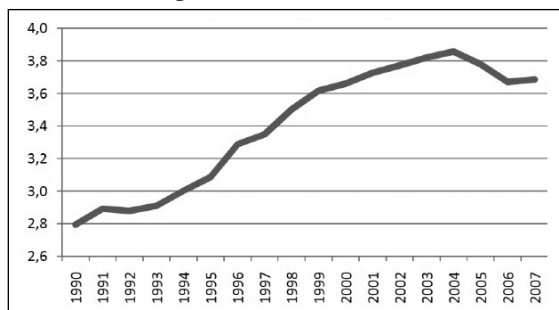
Aquest canvi implica un objectiu doble: una economia-societat de 'baixa intensitat energètica' en el vessant de la demanda i de 'baixa emissió de carboni' en el vessant de l'oferta.

En aquest sentit, el govern de la Generalitat de Catalunya ha de liderar la transició cap a un nou model energètic, dins de l'àmbit de Catalunya, aplicant l'estratègia definida en l'Escenari Aposta de la PROENCAT 2030. Es tracta d'avançar cap a una economia de baixa intensitat energètica i de baixa emissió de carboni, amb una preponderància manifesta de les tecnologies d'estalvi i eficiència energètica, amb un baix consum d'hidrocarburs fòssils i on, dins del *mix* de l'energia, es maximitza la utilització de les energies renovables.

Aquesta nova política energètica és l'adequada per a combatre el canvi climàtic des de l'àmbit català, en coherència amb les apostes de l'Estat espanyol i de la Unió Europea, mentre es redueixen els nivells de dependència dels hidrocarburs fòssils i, així, evitar que l'economia catalana perdi competitivitat a causa del progressiu encariment del petroli i d'altres combustibles fòssils."

Tanmateix, tot i que no calen més argumentacions i que tots els indicatius econòmics, polítics i socials fan evident que el procés de canvi de model energètic és una realitat irreversible, la inèrcia de l'estructura econòmica i industrial de la societat actual requereix incentius per a la consolidació de les diferents fases d'aquest canvi de model energètic, malgrat que a Catalunya actualment ja es pot veure un canvi de tendència, amb una reducció apreciable de la demanda d'energia per capita, com succeeix en moltes de les nacions industrialitzades.

Consum d'energia primària per càpita (tep/habitant)



Font: ICAEN. Balanç energètic 1990-2007.

II. El pes de l'energia en l'activitat dels municipis

L'energia és un sector d'activitat clau en el desenvolupament econòmic i social dels municipis que influeix, de forma directa, sobre la qualitat de vida dels ciutadans i la generació d'activitat econòmica en el municipi; en aquest sentit, les administracions locals no es poden quedar al marge de la planificació energètica i cal que la considerin com una aposta estratègica de futur.

Com en qualsevol estratègia de planificació, cal analitzar i avaluar, estadísticament, el punt de partida i les línies de treball predominants, així com les possibilitats i oportunitats d'actuació, estimant-ne la projecció de cada una.

Amb aquest objectiu, en aquest apartat establim un ordre de magnitud del que representa l'energia en el marc de l'activitat local i, alhora, descriurem i delimitarem les actuacions abordables des de l'administració local.

II.1. El consum d'energia per capita a Catalunya com a mesura de referència

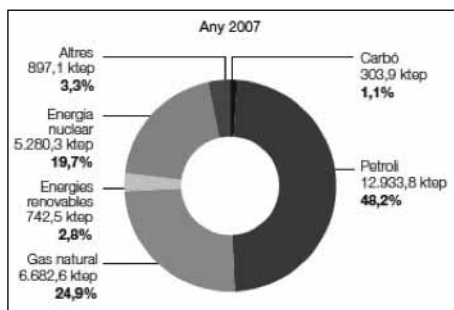
Per a una anàlisi i quantificació realista dels indicadors de la demanda i/o del consum energètic més significatius, caldrà inventariar, de manera detallada, els paràmetres bàsics de referència per a cada un dels vectors d'activitat (tipus d'activitat, consum energètic real, font d'energia utilitzada, recursos empleats, etc.). Aquesta és una tasca, realment inabastable i poc possibilista per a la major part dels ens locals ja que, actualment, aquestes administracions no tenen cap competència sobre la distribució o comercialització d'energia, per la qual cosa les dades de consum energètic únicament són a l'abast dels usuaris o dels operadors energètics. Per això els registres d'aquestes dades són força dispersos i, en molts casos, poc accessibles a les administracions locals.

En aquest sentit, i amb l'objecte d'establir un ordre de magnitud de referència, en aquest document ens hem basat en la revisió de l'any 2009 del PEC 2006-2015 per tal d'identificar els principals indicadors de consum energètic per capita a Catalunya, amb la possibilitat d'extrapolar aquesta dada de referència a qualsevol municipi, en funció de la seva població, i així poder establir un ordre de magnitud dels principals indicadors energètics.

Aquesta dada no serà massa realista, ja que la idiosincràsia de cada municipi marcarà significativament el perfil de consum i les fonts energètiques predominants del municipi. Tanmateix, aquesta dada permet visualitzar de manera genèrica el pes de l'energia en el desenvolupament de l'activitat del municipal.

11.1.1. Els indicadors de consum d'energia a Catalunya

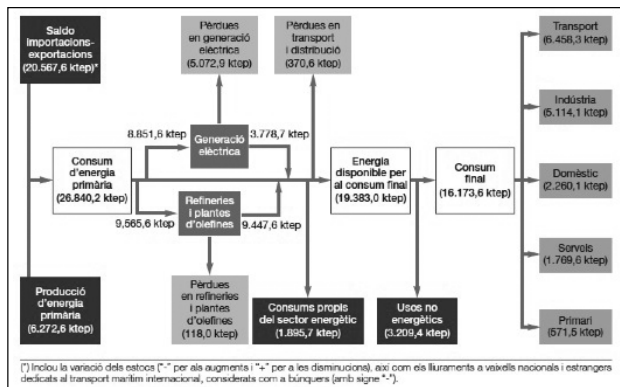
En aquest sentit, la revisió del 2009 del PEC 2006-2015 estableix que, l'any 2007, el consum total d'energia primària a Catalunya fou de 26.840 ktep² amb una distribució per fonts d'energia com es mostra a la gràfica següent:



Pel que fa al consum d'energia final, considerant els factors de rendiment i pèrdues en la cadena de producció i distribució d'energia del sistema energètic català, l'any 2007 el consum d'energia final estava distribuït entre 12.107 ktep en forma de combustibles i 4.066 ktep en forma d'energia elèctrica, amb un consum total de 16.173 ktep d'energia final.

En la taula següent es mostra la cadena de producció i distribució de l'energia a Catalunya amb una relació de consum per cada un dels sectors i fases del procés corresponents a l'any 2007.

Esquema simplificat del balanç energètic de Catalunya de l'any 2007



Font: PEC 2006-2015.

2. tep (tones equivalents de petroli) = 11.620 kWh

En referència als paràmetres econòmics relacionats amb el consum energètic, establim una relació entre l'energia consumida i el producte interior brut (PIB); aquest concepte s'anomena "intensitat energètica" i l'any 2007, a Catalunya, la intensitat energètica primària representava 179,4 tep/M€^{de l'any 2000} i la intensitat energètica final de 108 tep/M€^{de l'any 2000}. En aquest mateix any, el cost mitjà de l'energia final era de 941 €/tep, tenint en compte el mix de consum d'energia final i els costos de l'energia d'aquest any.

Un altre dels indicadors de referència serà el nivell d'emissions de CO₂ que, en aquest cas, s'avaluaran sobre els criteris recomanats pel Grup Inter-governamental d'Experts sobre el Canvi Climàtic (IPCC); l'any 2007, la taxa d'emissions de CO₂ imputables al consum d'energia era de 44.553 milers de tones, tal com es pot observar en la taula següent, en la qual es mostra un recull dels nivells d'emissions de CO₂ per sectors de consum.

Emissions de CO₂ lligades a l'energia a Catalunya en el període 2003-2007

Sector	Emissions de CO ₂ (milers de tones)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Consum d'energia final	31.220,5	32.089,1	32.286,2	31.713,3	32.321,2
Indústria	9.229,5	9.171,2	9.298,3	9.185,3	9.245,9
Domèstic	2.929,3	3.160,4	3.405,6	2.957,7	3.139,3
Serveis	1.256,1	1.310,7	1.391,3	1.198,9	1.263,8
Primari	1.849,9	1.852,4	1.677,9	1.574,9	1.631,7
Transport	15.955,7	16.594,4	16.513,1	16.796,5	17.040,5
Consums del sector energètic mateixos	4.031,7	4.160,8	4.248,0	4.062,1	4.473,3
Generació d'energia elèctrica	5.989,9	7.548,1	8.746,1	7.508,4	7.759,4
Total general	41.242,1	43.798,0	45.280,3	43.283,8	44.553,9

Font: PEC 2006-2015.

Per acabar, com a resum de les dades exposades, hem confeccionat la taula següent amb els indicadors energètics de referència corresponents a l'any 2007, recopilats de l'esmentada revisió de 2009 del PEC 2006-2015:

Consum anual d'energia final	Intensitat energètica Consum energia final/PIB	Taxa d'emissions de CO ₂	Cost mitjà de l'energia final
16.173 ktep/any	108 tep/M€	44.553 miler de tones CO ₂	941 €/tep

II.1.2. El consum estimat d'energia per capita a Catalunya

Sobre les dades mostrades en la taula anterior, podem determinar que l'any 2007 el consum anual d'energia final era de 16.173 ktep; pel que podem establir que a Catalunya l'any 2007 el consum d'energia per capita era de 2,24 tep/habitant any, considerant una població a Catalunya de 7.211.000 habitants.³ D'aquesta dada podem extreure les següents magnituds energètiques relacionades:

Consum d'energia final per capita	Intensitat energètica Consum energia final/PIB	Taxa d'emissions de CO ₂ per capita	Despesa energètica per capita
2,24 tep/habitant any	108 tep/M€	6,18 tones CO ₂ /habitant any	2.108 €/habitant any

Com a criteri d'ajust de les dades anteriors, hem tingut en compte l'aplicació de les directrius establertes en el PEC 2006-2015 i, alhora, l'evolució del consum energètic en un marc de crisi econòmica mundial. En aquest sentit, es preveu una reducció del consum d'energia final d'aproximadament un 14 % per a l'any 2015 respecte al consum anual d'energia de l'any 2007 i, alhora, un augment del cost de l'energia d'un 17 %, per al mateix període. Així, si apliquem aquesta correcció sobre les dades exposades en la taula anterior referida a l'any 2007, podem determinar que els indicadors energètics per capita corregits seran els següents:

Consum d'energia final per capita	Intensitat energètica Consum energia final/PIB	Taxa d'emissions de CO ₂ per capita	Despesa energètica per capita
1,93 tep/habitant any	93 tep/M€	5,31 tones CO ₂ /habitant any	2.086 €/habitant any

D'acord amb les dades mostrades en l'anterior taula determinarem estadísticament els indicadors energètics per capita i, a partir de l'extrapolació poblacional, es podrà disposar d'una aproximació dels indicadors energètics del municipi.

3. Font: Institut Català d'Estadística (ICE) i Institut Nacional d'Estadística (INE)

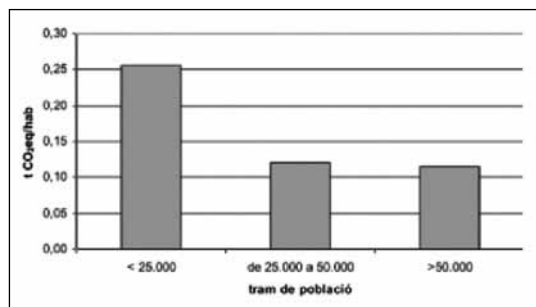
II.2. El consum energètic a l'administració local

A Catalunya, l'administració local consumeix, aproximadament, 198 ktep anuals⁴ que representen un 1,3 % del total del consum energètic anual de Catalunya. En conseqüència, una de les línies de treball en l'elaboració d'un pla d'energia local consistirà en la quantificació i l'anàlisi del consum energètic propi, ja que les administracions municipals, com a consumidors directes, poden incidir directament en la reducció de la despesa d'energia.

En aquest sentit, el cost econòmic de la despesa energètica de les administracions locals a Catalunya representa, aproximadament, 186 M€ anuals; això significa que, en un municipi mitjà (de prop de 14.000 habitants), el cost per capita del consum energètic municipal serà d'aproximadament 25,47 € per habitant i any, dada que pot variar considerablement, en funció de la població del municipi i dels seus serveis públics.

Com a referència d'aquest diferencial entre municipis, observarem que la taxa de consum energètic en els serveis municipals per habitant, en els municipis de menys de 25.000 habitants és del doble que en els municipis de més de 25.000 habitants, com es pot observar en la gràfica següent, extreta del resum de diversos plans d'acció per l'energia sostenible (PAES), promoguts per la Diputació de Barcelona. La gràfica mostra els nivells d'emissions de CO₂ en els serveis municipals en funció de la població.

Emissions mitjanes de l'ajuntament per trams de població, en t CO₂eq/hab



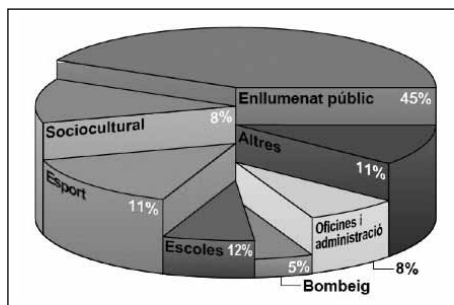
Font: resultats dels plans d'energia sostenibles PAES a la província de Barcelona.

4. Font: ICAEN. Conclusions aportades per l'anàlisi de les dades energètiques introduïdes al programa WinCEM de 25 municipis de tota Catalunya.

Tanmateix, des de les administracions locals, cal considerar que les inversions en la millora de l'eficiència energètica no són una despesa a fons perdut, sinó una inversió de la qual s'obtindrà un benefici en forma d'estalvi econòmic en la facturació energètica. Aquesta concepció de les inversions estableix el marc adequat perquè es puguin articular formules d'inversió indirecta, com inversions participades o finançament per tercers. Tot i així, per garantir l'efectivitat de les inversions, caldrà que s'articulin mitjançant un pla d'energia local que inclogui una anàlisi prèvia de les necessitats i el seguiment detallat de la demanda energètica (avaluació de la demanda, gestió de facturació, telegestió de consums, etc.); això per cada un dels equipaments i/o serveis subjectes a les millores energètiques.

Com a detall orientatiu, en el següent gràfic mostrem la distribució de la despesa energètica tipus que podem observar en la major part de municipis mitjans de Catalunya; en aquest sentit, cal destacar l'especial significança del consum energètic en l'enllumenat públic, que representa quasi la meitat del consum energètic municipal.

Distribució de costos energètics municipals



Font: publicació "Eficiència energètica als municipis i comarques", de l'ICAEN.

Per acabar, destacarem que l'èxit de qualsevol mesura de reducció de la despesa energètica dependrà de la implicació i col·laboració de les diverses àrees de gestió municipal (hisenda, serveis tècnics, medi ambient, cultura...); per això és imprescindible que les línies estratègiques d'actuació en aquest camp estiguin, totalment, integrades en el marc de la planificació municipal i participades per tots els agents implicats.

II.3. El paper de l'administració municipal en la gestió energètica

Actualment, el 80 % de la població europea viu i treballa en zones urbanes; en conseqüència, la major part del consum energètic d'Europa es produeix en aquest entorn, en el qual les administracions locals són les administracions públiques més properes a aquest sector de població.

Aquesta proximitat i la presència en el territori permeten el coneixement de primera mà de l'entorn i les necessitats de la població, així com la potenciabilitat real de les àrees d'influència properes. En aquest sentit, l'administració local ha de tenir un paper clau en el disseny, execució i seguiment de les polítiques energètiques locals. En aquest escenari, tal com s'ha mencionat anteriorment, les administracions locals no es poden quedar al marge de les polítiques energètiques i cal que s'impliquin de forma activa per tal de garantir una planificació energètica local ajustada a les necessitats reals de la població i que optimitzi l'aprofitament dels recursos renovables locals, de manera que potenciï la sostenibilitat del model energètic local.

II.3.1 Línies estratègiques i directrius supramunicipals

La necessitat d'un canvi de model energètic és una qüestió d'àmbit global tot i que, en aquest marc, els ens locals són una peça fonamental per incentivar l'implicació activa de la població en aquest canvi. En aquest sentit, l'administració local ha d'actuar d'enllaç entre les grans polítiques energètiques i la població, així que cal que les estratègies energètiques d'àmbit local es vertebrin sobre els grans eixos d'acció promoguts des de les institucions de rang superior i que actualment podríem resumir en les següents:

- a) **Unió Europea (UE).** Al Setè programa marc⁵ s'estableixen una sèrie de línies prioritàries d'acció en les quals podem destacar l'energia, el medi ambient i el transport. Com a referència en aquets tres àmbits, destacarem la comissió *Climate Action*⁶ –Comissió d'Acció contra el Canvi Climàtic– que promou, entre altres iniciatives, el *Covenant of*

5. Establert mitjançant la Decisió 2006/1982/CE del Parlament Europeu y del Consell, de 18 de desembre de 2006 relativa al Setè Programa Marc de la Comunitat Europea per a accions d'investigació, desenvolupament tecnològic i demostració (2007 a 2013).

6. Vid. www.climateactionprogramme.org/.

*Mayors*⁷ –Pacte d'Alcaldes. A aquesta acció s'hi han adherit més de 2.000 municipis de més de 40 països, alguns de fora de la UE, tots ells compromesos a:

- Reduir un 20 % els gas d'efecte hivernacle.
- Cobrir un 20 % de la demanda d'energia amb energies renovables.
- Reduir un 20 % la demanda d'energia mitjançant l'eficiència energètica.

En aquest cas, la iniciativa és una acció, fundamentalment, d'àmbit local promoguda des de la Unió Europea per tal d'unificar objectius i estratègies a desenvolupar en el marc d'una política energètica europea.

b) Estat espanyol. El Pla d'acció, per al període 2008-2012, de l'Estratègia d'estalvi i eficiència energètica a Espanya 2004-2012 (PAE4+),⁸ que té per objectiu assolir els compromisos d'Espanya envers la UE pel que fa a la reducció del consum d'energia, tal com s'estableix a la Directiva 2006/32 CE i que s'amplia al Consell Europeu del 9 de març del 2007. En concret, un estalvi energètic del 9 % per l'any 2016 i un 20 % pel 2020, incidint sobre els sectors següents:

- Indústria.
- Transport.
- Edificació, serveis públics.
- Equipaments (residencials i ofimàtiques).
- Agricultura.
- Transformació de l'energia.

Aquest pla s'articula des de l'Institut per a la Diversificació i Estalvi de l'Energia⁹ (IDAE) que, a més de coordinar i gestionar les mesures i fons destinats del Pla d'Acció 2005-2012, és l'organisme estatal de referència per al desenvolupament de polítiques energètiques de caire estatal com per exemple, accions de difusió, assessorament tècnic, amb especial significació en el desenvolupament i finançament de projectes innovadors de caràcter replicable.

c) Generalitat de Catalunya. El PEC 2006-2015 és el document que guia l'acció del Govern en matèria de política energètica amb l'ob-

7. Vid. www.eumayors.eu/index_en.html.

8. Vid. www.idae.es/index.php/id.89/releategoria.1154/releategoria.331/lang.ca/mod.pags/mem.detalle.

9. Vid. www.idae.es.

jectiu d'avançar cap a un sistema energètic de baixa intensitat energètica i baixa emissió de carboni, innovador, competitiu i sostenible; en concret, preveu aplicar 91 mesures d'estalvi i eficiència energètica encaminades a aconseguir una millora immediata de l'eficiència, potenciant la inversió amb les subvencions, fent que incrementi la conscienciació ciutadana i aconseguint que l'estalvi i l'eficiència energètica siguin una pràctica usual en la societat catalana. El PEC s'estructura d'acord amb els diferents sectors que configuren el consum d'energia, definint accions específiques per a cadascun dels següents àmbits d'actuació:

- Conscienciació ciutadana i millora del coneixement i formació envers l'energia.
- Estalvi i eficiència energètica.
- Infraestructures energètiques.
- Energies renovables.
- Recerca, desenvolupament i innovació tecnològica.

Aquest conjunt de mesures es duran a terme en concordança amb els plans i les directrius europees i amb el PAE4+ del Govern espanyol. Tot això s'articularà des de l'Institut Català d'Energia (ICAEN),¹⁰ l'empresa pública orientada a desenvolupar el conjunt d'actuacions, adreçades a potenciar l'eficiència energètica i l'aprofitament de les energies renovables a Catalunya, pel que serà l'interlocutor de referència de les polítiques energètiques en l'àmbit català.

d) Entitats supramunicipals (diputacions, consells comarcals, mancomunitats de municipis). Aglutinen tot un seguit d'actuacions de suport a les entitats locals, basades en les necessitats o estratègies específiques del territori. En aquest àmbit, destacarem els PAES, promoguts per la Diputació de Barcelona, que consten d'un paquet d'accions dirigides a la diagnosi i l'avaluació del nivell d'emissions locals, que ha de permetre el desenvolupament d'un pla d'actuació per a la reducció del nivell d'emissions. En aquest cas, les entitats supramunicipals actuen com a promotors i coordinadors d'una acció conjunta entre diversos municipis de la zona d'influència. Així mateix, una de les línies de treball destacables en aquest àmbit és l'articulació de programes de

10. Vid. www.gencat.cat/icaen/.

difusió, assessorament tècnic i suport econòmic en el marc de projectes europeus com el programa ELENA.¹¹

En tot cas, la planificació estratègica local ha d'estar subjecta a una anàlisi prèvia de les necessitats i els condicionants reals del municipi; en cap cas, s'ha de partir de les oportunitats sorgides d'aquests programes supramunicipals; aquest fet minimitzaria l'eficàcia del pla d'energia local i, en certa mesura, malbarataria recursos públics.

II. 3.2. El marc competencial de la política energètica local¹²

En un escenari de canvi de model energètic, és necessari que les administracions locals s'impliquin de forma activa en la promoció i el direccionament d'aquest canvi. En aquest sentit, cal identificar el marc competencial de les ens locals, que a Catalunya es troba bàsicament en el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal de règim local de Catalunya (TRLMRLC).¹³

D'acord amb aquest marc normatiu, les administracions locals han de garantir serveis bàsics que podríem definir com de primera necessitat, com el subministrament d'aigua, el clavegueram, la gestió dels residus, etc.; però en cap cas es considera el proveïment energètic com un servei o competència pròpia local, sinó, en tot cas, de la Generalitat de Catalunya. Així, els ens locals, resten al marge de la regulació o gestió de les xarxes locals de distribució energètica; tot i que, malgrat tot, poden actuar com:

- a) Reguladors de la demanda energètica local, mitjançant les ordenances municipals, la planificació urbanística o les bonificacions fiscals. Per una altra banda, poden regular la demanda per mitjà d'accions de planificació, com per exemple la incorporació de criteris de minimització de l'impacte de la mobilitat, en el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM).

11. El programa ELENA és un instrument de finançament llançat l'any 2009 per la Comissió Europea i el Banc Europeu d'Inversions (BEI), amb l'objectiu de oferir assistència tècnica i financera a les entitats locals per al desenvolupament de projectes dirigits a la sostenibilitat del sistema energètic local. *Vid.* www.managenergy.net/meta_informations/581. A la Diputació de Barcelona s'anomena ELENA/ERDIBA (Eficiència i Renovables Diputació de Barcelona).

12. *Vid. in totum*, en relació amb el règim jurídic dels ens locals i l'àmbit energètic, la IIa. part d'aquest treball, pàg.... i següents.

13. El TRLMRLC ha seguit bàsicament les disposicions de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), que estableix les competències municipals als art. 25 i 25.

- b) Incentivadors de l'estalvi energètic local amb especial incidència en el sector domèstic i industrial, duent a terme campanyes de promoció i sensibilització que consciencïïn la ciutadania sobre el cost real de l'energia i els efectes derivats de l'abús o malbaratament dels recursos energètics.
- c) Generadors i/o comercialitzadors locals d'energia, que potenciïn la utilització de recursos energètics locals, com per exemple la implantació d'instal·lacions d'energia fotovoltaica en les cobertes d'edificis de titularitat municipal o de centrals generadores amb biomassa.

Finalment, hem de destacar que un dels instruments bàsics dels que poden fer ús les administracions locals, en particular els municipis, és la normativa reglamentària pròpia, mitjançant l'aprovació d'ordenances i reglaments. Tot i això, la major part de les actuacions dutes a terme en aquest sentit corresponen a ordenances que obliguen a la instal·lació de sistemes solars en els edificis de nova construcció o a actuacions de bonificació fiscal subjectes a mesures d'eficiència energètica en els edificis i les indústries o en els vehicles amb consums moderats de combustible.

II.3.3. Eines i recursos complementaris

Els ens locals, en particular els municipis petits, disposen de recursos limitats per realitzar les competències i funcions que els són pròpies per disposició normativa. En aquest context, la gestió energètica esdevé una tasca de segon ordre que requereix el suport d'entitats supramunicipals,¹⁴ que poden contribuir a desenvolupar accions en el marc d'un àmbit territorial en el qual es reduiran els recursos necessaris per assolir els objectius mínims requerits. Tot i així, poden disposar d'un conjunt de recursos complementaris en els quals trobar suport a l'hora de dur a terme estratègies energètiques locals com, per exemple:

- a) **Agències locals de l'energia (ALE) i agències regionals de l'energia (ARE).**¹⁵ Normalment són entitats de titularitat pública, properes al territori, que donen suport a diverses entitats o administracions públiques de diverses maneres: introduir bones pràctiques de gestió

14. *Vid. supra* el capítol II.3.1. Línies estratègiques i directrius supramunicipals, pàg....

15. *Vid.*, en relació amb les *Local Energy Agencies* (LEA's), www.managenergy.net/meta_informations/2. En aquest sentit, es pot constatar que a les zones d'influència de les ALE o ARE el nivell d'activitat en aquest aspecte és molt més elevat i les actuacions són més significatives que en les zones en les quals no hi ha cap entitat d'aquest caràcter

energètica, proporcionar informació i orientació i oferir una gamma de serveis basats en les necessitats específiques de cada zona.

- b) Empreses de serveis energètics (ESE).** Habitualment, les administracions locals adquireixen els equipaments per una banda i paguen el consum d'energia per una altra, molt sovint a través de departaments o organismes diferents que, en la major part dels casos, deixen de banda criteris d'eficiència energètica en la gestió de compra. Així, amb l'objecte d'eliminar aquesta ineficiència, les ESE ofereixen un servei de subministrament d'energia en el qual el proveïdor cobra pel servei realitzat (il·luminació, climatització, etc.) amb independència del consum d'energia necessari pel servei, alliberant l'ens local del manteniment i control dels equips, alhora que es maximitza l'eficiència energètica del sistema.
- c) Telemesura.** Fa referència a una eina de comptabilitat energètica de forma remota que permet fer una gestió àgil del consum energètic. Actualment, aquesta opció de telegestió ha de estar incorporada en els nous comptadors de consum d'energia elèctrica i de consum d'aigua, per la qual cosa aquesta opció obre un nou potencial d'anàlisi del consum energètic a un baix cost. En aquest cas, cal tenir en compte que el seguiment del consum d'energia és el punt de partida de qualsevol procés de diagnòstic energètic i requereix un treball metòdic que s'ha de dur a terme de forma continuada i precisa. Aquesta eina permet dur a terme aquesta funció amb una moderada càrrega de treball i garanteix la continuïtat i la fiabilitat en el control, per la qual cosa és molt indicada per a municipis petits i mitjans.
- d) Procediments normatius de referència (UNE 16001 i ISO 50001).** Com a normes de *soft law*, són eines o guies per tal d'establir uns procediments estandarditzats per la planificació i la gestió energètiques en qualsevol àmbit organitzatiu, que permetran dissenyar les línies bàsiques d'actuació vers un estàndard de referència:
 - **UNE-EN 16001:2010.**¹⁶ Descriu els procediments per identificar i avaluar els aspectes energètics per tal d'establir un seguit de protocols i actuacions per crear un sistema de gestió de l'energia fonamentat en l'eficiència i l'estalvi energètic.

16. La norma UNE-EN 16001:10, "Sistemas de gestión energética - Requisitos con orientación para su uso", va substituir la norma UNE 216301:2007. Aquesta norma té una estructura similar a les altres normes de gestió, com per exemple la ISO 14001.

- **ISO 50001.**¹⁷ Ha esdevingut la norma internacional per a la gestió de l'energia. Aquesta norma pretén actuar com a estàndard dels procediments d'eficiència i estalvi d'energia, sobretot en el sector industrial, igual que ho va fer la ISO 9001 en referència als estàndard de qualitat.

III. Els eixos d'actuació de les administracions locals vers l'energia

En la revisió (any 2009) del Pla de l'Energia de Catalunya 2006-2015, es fa referència a les principals **opcions estratègiques globals** que es plantegen en el món per assolir un nou model energètic, condicionat pel progressiu esgotament dels combustibles fòssils, el canvi climàtic i el deteriorament mediambiental.

En aquest sentit, la base estratègica de les polítiques energètiques mundials es centren en assolir una **baixa intensitat energètica** i una **baixa emissió de carboni**, amb una aposta ferma per l'estalvi i eficiència energètica, a l'hora que es potencia una rebaixa del consum de combustibles fòssils i un augment de les energies renovables.

Esquema general d'opcions estratègiques globals possibles per a la sostenibilitat energètica de Catalunya en l'horitzó de l'any 2030

SISTEMA ENERGÈTIC DE CATALUNYA 2030	
VESSANT DEMANDA	VESSANT OFERTA
Baixa intensitat energètica	Baixa emissió de carboni
• Estalvi i eficiència energètica en tot el cicle energètic (producció, transformació, transport, distribució i consum). • Economia circular (tres R: Reducció, Reutilització i Reciclatge). • Austeritat (sobrietat) enfront del consumisme desbordat. • Consciència ferma dels límits físics/naturals del desenvolupament econòmic i social: materials, energètics, alimentaris, mediambientals... • Nous conceptes de benestar i de progrés socioeconòmic.	• Màxima utilització d'energies renovables d'acord amb les limitacions ambientals, preservant la seguretat alimentària i el desenvolupament de les societats menys avançades. • Contenció del consum total de combustibles fòssils. • Replantejament de l'energia nuclear de fissió en la generació elèctrica. • Polítiques de diversificació energètica en l'àmbit dels combustibles fòssils que facin prevaldre l'ús de les energies amb menors emissions de CO2 (principalment gas natural). • Estratègies de captura i emmagatzematge / segrest de carboni en la generació elèctrica, en el refinatge de petroli o en grans instal·lacions de molt alt consum energètic de combustibles fòssils.

Font: PEC 2006-2015.

17. Va ser creada per l'International Organization for Standardization (ISO) l'any 2008, seguint el model de la ISO 9001, que va imposar internacionalment els estàndards de qualitat.

Aquest context marcarà les polítiques energètiques municipals, que hauran d'estar en coherència amb les línies estratègiques descrites en la taula anterior, que representa el marc operatiu establert pel Govern de la Generalitat de Catalunya per la sostenibilitat energètica de Catalunya en l'horitzó de l'any 2030, en el que s'ha de:

- Satisfer les necessitats bàsiques d'energia, tant de les activitats econòmiques com dels ciutadans, a l'hora ha de potenciar l'equilibri territorial, el desenvolupament econòmic i la qualitat i seguretat de subministrament, així com la millora del benestar social i el respecte al medi ambient.
- Ser assequible a tots els grups socials, en especial a les classes econòmicament menys afavorides.
- Donar prioritat absoluta a la gestió de la demanda energètica amb estratègies d'estalvi i l'eficiència energètica en tot el cicle energètic (producció, transformació, transport, distribució i consum).

Així mateix, l'administració local ha de jugar un paper clau en el disseny de les polítiques energètiques, actuant d'enllaç entre les diverses administracions públiques i la ciutadania per tal de consolidar una nova política energètica que garanteixi el desenvolupament econòmic i el benestar social de la població.

Aquest doble objectiu requereix d'estratègies de planificació innovadores de caràcter transversal, que comptin amb la implicació dels principals actors econòmics i socials. Així també ho recull el Pla de l'Energia de Catalunya 2006-2015 en el paràgraf que reproduïm a continuació.

La magnitud del repte energètic futur és tan gran que no es pot pensar que únicament l'acció de les administracions públiques és suficient per a afrontar-lo. Serà necessària, a més de la internalització de la política energètica, a tots els nivells d'acció de les administracions, la convergència de voluntats i esforços amb la societat civil, així com el disseny i realització de canvis estructurals que habilitin l'acció de les forces socials orientada cap a estratègies adequades al repte energètic. L'acció política, per tant, haurà de trencar amb les formes tradicionals d'acció a curt termini i reenfocar l'estratègia cap als canvis estructurals a mitjà i llarg termini, de manera que s'obrin canals de participació als ciutadans i les empreses.

En conseqüència, podem constatar que una estratègia energètica local haurà de ser capaç d'incidir sobre diversos àmbits d'actuació i en el disseny

d'aquesta, a més d'avaluar aspectes energètics i ambientals, també caldrà considerar aspectes normatius, tecnològics, econòmics o socials, etc.

Tanmateix, per tal d'assegurar l'efectivitat i la transversalitat de l'estratègia energètica local, s'haurà de comptar amb un ens local clarament identificable i responsable de la política energètica municipal (regidoria d'energia, agència d'energia local, gestor energètic municipal, etc.) que tindrà com a objectiu prioritari la planificació energètica local en el marc de les competències i àmbits d'actuació que li són propis.

En aquest escenari, i considerant els criteris de partida descrits anteriorment, el desenvolupament d'una planificació energètica local constarà de les següents línies bàsiques d'actuació:

- a) **Gestió del consum energètic en l'administració local.** Com a usuari i consumidor d'energia, les administracions locals han de planificar l'optimització del consum d'energia propi, potenciant l'estalvi i l'eficiència energètica en els serveis i instal·lacions de gestió municipal, actuant així de forma conseqüent i exemplificadora en el marc d'implantació d'un nou model energètic.
- b) **Regulació de la demanda energètica local.** Com a ens públic amb capacitat reguladora, l'administració local pot **incentivar** l'estalvi i l'eficiència energètica o **penalitzar** el malbaratament energètic mitjançant ordenances municipals específiques, així com divulgar aquesta nova cultura energètica amb accions públiques de caràcter informatiu o pedagògic.
- c) **Generació energètica local.** Com a ens incentivador de la generació energètica local, les administracions locals disposen d'un marc reglamentari que els permet actuar com a promotors i/o titulars d'instal·lacions d'energies renovables que permetran l'aprofitament dels recursos energètics locals i la reducció de la taxa d'emissions imputable al sector energètic.
- d) **Desenvolupament del sector energètic local.** Com a dinamitzador de l'economia local, l'administració local ha de potenciar la consolidació de l'activitat energètica local mitjançant la reconversió de sectors econòmics obsolets i el foment de serveis energètics locals que han de generar ocupació local estable.

Com hem pogut observar, les línies d'actuació marcades per l'estratègia energètica local haurà d'estar totalment integrada en el marc de la planificació municipal, ja que en la seva aplicació caldrà abordar aspectes regulatoris,

normatius, d'assessorament tècnic, d'incentivació econòmica, sensibilització o mecanismes d'inspecció i control. Per tant, és imprescindible que els agents implicats en la implantació participin en el procés d'elaboració de les línies bàsiques d'actuació identificades anteriorment i que detallem a continuació.

III.1. La gestió del consum energètic en l'administració local

La gestió de l'energia en l'àmbit de l'administració local està condicionada per la diversitat de funcions de cada dependència o equipament, la varietat organitzativa i administrativa de cada municipi i la utilització de diferents fonts energètiques. Totes aquestes variables requereixen una anàlisi multidisciplinària del consum energètic, en el que s'han d'avaluar aspectes tècnics, administratius o de gestió.

En aquest marc d'anàlisi, la despesa econòmica vinculada al consum energètic és un dels indicadors de referència prioritzats i, en aquest sentit, seran preses en consideració mesures com la revisió de contractacions, unificació de subministraments energètics, etc. Però no s'ha d'oblidar que l'objectiu primordial ha de ser la **reducció de la demanda energètica local** sense que això impliqui alterar o disminuir l'activitat de l'administració.

Sobre aquesta premissa, caldrà dur a terme un protocol d'actuació que contempli, de forma prioritària, els següents àmbits de consum energètic de l'administració local:

- Enllumenat públic.
- Dependències i edificis municipals.
- Flotes de vehicles (manteniment i transport públic).

Aquest protocol d'actuació estarà basat en les línies de treball que es descriuran a continuació i serà d'aplicació específica a cada un dels àmbits de l'administració pública citats:

III.1.1. La comptabilitat energètica

El punt de partida de qualsevol procés de diagnòstic energètic serà l'anàlisi i quantificació real dels principals indicadors de consums energètics. Caldrà inventariar, de forma detallada, els paràmetres bàsics de referència per cada un dels equipaments i/o serveis (tipus d'activitat, horaris, consum energètic real, font d'energia utilitzada, contractes d'energia i manteniment, etc.).

Aquesta tasca metòdica s'ha de dur a terme de forma continuada i precisa per tal de poder avaluar l'evolució del consum energètic al llarg del temps, considerant els factors estacionals i d'utilització, així com poder avaluar la incidència de les mesures correctores aplicades “benchmarking”¹⁸.

Per tal de dur a terme de forma eficaç aquesta tasca, cal utilitzar alguna eina de comptabilitat energètica (Gemweb, SIE, DESGEL, etc.) que permetrà fer una gestió àgil del consum energètic, a l'hora vincularà, de forma automàtica, els factors d'emissions relacionats al consum d'energia i facilitarà l'elaboració de prospectives sobre diferents escenaris tendencials.

En base a les dades reals recopilades i els estàndards de consum de referència, es pot realitzar una primera avaluació energètica que ha de permetre identificar els dèficits energètics més significatius sobre els que cal incidir en primera instància per a millorar l'eficiència energètica municipal.

Els costos derivats del desenvolupament d'aquesta tasca, habitualment, són àmpliament compensats per la detecció d'errors en la facturació energètica o revisió de tarifes i contractes de subministrament energètic.

III.1.2. L'auditoria energètica

L'auditoria energètica ha de ser una conseqüència directa de l'acció presentada anteriorment (comptabilitat energètica) a partir de la que es podran identificar els dèficits energètics més significatius i determinar un ordre de prioritats per l'anàlisi detallada de la demanda energètica de les instal·lacions i/o serveis.

Aquesta anàlisi detallada constarà, bàsicament, d'una avaluació energètica dels elements de consum predominants i un paquet de propostes de millora per l'optimització del consum energètic.

Actualment, la metodologia per la realització d'auditories energètiques està força estandarditzada i regulada per la **Norma UNE 216501. “Auditorias energéticas. Requisitos”**; aquesta norma, de l'any 2009, pretén homogeneïtzar els criteris bàsics d'elaboració de les auditories energètiques, per tal que aquestes puguin ser comparades o contrastades, independentment de la font d'elaboració.

18. **Benchmarking** fa referència a un anglicisme que defineix un procés sistemàtic d'avaluació comparativa de productes, solucions o sistemes, que en aquest farà referència de l'anàlisi comparatiu de solucions energètiques adoptades.

En aquest sentit, una auditoria energètica recollirà dades de consum reals i farà propostes concretes, mesurables i quantificables avaluant, com a mínim, els següents capítols:

- Quantificació del consum energètic
- Quantificació de la despesa energètica
- Balanç de la situació i perfil de la demanda energètica
- Propostes de millora de l'eficiència energètica
- Inversions requerides
- Estalvis energètics i econòmics previstos

Com podem observar, l'auditoria energètica serà una eina de gran utilitat en la planificació d'inversions o el desenvolupament de plans de millora de les instal·lacions i/o serveis. En tot cas, aquesta haurà d'estar emmarcada en una estratègia energètica de més abast que garanteixi la implementació, a mig termini, de les mesures recomanades.

Per últim, cal ressaltar que, en molts casos, els costos derivats de la realització de l'auditoria energètica s'amortitzen ràpidament amb l'aplicació de les recomanacions de més baix cost incloses en la pròpia auditoria.

III.1.3. L'estratègia energètica en la gestió de la compra o contractació de serveis

En paral·lel a les accions descrites anteriorment, l'administració local, com a consumidora de bens i serveis, caldrà que incorpori criteris d'ús racional i eficient de l'energia, tant en la gestió de compra com en la fase de disseny de nous projectes.

En aquest sentit, ressaltarem que l'èxit d'una mesura d'aquets tipus dependrà de la implicació i col·laboració de les diverses àrees de gestió municipal (Hisenda, Serveis Tècnics, Medi Ambient); tot i això, serà necessari un marc procedimental articulat de forma transversal en la planificació municipal, que comptarà, com a mínim, amb les següents vies d'actuació:

- Decàleg per la gestió de compra de bens o contractació de serveis que responguin a criteris de minimització i optimització del consum energètic.
- Clàusules d'adjudicació o contractació de serveis i d'obres públiques que valoritzin aspectes d'optimització i racionalització del consum energètic.
- Ordenança d'aplicació interna en la que es potenciïn l'ús responsable de l'energia per part del cos funcionarial.

Tanmateix, cal considerar que les inversions en la millora de l'eficiència energètica no són una despesa a fons perdut, sinó una inversió de la que

s'obindrà un benefici en forma d'estalvi econòmic en la facturació energètica. Aquesta concepció de les inversions, estableix el marc adequat perquè es puguin articular fórmules de contractació que contemplin el finançament per tercers, com per exemple:

- **Empreses de Serveis Energètics (ESE).** Tal com es recull en la Directiva 2006/32/CE, aquest concepte defineix a entitats privades o públiques que proporciona serveis energètics o de millora de l'eficiència energètica i que afronten cert grau de risc econòmic al fer-ho, assumint que el pagament d'aquets serveis es basen, en part o totalment, en l'obtenció de millores de l'eficiència energètica i en el compliment dels requisits de rendiment i servei convinguts.
- **Empreses de Subministrament Energètic.** Cal considerar a les companyies subministradores com a actors aliats en la gestió energètica local i, per tant, amb capacitat de participació en projectes de generació d'energia local (energies renovables), o el manteniment i millora d'instal·lacions de titularitat municipal, assumint així part del finançament d'aquestes accions que s'amortitzarà amb els beneficis derivats de les millores en l'eficiència energètica o rendiment econòmic de les instal·lacions generadores.

En tot cas, no s'ha d'oblidar que, a l'hora, les entitats locals poden adherir-se a diferents línies de subvenció i finançament, emmarcades en programes d'estalvi i eficiència energètica local promoguts des d'organismes supramunicipals.

Principals àmbits d'actuació de la línia de subvencions per a l'estalvi i l'eficiència energètica de l'ICAEN

Enllumenat
Instal·lacions de tecnologies eficients
Projectes d'edificis públics i privats
Edificis
Instal·lacions de tecnologies eficients en climatització
Indústria
Projectes de millora de l'eficiència energètica
Operacions de demostració de tecnologies eficients emergents
Auditories energètiques
Serveis energètics
Estudis i projectes per al desenvolupament dels serveis energètics
Cogeneració
Auditories energètiques i estudis de viabilitat
Operacions de demostració de cogeneracions d'alta eficiència al sector terciari

Font: PEC 2006-2015.

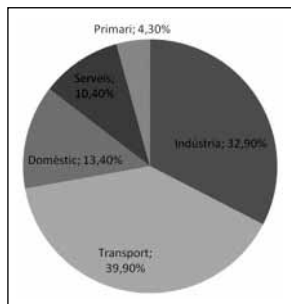
Finalment, ressaltarem que, per garantir l'efectivitat de les inversions realitzades, caldrà consolidar un pla de seguiment per cada un dels equips i/o serveis que contempli, com a mínim, les següents accions:

- Seguiment i control del consum energètic
- Programa de manteniment preventiu.
- Seguiment i control de les millores implantades.

III.2. La regulació de la demanda energètica local

En el punt anterior (**2.1 Gestió del consum energètic en l'administració local**), hem tractat, bàsicament, recursos i eines per a la reducció del consum energètic propi de les administracions locals; en aquest apartat, pel contrari, tractarem de mesures per incentivar la reducció del consum energètic local, considerant que l'energia és un element clau en el desenvolupament econòmic i social dels municipis. En aquest cas, cal que les administracions locals actuïn de forma directa sobre els sectors vinculats al consum d'energia, per tal d'implantar un nou model energètic en el que predomini l'optimització del consum energètic i la reducció de la taxa d'emissions locals.

Consum d'energia final de l'any 2007 a Catalunya per sectors de consum



Font: Balanç d'Energia de Catalunya 1990-2007 publicat per l'ICAEN.

Per tant, serà necessari articular una política energètica local amb capacitat d'incidir de forma, preferentment, sobre els sectors amb més pes en la demanda energètica local, considerant amb especial significança el transport i l'edificació vinculada al sector domèstic i serveis.

En aquest sentit, l'administració local pot actuar reforçant el marc regulador, mitjançant normatives municipals que estimuli la implantació

d'energies renovables o de millores tecnològiques per l'estalvi i l'eficiència energètica, a l'hora que pot actuar com ens divulgador d'una nova cultura energètica basada en l'estalvi i l'eficiència energètica, dirigint-se als agents social i econòmics amb accions de difusió o formació.

Com a referència de les línies d'actuacions més significatives, mostrem la següent taula extreta del PEC 2006-2015.

Actuacions bàsiques, per actors consumidors

Actors consumidors		Actuació bàsica
Transformació energètica		– Reestructuració tecnològica del parc – Reducció de pèrdues en generació, transport i distribució
Transport	Privat	– Renovació de vehicles – Elecció eficient del mitjà de transport – Conducció eficient
	Públic	– Inversió en infraestructures – Millora del servei
Primari		– Renovació de maquinària – Tècniques eficients sectorials
Indústria	Gran	– Acceleració dels canvis previstos
	Mitjà	– Assessorament tècnic
Serveis	Gran	– Externalització dels equips i de la gestió energètica
	Mitjà	– Assessorament tècnic
Domèstic i d'altres	Petita	– Etiquetatge i normativa – Senyals de preus inductors de l'estalvi
	Tots	– Automatització de la gestió – Difusió i informació

Font: PEC 2006-2015.

Tot i així, en aquest apartat abordarem, amb més detall, els eixos estratègics d'actuació (diagnòstic, prescripció i sensibilització) sobre els que s'articularà una política energètica local dirigida a potenciar l'optimització del consum energètic en els diversos sectors de consum.

III.2.1. El diagnòstic energètic local

Amb l'objectiu d'establir el perfil de consum energètic local (foto de l'estat de la qüestió), serà necessari la realització d'un **diagnòstic energètic**, en el que cal quantificar, de forma realista, els principals indicadors de consums energètic i nivells d'emissions relacionats per cada un dels sectors d'activitat. Aquesta és una tasca, realment, inabastable per a molts municipis, especialment els petits.

En aquest sentit, amb l'objectiu de fer més assequible aquesta tasca, neix una metodologia bàsica per a l'elaboració d'una diagnosi energètica local, desenvolupada des de l'Àrea de Medi Ambient de la Diputació de Barcelona, en el marc del Grup de treball d'energia i canvi climàtic de la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat. Aquesta metodologia té per objecte:

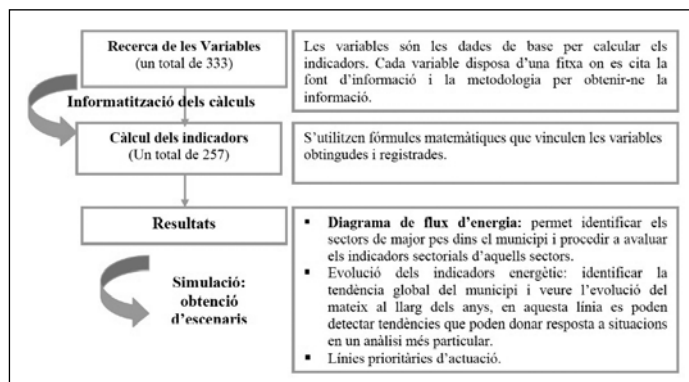
- Establir un guió de treball per assolir la màxima fiabilitat en el diagnòstic energètic i cobrir el buit que existeix, actualment, sobre la informació energètica en l'àmbit local.
- Homogeneïtzant les fonts d'informació, els mètodes de càlcul, les unitats i indicadors utilitzats, per tal d'establir un patró comú d'anàlisi energètica local que permeti compartir, comparar i contrastar les dades entre municipis.

Tot i això, s'ha de considerar que la realització de la diagnosi energètica local, implicarà un treball extens amb la dedicació d'una important quantitat de temps en la recopilació de les dades de partida, a l'hora que serà imprescindible acompanyar aquest treball d'una eina informàtica que faciliti la tasca d'anàlisi i garanteixi la continuïtat d'aquesta feina.

Pel que fa al procés de treball i les línies primordials d'actuació recomanades com a metodologia bàsica per la diagnosi energètica, les podem identificar en el següent gràfic, en el que es representa un resum d'aquets.¹⁹

Finalment, s'ha de considerar que la diagnosi energètica és una eina d'anàlisi que permetrà identificar els sectors on actuar i fer un seguiment del comportament energètic del municipi. Però, el desenvolupament de la diagnosi energètica en si mateixa, no implicarà una disminució del consum energètic; en tot cas, permetrà fixar uns objectius realistes i centrats en la problemàtica energètica real del municipi.

19. Aquesta informació es pot ampliar en la pàgina web de la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat (www.diba.cat/xarxasost/cat/index.asp).



Font: PEC 2006-2015.

III.2.2. La prescripció energètica des de l'àmbit local.

Sobre les línies d'acció identificades en el procés de **diagnòstic energètic**, l'administració local pot actuar en l'àmbit que li és propi, mitjançant mesures incendiadores formulades, com a prescripcions o requeriments inclosos en els procediments administratius habituals de l'administració local, com per exemple:

- Ordenances municipals d'incentivació de les energies renovables i l'eficiència energètica.
- Planificació urbanística en la que prevalgui l'eficiència energètica.
- Plans de mobilitat que incentivin la reducció de les necessitats de mobilitat local.
- Llicències d'obres que incorporin requisits d'estalvi i eficiència energètica.
- Regulació dels requisits de subministrament i tractament d'aigua i de residus que fomentin factors d'eficiència.
- Bonificacions fiscals per la incentivació de les energies renovables i l'eficiència energètica.
- Subvencions o ajuts per la incentivació de les energies renovables i l'eficiència energètica.

En aquest sentit cal considerar, que qualsevol d'aquestes accions s'haurà de vertebrar en un marc regulatori, en el què coexisteixen diverses normes supramunicipals dirigides a optimitzar el consum energètic. Per això, cal plantejar en la planificació energètica local, com a línia estratègica, la interacció i coordinació amb el marc normatiu vigent.

A continuació relacionem les reglamentacions supramunicipals més significatives referides als sectors de l'edificació i el transport.

• EDIFICACIO

Unió Europea

La Directiva 2002/91/CE del Parlament Europeu del 16 de desembre del l'any 2002, aquesta directiva estableix i regula els paràmetres bàsics recomanats per a la certificació energètica dels edificis , amb l'objectiu d'incentivar l'eficiència energètica i la implantació de les energies renovables en les edificacions.

Estat Espanyol

El Real Decreto 47/2007, del 19 de gener del 2007, en el que es recull el procediment bàsic per a la certificació energètica dels edificis de nova construcció i/o criteris energètics que han de contemplar i incloure els projectes de construcció o rehabilitació d'edificis.

El Código Técnico de Edificación (CTE), és el marc normatiu que estableix les exigències bàsiques que han de complir els edificis i les instal·lacions d'aquests, respecte a criteris de qualitat, seguretat, habitabilitat i estalvi d'energia per tal d'augmentar la qualitat de les construcció, segons s'estableix en la ***Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación (LOE)***

El RITE, Reglamento de instalaciones Térmicas de edificios, norma reguladora dels requeriments tècnics que han de complir les instal·lacions tèrmiques. Aquesta reglamentació es complementa en un seguit d'instruccions tècniques complementàries ITC.

El REBT Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, norma reguladora dels requeriments tècnics que han de complir les instal·lacions elèctriques. Aquesta reglamentació es complementa en un seguit d'instruccions tècniques complementàries ITC.

Catalunya

Decret d'eficiència de la Generalitat de Catalunya 21/2006 del 14 de febrer del 2006, decret en el que s'estableixen per a Catalunya les condicions i obligatorietats per la sostenibilitat i respecte del medi, en la construcció de nous edificis a Catalunya .

• TRANSPORT

Unió Europea

Directiva 2009/28/CE relativa al foment de la utilització d'energia procedent de fonts renovables que Obliga a introduir un 10% d'energies renovables al transport l'any 2020.

Reglament (CE) 443/2009, pel que s'estableixen les normes de comportament en matèria d'emissions dels turismes nous que obliga a reduir l'emissió mitjana de CO₂ per aconseguir l'objectiu de 130 g de CO₂/km respecte a la mitja del parc de vehicles nous per l'any 2015 i el de 95 g de CO₂/km per l'any 2020.

Directiva 98/70/CE de qualitat dels combustibles. Té per objectiu reduir en un 10% les emissions de gasos d'efecte hivernacle provinents dels combustibles emprats al transport abans de 2020. Un 2% pot ser aconseguit a través de la introducció de tecnologies innovadores, com els vehicles elèctrics o la captura de CO₂.

Plan de Activación del Ahorro y la Eficiencia Energética 2008-2011, Aprovat en el consell de ministres del 1/8/2008, inclou en la mesura **nº4 el desenvolupament d'un projecte pilot d'introducció de vehicles elèctrics amb l'objecte de demostra la viabilitat tècnica i energètica i econòmica d'aquesta** alternativa de mobilitat

Catalunya

Llei de Mobilitat 9/2003 pel Parlament de Catalunya, promou que els municipis de Catalunya de més de 50.000 habitants i les capitals de comarca disposin de Plans de Mobilitat. En el mateix sentit, la Llei promou la redacció de Plans de Desplaçament d'Empresa per a activitats amb més de 500 treballadors i, així mateix, fa èmfasi en les necessitats d'introduir la diversificació energètica i en la introducció de mesures de reducció dels GEH emesos pel sector.

l'Estratègia d'Impuls del Vehicle Elèctric a Catalunya (IVECAT) del Govern de la Generalitat de Catalunya proposa un seguit de mesures que han de permetre assolir l'objectiu de 76.000 vehicles elèctrics per a l'any 2015 a Catalunya, mantenint, a la vegada, un posicionament industrial internacional i la màxima capitalització del negoci involucrat en tota la cadena de valor.

Com podem observar, el marc normatiu està força parametritzat i regulat amb reglamentacions recents que actuen sobre els principals sectors de consum energètic, com el transport i edificis.

Per últim, esmentarem que l'eficàcia de les prescripcions proposades estarà subjecte als recursos que si dediquin en la seva implantació. Per això, en el disseny de noves normes o recomanacions, s'hauran de considerar les mesures d'acompanyament i recursos necessaris per la seva aplicació, amb

l'objectiu de garantir l'èxit d'aquestes i que no restin subjectes, únicament, a l'eventualitat de processos de verificació o inspecció.

III.2.3. La sensibilització energètica des de l'àmbit local.

La societat civil ha de ser el veritable motor del canvi de tendències en el model energètic, ja que aquesta té un paper predominant en el consum d'energia i, per tant, un gran potencial a l'hora de reorientar el model energètic.

En aquest sentit, l'administració local haurà d'incidir-hi de forma significativa per mitjà de la divulgació del progressiu esgotament dels combustibles fòssils, el canvi climàtic i el deteriorament mediambiental, així com dels eixos estratègics d'un nou model energètic sostenible.

En aquest context, destacarem com a línies d'actuació més significatives:

- Informació i difusió presencial i pels mitjans de comunicació.
- Formació en cooperació amb estaments supramunicipals
- Cooperació amb activitats participades per entitats locals i altres administracions.
- Implantació d'instal·lacions en equipaments municipals com a element exemplificador

Aquestes línies d'actuació, caldrà que estiguin acompanyades de fórmules que permetin a la societat civil implicar-se de forma activa en el desenvolupament de les mesures de les que serà protagonista, fins i tot caldrà que aquesta participi del seguiment avaluant els resultats assolits.

Tot això requereix una estratègia de planificació amb un programa d'actuació a mig o llarg termini, que precisarà de constància i paciència en l'assoliment de resultats i que, en moltes ocasions, es mostraran de forma dispersa i poc quantificable, però que seran imprescindibles per l'assoliment d'un canvi de tendència en el consum energètic local.

Com en el cas anterior, **"2.2.2 Prescripció energètica des de l'àmbit local"** el desenvolupament d'un programa local de divulgació d'una nova cultura energètica, s'haurà de vertebrar en un marc en el què coexisteixen diversos programes d'acció a nivell supramunicipals. Per això, cal plantejar-se, com a línia estratègica, la interacció amb el Pla de l'energia de Catalunya que, a l'hora, està vinculat als plans i les directrius europees i del govern espanyol.

III.3. La generació energètica local

En un escenari en el que s'ha substituït la figura dels monopolis energètics per la dels operadors energètics, s'obre una oportunitat perquè les administracions locals puguin participar del sistema energètic local, actuant en les mateixes condicions que els operadors energètics privats.

Sobre aquest marc, i amb l'objectiu d'aprofitar els recursos renovables locals, les administracions locals en base un anàlisi previ del potencial dels recursos renovables disponibles, els condicionants de implantació i viabilitat d'utilització, disposen dels següents àmbits operatius per l'explotació d'aquets recursos:

- Producció d'energia amb l'explotació de recursos renovables locals
- Constituir-se com a operador energètic, mitjançant un ens independent de titularitat, pública o mixta, que potenciï l'explotació de recursos renovables locals.

En aquest sentit, a continuació, tractarem amb més detall el marc regulador de cada un dels àmbits de l'activitat descrits anteriorment.

III.3.1 L'administració local com a productor d'energia

L'article 25 de la llei de bases de règim local determina, en caràcter general, que l'administració local ***“en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tot tipus d'activitats i prestar els serveis públics que contribueixen a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal”***. En aquest sentit, les administracions locals es poden implicar, de forma activa, en la generació d'energia per tal d'ajustar-se a les directrius internacionals contra el canvi climàtic.

Sobre aquest principi, la **Llei municipal i de règim local de Catalunya**, reconeix que l'administració local pot dur a terme l'exercici d'activitats econòmiques i l'explotació del seu patrimoni sempre que s'emmarqui en l'àmbit competencial propi i existeixi un interès general del municipi per fer-ho.

En aquest marc, no existeix cap inconvenient perquè les administracions locals es puguin constituir com a productors d'energia; en tot cas, els factors econòmics vinculats a la producció energètica seran els condicionants prioritzats. Però no s'ha d'oblidar que l'objectiu primordial ha de ser l'aprofitament dels recursos renovables locals, ampliant així la capacitat de l'ad-

ministració local per incidir sobre el proveïment energètic local i potenciar la sostenibilitat del model energètic local.

III.3.2. L'administració local com a operador energètic

Com hem indicat anteriorment, el marc regulador de l'activitat de l'administració local permet que aquesta pugui produir energia; així mateix, l'habilita per comercialitzar-la i, en conseqüència, a constituir-se en operador energètic. En aquest sentit, el fet de la comercialització d'energia, a diferència de la producció, estarà sotmès als següents requeriments funcionals:

- Fer pública l'activitat mitjançant l'expedient administratiu corresponent
- Crear una figura jurídica independent de l'ens local que garanteixi d'igualtat de condicions i oportunitats pels operadors del sector privat.
- Constituir l'entitat pública i, en el cas que aquesta compti amb participació privada, s'haurà de fer públic el procediment de participació en l'entitat.
- L'administració local podrà cedir la utilització o explotació de bens públics per l'exercici de l'activitat d'operador energètic local.

Tot i així, davant de la complexitat operativa i les traves reals per la comercialització d'energia, aquesta és una opció en la que, habitualment, les administracions locals no s'impliquen i, en el cas de fer-ho, ho fan en el marc d'una societat mixta en la que participen conjuntament amb operadors energètics ja consolidats.

En tot cas, l'administració local, en base el coneixement de l'entorn i la potenciabilitat dels recursos locals, pot explorar altres opcions d'aprofitament dels recursos energètics locals mitjançant aquesta via.

III.4. El desenvolupament del sector energètic local

El camí cap a un nou model energètic ha d'incentivar el desenvolupament d'un sector energètic local, en el que cal que l'administració local identifiqui les oportunitats i facilitar la implantació de les noves tendències de sectors emergents en el camp de l'energia.

En aquest nou escenari, les administracions locals tenen l'oportunitat de fomentar un model d'activitat econòmica local basat en la **sostenibilitat**, en el que factors com l'eficàcia, la qualitat i la flexibilitat predominin vers

factors com el volum de producció o el preu, impulsant així, el creixement de sectors productius d'alt valor afegit, com serveis tècnics qualificats o la fabricació de béns d'equip específics, a costa d'altres de menys valor, relacionats amb el comerç de matèries primeres o sectors industrials molt dependents del cost de producció.

Amb l'objectiu d'incentivar i desenvolupar sectors d'activitat vinculats en la implantació de les energies renovables i l'eficiència energètica, identificarem les següents línies bàsiques de treball:

- Sensibilització i incentivació de la demanda de serveis energètics locals
- Formació i capacitat dels professionals de sectors afins
- Creació i atracció d'empreses amb especial significança en el sector energètic
- Transferència tecnològica entre les empreses locals i sectors tecnològics

A més, el reforçament del sector energètic local ha de permetre l'augment de producció autòctona de coneixement i tecnologia exportables a altres localitats, fins i tot pot potenciar d'internacionalització del sector econòmic local.

IV. L'escenari energètic de les administracions locals a catalunya

En aquest apartat, avaluarem la tendència seguida per les administracions locals de Catalunya pel que fa a la implantació d'estratègies en matèria energètica, com a punt de partida, començarem per avaluar les dades obtingudes per l'**Àrea de Medi Ambient de la Diputació de Barcelona** en el marc del desenvolupament dels **Plans d'acció per l'energia sostenible** (PAES), realitzats en 111 municipis de la província de Barcelona, amb un 69% de poblacions de menys de 25.000 habitants i un 21% que superen els 50.000 habitants.

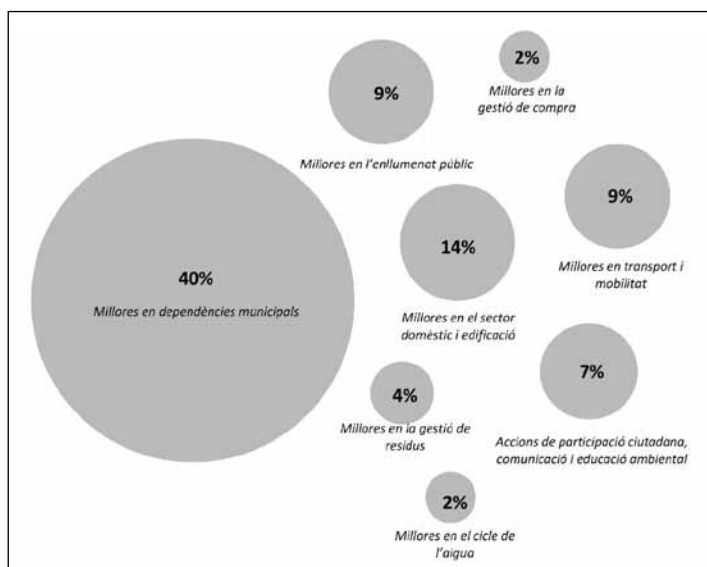
Aquets municipis aglutinen, aproximadament, el 88% de la població de Catalunya, amb 4.605.988 habitants, pel que podem considerar que aquestes dades seran representatives del conjunt dels municipis de Catalunya. En concret, a finals de l'any 2009, gairebé la meitat d'aquets municipis, (44 municipis entre els 300 i els 200.000 habitants), estaven en la fase de finalització dels Plans d'Acció (PAES) i la Diputació de Barcelona va fer públics els resultats provisionals d'aquesta acció que descriurem a continuació.

En una primera avaluació de les dades anteriorment esmentades, podem constatar que la major part de les accions proposades (44%) corresponen a

accions dirigides a millores en les pròpies dependències municipals, incloent en aquest apartat la generació d'energia fotovoltaica sobre les cobertes d'edificis de titularitat municipal, també tenen un pes important les accions referides a l'enllumenat públic (9%) i a la participació ciutadana i les activitats de comunicació i educació ambiental (7%).

La resta d'accions es dirigeixen al sector domèstic i edificació (14%), al transport i la mobilitat (9%), i altres àmbits d'actuació com la gestió de residus, el cicle de l'aigua, el planejament urbanístic, etc.

En termes generals, un 75% de les accions correspon a qüestions de competència directa de l'administració local amb un pes força significatiu de les intervencions en els propis equipaments municipals. Del 25% restant, un 18% es distribueix entre actuacions corresponents a la mobilitat i accions que tenen una marcada incidència en el sector domèstic, en concret, en la següent gràfica representem la proporcionalitat de les línies d'acció més significatives, incloses en els PAES de 44 poblacions de la província de Barcelona.



Font: dades extretes del document publicat per la Diputació de Barcelona referides als resultats dels Plans d'Acció d'Energia Sostenible (PAES).

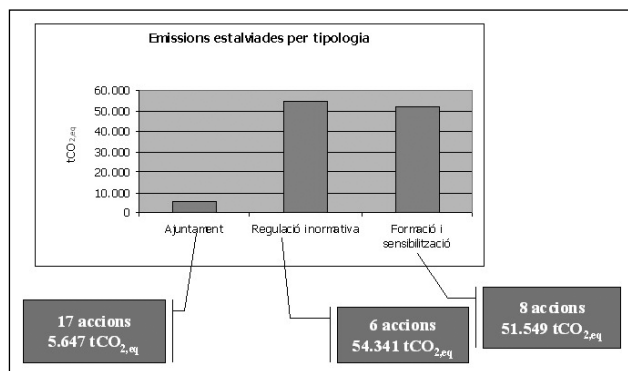
Com podem observar, prevalen les actuacions sobre equipaments o infraestructures propis de l'administració local; cal considerar que en aquest àmbit l'administració local pot actuar, directament, amb una gran concreció i detall; pel contrari, les administracions locals tenen certes limitacions a

l'hora de regular la demanda energètica fora de la seva pròpia infraestructura, perquè, en última instància, el consum d'energia depèn directament dels usuaris i consumidors.

En aquest context, i sobre un escenari en el que la major part de la demanda energètica local **no està en mans de les administracions locals** sinó en mans dels ciutadans i els sectors econòmics locals, ressaltarem que, actualment, les actuacions dirigides a incentivar la sostenibilitat energètica en aquets sectors s'han concretat, majoritàriament, en accions de planificació urbana o urbanística, actuacions divulgatives o de sensibilització i, en la major part dels casos, ordenances solars²⁰ i bonificacions fiscals a l'eficiència energètica dels edificis o el transport.

Dit això, tot i que les actuacions dirigides directament als sectors socials i econòmics, quantitativament, són menys significatives, cal ressaltar que l'impacte d'aquestes sobre l'estalvi energètic local és molt més acusat, com podem observar en la següent taula que representa la reducció de la taxa d'emissions relacionades a diversos àmbits d'actuació del PAES de Reus.

Emissions estalviades per tipologia



Font: dades extretes del Pla d'Acció d'Energia Sostenible (PAES) corresponent a l'Ajuntament de Reus.

En la taula observem que el nivell d'impacte en la reducció d'emissions referida a les 17 mesures aplicades en els equipaments municipals serà tan sols de 5.647 t CO₂; pel contrari, les accions dirigides a actuar sobre la normativa municipal representen un 54.341 t CO₂, pel que podem constatar que

20. Ordenances solars que obliguen a la instal·lació de sistemes solars en els edificis de nova construcció amb vigència a més d'un centenar de municipis de tota Catalunya.

aquestes últimes tindran un major pes en l'assoliment dels objectius energètics establerts.

Per últim, no s'han d'oblidar les perspectives econòmiques i energètiques futures, en les que caldrà també contemplar línies d'actuació dirigides a minimitzar la “pobresa energètica” a causa de la pèrdua de poder adquisitiu dels col·lectius menys afavorits, econòmicament.

IV.1 Línies d'actuació per sectors de consum

Com hem indicat en els punts anteriors, l'estalvi i l'eficiència energètica han de tenir un paper clau en l'organització de l'administració local, cal adaptar les estructures, els criteris i els recursos perquè impulsin aquest procés. Tot això, s'haurà d'articular en base una estratègia que comptarà, com a mínim, amb els següents blocs bàsics d'actuació.

- Política energètica.
- Estratègia per a portar-la a terme.
- Pla d'implantació i seguiment de l'estratègia.

Per tal de garantir l'efectivitat del pla d'energia local, aquest s'ha de dissenyar considerant cada un dels **sectors de consum** i les seves peculiars, elaborant una estratègia específica per cada sector de consum en la que es contemplaran els àmbits d'actuació mostrats en la taula.

Concepte	Reducció	Destinatari	Eina
Estalvi energètic	Consums innecessaris	Persones	Cultura i formació
Eficiència energètica	Ineficiències	Equips	Incorporació de tecnologia eficient
		Operació	Gestió manual o automàtica: noves tecnologies

Font: Pla de l'energia de Catalunya 2006-2015.

En aquest sentit, serà necessari estructurar una estratègia de forma individualitzada per cada sector de consum, avaluant les accions, específicament, en base el volum de consum energètic i potencial de millora; tot això amb l'objecte de definir un ordre de prioritats en el pla d'actuació que afavoreixin les accions de major repercussió sobre la reducció del consum d'energia.

Com a guia de treball, en aquest apartat identificarem algunes de les accions més significatives que es poden dur a terme en cada un dels sectors predominants del consum energètic.

IV.1.1 Transport

El transport és el sector de consum energètic més importat de Catalunya, amb un consum anual d'energia final de 6.458 ktep/any a l'any 2007 que representava, aproximadament, el 40% del total de consum d'energia.

Aquest sector és prioritari en l'estalvi energètic pel seu pes i per la dependència dels combustibles fòssils que aquest presenta.

Com a línia d'actuació bàsica, identificarem els següents àmbits:

- **Racionalització de la demanda de mobilitat i transport**
Mitjançant la planificació territorial i la planificació urbanística per aconseguir més autocontenció, amb distàncies molt menors en els recorreguts habituals dels ciutadans.
- **Gestió de la demanda**
Actuant sobre els sectors industrials i comercials per establir estratègies conjuntes de canvis d'horaris i mesures de gestió de la mobilitat, per evitar la saturació dels transports públics i de les vies d'accés pròximes a polígons industrials, centres de treball o espais comercials.
- **Optimitzar l'ús dels mitjans de transport privat**
Millorar les xarxes de transport públic ampliant cobertures i freqüències de pas que afavoreixin la utilització d'aquest mitjà en la mobilitat urbana; a l'hora, cal recolzar aquestes accions amb actuacions de foment de la utilització del transport no motoritzat, com la bicicleta o els desplaçaments a peu.
- **Millorar l'eficiència del parc de vehicles**
Actualitzar els tipus impositius vinculats als vehicles i penalitzar de forma significativa els vehicles menys eficients.
- **Utilització eficient del vehicle privat**
Potenciar la formació referida a la conducció eficient i pacificar el trànsit urbà amb velocitats de circulació moderades que afavoreixin l'eficiència dels vehicles.

Tot això ha d'anar acompanyat de campanyes contínues de sensibilització i motivació sobre les necessitats d'un canvi de model de transport i les fites assolides en cada acció.

IV.1.2 Indústria

En aquest cas, cal contemplar que aquest sector aglutina a diverses tipologies d'empreses de magnituds i necessitats molt diferenciades, que fan força difícil determinar un marc d'actuació comú en el que es puguin encabir-se la major part de les activitats industrials. Cada localitat presentarà unes peculiaritats molt concretes del sector industrial predominant de la zona.

En aquest cas, cal avaluar les mancances pròpies del sector i, amb col·laboració de les agrupacions sectorials, desenvolupar les línies de treball conjuntes que permetin homogeneïtzar un pla d'acció concret, que permeti accedir a recursos econòmics dirigits a la millora energètica de les instal·lacions i/o serveis complementaris al sector industrial.

Per últim, l'administració local pot incentivar, fiscalment, les accions de millora de les instal·lacions industrials, així com participar de la divulgació de les accions dutes a terme.

IV.1.3 Edificis

Sota el marc establert pel Decret d'ecoeficiència de la Generalitat de Catalunya o el Código Técnico de la Edificación del Ministerio de Industria, referit a la regulació energètica dels edificis, les administracions locals resten com a entitats subsidiàries encarregats del compliment de les citades normatives. Tot i així, des de l'administració local es poden impulsar tot un seguit d'accions complementàries a aquestes normatives de les que, a continuació, descriurem les més significatives.

- Línies de divulgació i conscienciació
 - Potenciar la implantació d'indicadors energètics visibles pel ciutadà, que permetin identificar la despesa energètica real de manera clara i entenedora.
 - Guies d'orientació sobre l'ús racional de l'energia per als usuaris dels habitatges i, també, per als professionals vinculats al sector de la construcció.
 - Campanyes de sensibilització específiques relacionades amb la implantació de tecnologies eficients o amb el canvi d'hàbits.
 - Formació energètica entre els prescriptors i professionals del sector en el disseny, construcció i manteniment dels edificis d'habitatges i de les seves instal·lacions.

- Línies dirigides al sector de la construcció
 - Promoure la rehabilitació energètica de façanes i cobertes d'edificis.
 - Rebaixes fiscals per als edificis més eficients o penalitzacions per als més ineficients.
 - Exigir i supervisar la «separata energètica» en els projectes de nova edificació i en la rehabilitació d'edificis.
 - Crear mínims energètics per als plecs de prescripcions tècniques dels edificis de les administracions locals.
- Línies dirigides al sector de les instal·lacions
 - Facilitar assessorament energètic i accés a ajuts o crèdits específics, per a implantar noves tecnologies o tecnologies més netes i eficients en aquests àmbits.
 - Operacions de demostració de noves tecnologies, energèticament eficients i emergents, en l'àmbit de la climatització i la il·luminació.
 - Promoure els serveis energètics locals.
 - Promoure sistemes eficients de gran inversió: xarxes de calor, sistemes centralitzats, etc.

El recull d'accions mostrat en aquest apartat, correspon a les accions de més significança extretes dels resultats dels PAES de la província de Barcelona.

IV.2. Les actuacions municipals significatives en l'àmbit de l'energia a Catalunya

En aquest bloc, volem mostrar un recull d'algunes accions que s'han plantejat a Catalunya en el marc de l'estalvi i eficiència energètica o d'implantació de les energies renovables. En aquest sentit, descriurem una actuació representativa de cada una de les línies d'actuació que hem identificat en bloc **2-Eixos d'actuació de les administracions locals vers l'energia** i que es concretaven en :

- Gestió del consum energètic en l'administració local
- Regulació de la demanda energètica local
- Generació energètica local
- Desenvolupament del sector energètic local

Pel que fa a les actuacions presentades en aquest apartat, no són les úniques ni, possiblement, les més importants; simplement són exemples o refe-

rències d'actuacions dutes a terme en l'àmbit municipal que, en certa mesura, representen l'actual tendència; tot i que cal ressaltar que, contínuament, sorgeixen noves línies de treball amb una evolució constant de les directrius d'actuació en aquest àmbit.

IV.2.1 Licitació de l'enllumenat públic a l'ajuntament de Martorelles

En aquest apartat, mostrarem un exemple de **Gestió del consum energètic en l'administració local**, en el que les administracions locals, com a usuari i consumidor d'energia, han de planificar l'optimització del consum propi, potenciant l'estalvi i l'eficiència energètica en els serveis i instal·lacions de gestió municipal, actuant així, de forma conseqüent i exemplificadora, en el marc d'implantació d'un nou model energètic.

Arran de la liberalització del sector energètic iniciada l'any 1997 i dels canvis successius introduïts en la normativa, actualment, és necessari que les administracions locals contractin el subministrament d'energia elèctrica en el mercat lliure, com a consumidors amb potències contractades superiors als 10 kW, tal com s'estableix en el Decret Llei 17/2007 regulador del mercat elèctric.

En aquest sentit, presentem el procediment administratiu per a contractar serveis energètics integrals de l'Ajuntament de Martorelles que, en una primera fase, es licita el subministrament i el manteniment de l'enllumenat públic i, posteriorment, es licitarà també el subministrament de la resta de punts de consum.

Sobre el marc del nou model regulador de la comercialització de l'electricitat, l'ajuntament de Martorelles elabora un procés de licitació del subministrament elèctric per l'administració local, dirigit a totes les empreses comercialitzadores d'electricitat, en el que contemplava les següents fases de licitació:

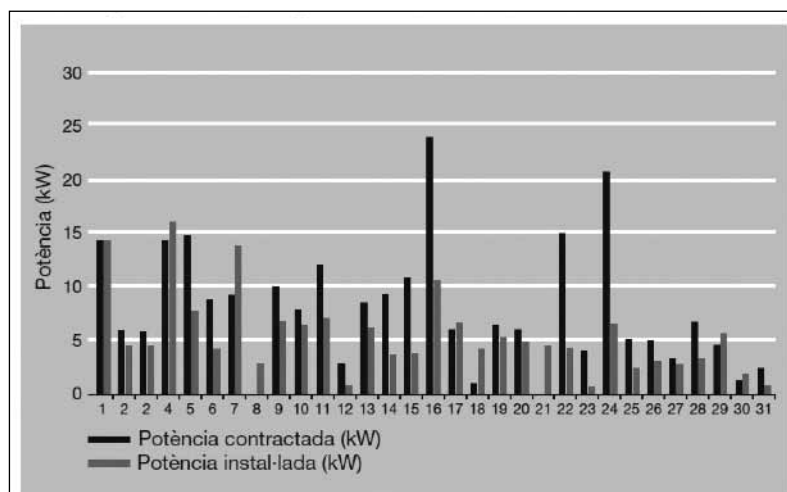
- a) Licitació, , del subministraments elèctric per a tots els punts de consum municipal, menys l'enllumenat públic, mitjançant subhasta electrònica.
- b) Licitació, del subministraments elèctric de l'enllumenat públic i semàfors, conjuntament amb el manteniment de la infraestructura d'aquests (fanals, làmpades...), mitjançant procediment obert.

L'objecte prioritari de disgregar la contractació de l'enllumenat públic de la resta de subministraments elèctrics, era iniciar un procés de millora de les instal·

lacions municipals de forma participada. En aquest cas, el servei d'enllumenat públic presentava un gran potencial i atractiu per les empreses licitadores.

Abans d'externalitzar el servei de l'enllumenat públic i semafòric, l'ajuntament de Martorelles va encarregar l'elaboració d'un estudi energètic per a conèixer l'estat real d'aquestes instal·lacions i adaptar-les a la normativa vigent²¹.

Comparació entre potència instal·lada i contractada



Aspectes ressaltables de l'anàlisi del sistema d'enllumenat públic de Martorelles.

- No hi ha correspondència entre potència instal·lada i contractada (170,08 kW i 248,49 kW, respectivament), com tampoc entre el consum teòric i el consum facturat
- Hi ha una gran proporció de làmpades amb un grau molt baix d'eficiència i amb un elevat índex de contaminació lluminosa, així com una gran proporció de làmpades de vapor de mercuri, que tenen una eficiència molt inferior a les de vapor de sodi.
- Només hi ha un quadre amb regulació de flux i hi ha una gran heterogeneïtat d'equips i instal·lacions.
- Les avaries són freqüents en certes zones i el cablejat soterrat sol tenir problemes quan es fan actuacions d'urbanització de voreres perquè no està protegit per un conducte de doble capa.

Font: monografia (Cultura Energètica) en el número "Els serveis energètics i eficiència i competitivitat" publicat per l'ICAEN.

21. Reial decret 1890/2008 de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'eficiència energètica en instal·lacions d'enllumenat exterior, que té com a finalitat millorar l'eficiència i l'estalvi energètics, així com disminuir les emissions de gasos d'efecte hivernacle, limitar la contaminació lluminosa i reduir la llum intrusa o molesta. El Decret 82/2005, de 3 de maig, d'ordenació ambiental de l'enllumenat per a la protecció del medi nocturn, també regula la implantació de sistemes d'il·luminació per a assolir els mateixos objectius.

L'estudi, encarregat per l'ajuntament, inclou una proposta detallada de les actuacions que cal portar a terme en les instal·lacions públiques i un calendari d'execució; les accions d'informació, control i promoció de l'adequació de les instal·lacions d'enllumenat exterior de titularitat privada i els mecanismes i instruments que s'haurien d'aplicar en matèria de prevenció de la contaminació lluminosa en els futurs projectes.

En base els resultats d'aquest treball previ, l'ajuntament elaborà un plec administratiu sobre el que s'articularà la contractació d'un servei de subministrament i gestió de l'enllumenat públic, que contemplarà els següents punts:

- **Serveis energètics.** Aquest concepte inclou el subministrament de l'energia elèctrica que haurà de garantir l'empresa adjudicatària.
- **Manteniment.** Aquest concepte inclou el manteniment preventiu de les instal·lacions per a garantir el seu funcionament òptim i una reducció del consum energètic.
- **Garantia Total.** Comprèn la reparació i substitució de tots els elements deteriorats de les instal·lacions.

En aquest cas, en la licitació del servei de l'enllumenat públic i semafòric, s'estableix, com a punt de partida, un **preu fixa anual**²² que inclourà les següents tasques específiques: gestió energètica, manteniment de la infraestructura, garantia total, obres de millora i renovació de les instal·lacions consumidores, inversions en estalvi i treballs complementaris, que estaran vertebrades sobre els següents eixos d'actuació:

- Millora de la contractació elèctrica
- Canvi de làmpades de vapor de mercuri i vapor de sodi, per altres més eficients (reduint la potència i el consum associat)
- Canvi de les lluminàries lumínic-contaminants .
- Implantar un sistema de telegestió a cadascun dels quadres de control.

Per garantir la inaplicació de les empreses licitadores en aquest tipus de projectes, cal que el projecte sigui factible des del punt de vista financer i cal que l'estalvi econòmic obtingut per la reducció del consum anual sigui superior a l'annualitat que representaria un préstec a deu anys, a un interès real. En aquest cas concret, i en base l'avaluació prèvia de la situació, s'estima un estalvi econòmic associat únicament a la reducció de consum i optimització

22. Pròxim al cost real del consum elèctric del sistema d'enllumenat públic anterior a les intervencions de millores en el sistema.

de les tarifes del 62% del cost energètic de partida, a l'hora que això ha de significar una reducció, d'aproximadament, un 50% d'energia i emissions de CO₂.

IV.2.2 Ordenança solar tèrmica de Barcelona

En aquest apartat, mostrarem un exemple de **Regulació de la demanda energètica local**, mitjançant la capacitat reglamentària que té l'administració local per incentivar l'estalvi i l'eficiència energètica o la implantació d'energies renovables. En aquest cas, una de les eines utilitzades són les ordenances municipals, com en el cas de Barcelona que, en l'any 1999, aprova²³ l'**Ordenança Solar de Barcelona** que exigia incorporar instal·lacions solars tèrmiques per a producció d'aigua calenta sanitària en tots els edificis de nova construcció a la ciutat de Barcelona.

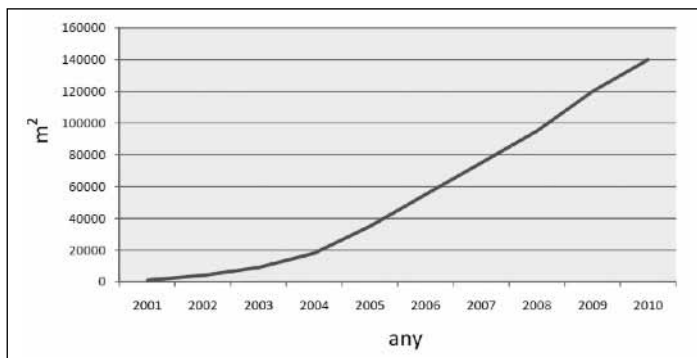
Aquesta iniciativa va ser la primera normativa d'aquest tipus aprovada en una gran ciutat europea, fet que l'ha convertit en referent històric de l'impuls de l'energia solar a Catalunya o l'estat espanyol. A l'hora, l'ordenança solar de Barcelona ha servit de document de referència per a l'elaboració de les ordenances solars d'altres municipis i, fins i tot, de normatives de més abast com el decret d'ecoeficiència a Catalunya o, el Código Técnico, en l'àmbit espanyol.

Val a dir que, tot i l'actual reconeixement d'aquesta **primera** ordenança solar, en els moments inicials d'aplicació va estar envoltada de notables controvèrsies i d'un clar refús per part dels principals actors implicats. Principalment a causa que, en aquells moments, el coneixement i l'experiència sobre l'energia solar tèrmica eren mínims i els sectors professionals implicats no estaven preparats per afrontar aquell repte amb garanties i tot això va generar incertesa sobre la viabilitat real d'aquesta ordenança.

En aquest context, cal ressaltar que el veritable èxit d'aquesta ordenança solar ha estat l'impacte i l'efecte multiplicador assolit que arriben a incidir, fins i tot, en normes d'àmbit estatal com, Código Técnico de la Edificación, en el que s'inclou, com a mesura preceptiva, la instal·lació de sistemes solars tèrmics per a producció d'aigua calenta sanitària en tots els edificis de nova construcció de l'estat espanyol.

23. S'aprova en el mes de juliol de l'any 1999 però no va entrar en vigor fins el mes d'agost de l'any 2000.

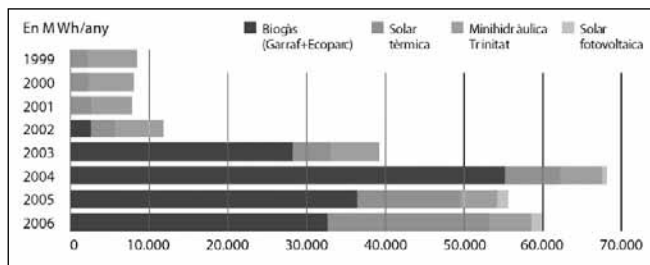
Això ha donat peu al desenvolupament d'un sector d'activitat econòmica vinculat a la implantació de l'energia solar tèrmica en edificis que, a l'hora, ha generat confiança dels usuaris finals sobre els sistemes solars tèrmics com alternativa a les energies convencionals.



Font: "Balanz de l'aplicació de les ordenances solars d'aprofitament de l'energia solar tèrmica a Catalunya" publicat per l'Associació de Professionals de les Energies Renovables de Catalunya (APERCA).

Per últim, no s'han d'oblidar els milers de m² de captadors solars tèrmics instal·lats a Barcelona, com a conseqüència directe de l'aplicació de l'ordenança solar i que creix en implantació de forma continuada a Barcelona, conjuntament amb altres fonts energètiques renovables, tal com s'observa en la següent taula.

Evolució de la producció d'energia a partir de fonts renovables a Barcelona



Font monografia (Energia i Canvi climàtic a Barcelona) en el número "El comptador 2008" publicat per l'Agència Energètica de Barcelona.

Aquest creixement continuat ha permès detectar errors de plantejament en l'ordenança, tots ells fruit de la inexperiència d'aquella primera versió i que s'han hagut de corregir i posar al dia, en progressives actualitzacions. En aquest sentit, podem apuntar que la innovació comporta certa imperfecció

que cal corregir en el procés d'estandardització, per això cal que les administracions locals assumeixin certs riscos en el foment de tecnologies no estandarditzades, tal com es recull al document “**L'energia solar a Barcelona (l'ordenança solar tèrmica)**” publicat per l'agència d'energia de Barcelona, del que extraïem el següent fragment:

La posta en marxa de l'Ordenança de Barcelona ha mostrat clarament que no es pot esperar a tenir l'experiència necessària per iniciar una acció tan important i significativa com és aquesta, ja que, aleshores, no es podria avançar mai en el camí del necessari progrés.

En definitiva, el veritable èxit de l'Ordenança Solar de Barcelona ha estat la **normalització de les instal·lacions d'energia solar tèrmica** a tot l'estat espanyol emmarcada en una acció de la política energètica local.

IV.2.3 Molins Energia “District Heating” i biomassa pel barri de la Granja

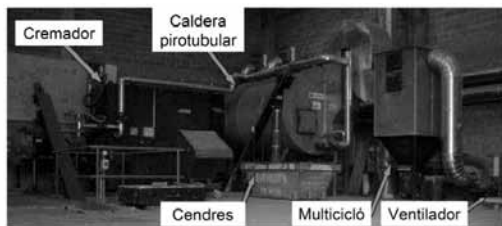
En aquest apartat, mostrarem un exemple de **generació energètica local**; actualment, les administracions locals disposen d'un marc reglamentari que els permet actuar com a promotors i/o titulars d'instal·lacions d'energies renovables, que permeten l'aprofitament dels recursos energètics locals i la reducció de la taxa d'emissions imputable al sector energètic.

Amb aquest objectiu neix l'any 1997 l'empresa **Molins Energia SL**, una societat coparticipants per l'Ajuntament de Molins de Rei i per l'ICAEN i l'Entitat Metropolitana de Tractament de Residus. Aquesta empresa tindrà per objecte implantar i mantenir un sistema centralitzat de generació de calor amb biomassa i distribució d'aigua calenta i calefacció “*District Heating*,” per a un total de 695 nous habitatges públics i privats del barri de la Granja de Molins de Rei.

Aquest projecte va ser pioner a Catalunya en el que es combinaven dues tècniques força desconegudes en aquella època; per una banda, la generació i distribució de calor centralitzada per tot un barri i, a l'hora, la producció de calor en grans quantitats amb biomassa. Tot i així, el mes de febrer de l'any 2000, es posa en servei aquesta instal·lació en una primera fase de subministrament a 250 habitatges que, en un inici, presenta forces dificultats tècniques a causa, especialment, de la manca d'experiència en aquets tipus d'instal·lacions.

Això va crear certa desconfiança entre els usuaris dels habitatges que, tot i ser conscients de la peculiaritat del sistema, exigien un nivell de servei com el de la resta de subministraments convencionals, ja que se'ls facturava l'energia calorífica com un servei més. Aquest fet va fer necessari potenciar la informació dirigida a l'usuari sobre el consum d'energia i disponibilitat del servei, per això es van instal·lar, en cada habitatge, panells de monitorització del consum individual i funcionament del sistema.

Però, finalment, l'any 2003 finalitza l'execució de la última fase del projecte amb 695 habitatges connectats a la xarxa de distribució de calor, amb un consum anual d'energia tèrmica de 7000 MWh/any i un consum mitjà de 2.500 tones de biomassa a l'any, amb un estalvi estimat de 767 tep/any i una reducció d'emissions de 1.667 tones de CO₂.



Característiques principals del sistema

- Grup tèrmic format per 2 calderes de biomassa de 2000 kW cada una
- Acumulació d'inèrcia formada per 2 acumuladors de 100 m³ cada un
- Sistema de recolzament format per 6 calderes de gas amb una potencia total de 1634 kW
- Xarxa de distribució de 5 km de longitud

Font Biomassa Aprofitament Energètic SL

Pel que fa al combustible, en una primera fase aquest sistema s'havia d'alimentar de la recollida de fusta (mobles vells) dels municipis de la zona però, ràpidament, les dificultats tècniques van fer inviable la utilització d'aquet combustible i, en l'actualitat, s'utilitza, bàsicament, closca d'ametlla, pinyolada i residus de fusta.

Aquesta singular experiència trenca barreres en molts àmbits, especialment en el que fa referència a la distribució de noves formes d'energia per part d'empreses participades per l'administració local; en aquest sentit, cal ressaltar que, encara avui dia, un projecte d'aquesta magnitud requereix de l'impuls de l'administració local perquè, tot i la maduresa de la tecnologia i l'experiència acumulada en la implantació d'aquets sistemes, propostes com aquestes no gaudeixen de la confiança del sector privat.

IV.2.4 Pla estratègic de la biomassa del Ripollès

En aquest apartat mostrarem un exemple del **desenvolupament d'un sector energètic local** com a eina de dinamització de l'economia local, en la que l'administració té l'oportunitat de potenciar la consolidació d'una activitat energètica local mitjançant la reconversió de sectors econòmics obsolets i aprofitar recursos energètics locals, com és el cas del Consorci d'Espais d'Interès Natural del Ripollès, que ha promogut un Pla estratègic d'aprofitament de biomassa forestal per a ús energètic en la comarca del Ripollès.

En una comarca de muntanya com el Ripollès, en la que la demanda de calefacció és elevada, el progressiu augment del preu dels combustibles fòssils ha fet augmentar, de forma considerable, la despesa municipal en calefacció. En aquest sentit, amb l'objectiu de revertir aquesta tendència i aprofitant els recursos forestals de la comarca, el Consorci d'Espais d'Interès Natural del Ripollès, el Consell Comarcal i l'Institut Català d'Energia van promoure l'any 2009 el Pla estratègic d'aprofitament de biomassa forestal per a ús energètic a la comarca del Ripollès.

Aquest pla quantifica de manera acurada els recursos disponibles que es poden fer servir com a font d'energia tèrmica; avalua la demanda potencial dels equipaments municipals; planteja la logística més adequada per a gestionar correctament la biomassa; fa una anàlisi de costos i preus de recursos energètics; i, finalment, analitza la viabilitat del projecte.

En aquest cas, en un primer estadi s'avalua el potencial del recurs local "la biomassa forestal del Ripollès", una de les comarques catalanes amb més superfície forestal, un 59% del seu territori, (més de 56.000 hectàrees) està ocupat per boscos amb una elevada densitat de biomassa, una dada que explica la llarga tradició forestal de la comarca, tant pel que fa a aprofitar la llenya com a matèria primera per a la indústria de la fusta.

En un segon estadi s'avalua la situació i necessitats dels sectors econòmics vinculats a l'explotació dels boscos, en el que es pot constatar que l'estancament del mercat de la fusta, la davallada contínua de preus del producte i devaluació dels béns que generen els boscos, han comportat el progressiu abandonament de la gestió forestal i la conseqüent reducció de l'aprofitament energètic de la biomassa, disponible amb el consensuant augment de la densitat dels boscos i la càrrega de sotabosc que fa augmentar el risc d'incendi.

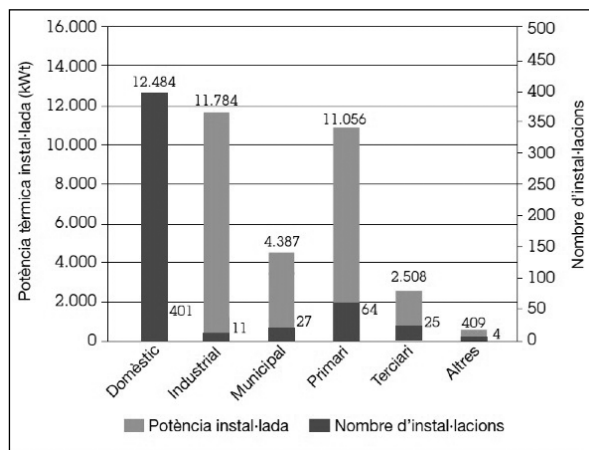
Per últim, s'analitza l'oportunitat en base a que la majoria d'ajuntaments són propietaris de boscos públics i, en aquest sentit, les administracions locals poden ser els principals beneficiaris dels subproductes dels seus boscos (treballs de millora forestal) per a generar calefacció a partir de la crema d'estelles. Això pot generar un estalvi econòmic anual força considerable i fa que no sigui gens menyspreable en municipis de muntanya, amb tan poca densitat de població.

Un cop s'han quantificat els recursos i les necessitats i s'ha avaluat l'oportunitat, el Pla estableix, com a primer objectiu, sensibilitzar els ajuntaments perquè considerin el fet d'instal·lar calderes de biomassa als equipaments municipals i, en la mesura del possible, que consumeixin estella procedent de la fusta de baixa qualitat (dels seus boscos públics). A fi de garantir aquest subministrament, el Consorci d'Espais d'Interès Natural del Ripollès (CEINR) es constitueix com a gestor d'aquets.

En aquest sentit, i considerant el nivell de demanda potencial actual de biomassa per a usos energètics, la previsió d'utilització en edificis municipals que en fan els 19 ajuntaments del Ripollès és, a hores d'ara, de 1.380 tones verdes d'estella anuals (un 10% de les 14.700 tones verdes). És a dir, els boscos d'utilitat pública produeixen matèria primera suficient per a satisfer la demanda d'aquests equipaments, amb un excedent de 13.340 tones verdes anuals. Ara bé, la principal dificultat és el finançament de les calderes municipals que preveu el Pla estratègic (fins a vint-i-cinc instal·lacions a tota la comarca).

En tot cas, el fet de desenvolupar una energia renovable local incidirà, directament, en diferents factors: estalvi econòmic municipal, generació de llocs de treball, millora de l'estat de conservació dels boscos públics, disminució del risc d'incendis i també la disminució de les emissions de gasos d'efecte hivernacle. Aquests són factors molt importants que ens obliguen a continuar apostant pel desenvolupament d'aquesta energia local al Ripollès.

Instal·lacions de biomassa per usos tèrmics subvencionades per l'ICAEN en els anys 2006, 2007 i 2008



Font: Institut Català d'Energia.

V. Referents internacionals

Tot i l'escassa participació de les administracions locals en la generació i distribució d'energia, aquestes poden incidir de forma significativa sobre les polítiques energètiques, mitjançant el desenvolupament d'accions innovadores que poden marcar tendència. En aquest sentit, hi ha una sèrie de ciutats de referència a nivell mundial que, per la notorietat dels resultats obtinguts o per les solucions creatives adoptades, s'han convertit en models de ciutat com, per exemple, la ciutat Brasileira de Curitiba que, des dels anys 70, treballa per la integració de conceptes de sostenibilitat en la política municipal i, per això, ha estat reconeguda, internacionalment, com un model de gestió local, tal i com es recull en aquest capítol.

Tanmateix, cal ressaltar que, actualment, hi ha una tendència d'homogeneïtzació de les polítiques locals amb models estratègics força uniformitzats en els que es trasplanten solucions que, en molts casos, no s'ajusten a les necessitats i possibilitats reals de la població. Per això, hem considerat oportú presentar en aquest mateix capítol la iniciativa europea, "**Pacte d'Alcaldes**", que pretén ser una eina pel desenvolupament energètic local a nivell europeu, en el que s'aglutinen compromisos i objectius comuns entre els municipis, però amb actuacions independents dissenyades en base les necessitats i requeriments de cada localitat.

En aquest context, ressaltarem que les administracions locals són les administracions públiques més properes a la població i tenen un paper clau en el disseny, execució i seguiment de les polítiques energètiques, per això cal que s'impliquin de forma activa per garantir una planificació energètica local ajustada a les necessitats i possibilitats reals de la població, potenciant així la sostenibilitat energètica local, sense caure en la rèplica d'actuacions "model" que, únicament, són vàlides en determinats contextos i, fora d'aquets, no seran apropiades o, fins i tot, poden ser contraproduents.

Per últim, cal recordar que un canvi de model energètic és una qüestió d'àmbit global en el que les polítiques energètiques locals no poden ser il·les d'actuació amb estratègies idealitzades que externalitzen els efectes o necessitats no desitjades. Per això, una adequada política energètica local s'ha de construir sobre un marc estratègic d'interessos globals i, a l'hora, ha d'estar en sintonia amb les necessitats del seu entorn o àrea d'influència.

V.1. Curitiba, model de planificació sostenible

Curitiba és la capital de l'Estat de Paranà, un àrea, principalment, agrícola en el sud de Brasil, en la que, durant els anys 70 i 80, es va produir un ràpid creixement econòmic que va transformar la capital en un important centre industrial i comercial amb un significatiu creixement de la població²⁴.

L'expansió de la ciutat va estar planificada en el marc d'un pla director que comptava amb una estratègia de planificació integral basat en la sostenibilitat i que incideix, essencialment, sobre els següents eixos:

- Eficiència del transport urbà
- Planificació en l'ús del sòl urbà
- Construcció d'habitatges sostenibles.

Aquest pla s'articula de tal forma que les esmentades línies d'actuació s'integren i es recolzen entre si per assolir un objectiu comú, la sostenibilitat i millora de la qualitat de vida dels ciutadans de Curitiba, això ha convertit aquesta ciutat en un referent de la planificació urbana sostenible²⁵.

24. En l'actualitat, la ciutat compta amb més de 1,6 milions d'habitants.

25. La ciutat va ser guardonada amb el premi United Nations Environment Program - UNEP, de l'ONU, considerat com el màxim reconeixement en la planificació ambiental.

Curitiba, amb una estratègia de llarg recorregut que va néixer l'any 1968 en forma de **pla estratègic de la ciutat** és reconeguda, principalment, per la implantació de solucions urbanístiques singulars i, principalment, pel seu sistema de transport públic, que actua d'eix vertebrador del creixement ordenat de la ciutat, amb una peculiar xarxa de transport públic que condiciona i regula la urbanització de la ciutat de forma lineal.

Tot aquest projecte de ciutat s'ha desenvolupat i consolidat sota la supervisió de l'**Institut de Planificació Urbana de Curitiba** (IPPUC), que és una agència independent del governat municipal i s'encarrega d'orientar i avaluar la planificació municipal sota els criteris del Pla director inicial. Aquesta entitat actua amb independència de les tendències polítiques del govern de la ciutat i, això, ha garantit la continuïtat dels objectius del projecte i, a l'hora, a permès la consolidació d'aquesta marca de la ciutat.

V.1.1 Trets significatius del projecte de Curitiba

La singularitat d'aquest projecte de ciutat fa que siguin molts els aspectes a ressaltar i analitzar en detall, però com que l'objecte d'aquest apartat és una presentació a títol d'exemple, únicament descriurem els aspectes més rellevants o significatius de la iniciativa.

Com a punt de partida, podem determinar que la base estratègica del pla director de la ciutat de Curitiba que es comença a aplicar en els anys 70, ha estat basat en el foment del transport públic com a eix d'actuació per a la reducció del trànsit en el centre de la ciutat i guanyar terreny per la vida social en la ciutat; en aquest sentit, s'aposta per l'autobús com a mitjà de transport públic, a causa de, especialment, la seva agilitat d'implantació i el reduït cost vers a altres opcions.

La implantació de l'autobús com a mitjà de transport urbà es basa en el desenvolupament d'una extensa xarxa de carrils exclusius per autobusos, que s'articulen des de les anomenades "avingudes estructurals" que són els eixos principals de circulació de les línies d'autobusos i, a l'hora, actuen com a veritables columnes vertebrals de la ciutat sobre les que creixen els nous barris de Curitiba.



La xarxa d'autobusos de Curitiba disposa d'estacions totalment cobertes d'accés directe als vehicles que donen seguretat i confort als usuaris; a més, amb l'objectiu adaptar-se a les necessitats de servei de cada moment, la companyia d'autobusos disposa de vehicles amb doble articulació per atendre la demanda en les hores punta de servei i micro autobusos per les hores de demanda vall.

Font: Pàgina Web de la Càtedra Municipios Sostenibles de la Universidad Politécnica de Valencia.

Aquest disseny i planificació de la xarxa de transport urbà, garanteix que el transport públic arribi a la major part de la ciutat i, a l'hora, prioritza la presència del transport públic en les principals vies de comunicació, relegant els vehicles privats a les vies secundàries. Per un altre banda, el disseny específic de les estacions, els autobusos, els itineraris i les senyalitzacions han permès que Curitiba disposi d'una xarxa de transport públic d'alta eficàcia i qualitat de servei que la fan força atractiva per als 2 milions d'usuaris que la utilitzen diàriament.

En un altre ordre, i com a mesura d'acompanyament per la minimització de la utilització del vehicle privat, la ciutat compta amb una extensa xarxa de carrils bici de aproximadament 120 km, que connecten especialment els parcs i llocs públics de la ciutat facilitant el desplaçament en bicicleta entre aquets espais.

A més de la peculiar xarxa de transport, el projecte de la ciutat de Curitiba planteja una reorganització de l'espai urbà i promou el creixement de les zones verdes de la ciutat. Amb aquest objectiu, s'engeguen diverses polítiques d'ajuts o bonificacions fiscals dirigides a fomentar iniciatives privades que incorporin noves àrees verdes a la ciutat. A més, l'administració local ha desenvolupat tot un seguit de projectes per la creació de llacunes i parcs urbans, amb la finalitat de resoldre els problemes de les habituals inundacions de la ciutat.

Aquesta iniciativa ajuda a protegir les valls i les riberes dels rius de l'ocupació il·legal, a l'hora que afegeixen valor estètic a tot l'entorn urbà amb una xarxa de 28 parcs i boscos urbans que ocupen una cinquena part de la ciutat.



En els anys 70 Curitiba disposava d'una superfície d'un 1 m² d'espais verds per habitant; actualment, disposa d'una superfície de 52 m² d'espais verds per habitant, molt per sobre del les recomanacions de l'ONU.

Font: Pagina Web de la Càtedra Municipios Sostenibles de la Universidad Politécnica de Valencia.

La innovadora línia de planificació urbana de Curitiba també ha desenvolupat un extens ventall de programes relacionats amb l'habitatge, el treball, medi ambient, acció social, etc..., dels que destacarem la creació d'una xarxa de centres municipals integrats en les terminals d'autobusos que s'anomenen "Ruas dona Ciudadania" en els que s'aglutinen els organismes públics, centres comercials, equipaments d'oci, complexos esportius, etc..., tot això amb l'objecte de minimitzar la mobilitat urbana amb vehicle privat i garantir la distribució equilibrada de serveis en la ciutat.

V.1.2 Balanç del model urbà de Curitiba

Actualment, ja es pot fer balanç de les mesures implantades a Curitiba i, en aquest sentit, podem ressaltar com a indicador d'èxit que la contaminació atmosfèrica de la ciutat és la més baixa de les ciutats mitjanes de Brasil. Això és degut, especialment, a que la utilització del transport privat en la ciutat s'ha reduït un 20% des dels anys 70, tot i que la població de la ciutat s'ha duplicat en aquest mateix període.

Dit això, podem constatar que a Curitiba la planificació urbana basada en criteris de sostenibilitat ha incidit de forma significativa **en la reducció** de la contaminació, la congestió de tràfic i el consum de combustible; a més, ha millorat la qualitat de vida dels ciutadans i això ha repercutit, de forma important, en la prosperitat econòmica i projecció internacional de la ciutat.

Tot i això, cal considerar que aquest miratge de “ciutat sostenible” és una illa de planificació urbana en la que s’han dedicat importants recursos per implantar i mantenir un model de ciutat singular que s’ha desenvolupat d’esquenes a la realitat del seu entorn immediat. Per això, aquest model és difícilment replicable i, fins i tot, ens atreviríem a dir que és difícilment mantenible fora de la singularitat d’aquest projecte.

En aquest sentit, ressaltarem que darrere dels lloables resultats ambientals assolits per la ciutat de Curitiba, constatables amb dades de referència com el nivell d’emissions, consum d’energia, volum de reciclatge, etc., hi ha una altra realitat en la què, per exemple:

- La qualitat de vida i la innovació urbanística de la ciutat es concentren en el nucli urbà de la ciutat, però aquestes prestacions no arriben a l’extensa perifèria de la ciutat, en la que viu gran part de la població de la ciutat.
- La planificació urbana lineal vertebrada sobres les grans avingudes centrals de la ciutat ha trencat l’estructura territorial i cultural de la ciutat, encaminant l’efervescència social dels carrers cap a una nova relació social entorn als grans centres d’oci que difuminen l’espontaneïtat i originalitat de l’activitat social de la ciutat.
- La ciutat, com a motor econòmic de la zona d’influència, prioritza les activitats “netes” per a la ciutat i deriva a altres municipis metropolitans les activitats impròpies a la qualitat ambiental però que són imprescindibles pel desenvolupament econòmic de la regió.
- Curitiba s’ha proclamat com a model de mobilitat urbana basat en el transport públic que, paradoxalment, des de la dècada dels 90 fomenta el seu creixement econòmic sobre el sector de l’automòbil “vehicle privat”.

En aquest context, podem concloure que Curitiba no és el paradigma d’una ciutat del segle XXI, com en la major part de les ciutats de referència, el model de Curitiba recull pràctiques i experiències innovadores que mostren resultats significatius a primera vista. Però les ciutats del segle XXI a l’hora de ser sostenible ha de créixer en base a un pensament global amb respecte a la seva història, però permeable als canvis socials i tecnològics que han de permetre el desenvolupament i creixement de la ciutat en sintonia amb el seu entorn, cobrint així les necessitats de la major part de la seva població.

V.2. El Pacte d'alcaldes, una iniciativa pels pobles i ciutats d'Europa

L'any 2007, la UE va engegar un pla integral de política climàtica i energètica, en el que es pretén lluitar contra el canvi climàtic, augmentar la seguretat energètica i garantir la competitivitat de la UE; aquest pla estratègic es basa en fixar un seguit d'objectius climàtics i energètics per l'any 2020 i que es concreten en:

- Reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle d' almenys 20% per sota dels nivells de 1990.
- Aconseguir que un 20% del consum energètic de la UE provingui de fonts renovables.
- Assolir un 20% de reducció en el consum d'energia primària, en comparació als nivells de consum energètic projectats amb anterioritat, i això, s'ha d'aconseguir mitjançant l'estalvi i la millora de l'eficiència energètica

En aquest context, l'any 2008 neix el Pacte dels Alcaldes, una iniciativa promoguda per la Comissió Europea²⁶ i dirigida a recolzar els esforços de les administracions locals en l'aplicació de polítiques energètiques sostenibles. La Comissió Europea, conscient que les administracions locals juguen un paper fonamental en la reducció dels efectes del canvi climàtic²⁷, promou una iniciativa única, en la que les administracions locals dissenyen les seves pròpies estratègies per assolir un canvi de **model energètic local** basat en la implantació de les energies renovables, l'estalvi i eficiència energètica.

En aquest sentit, El Pacte d'alcaldes és una iniciativa que, únicament, marca un patró funcional pel desenvolupament de les estratègies energètiques locals; en el marc d'aquest patró, les administracions locals es comprometen a desenvolupar un Pla d'Acció d'Energia Sostenible (PAES) en un termini, màxim, d'un any i que constarà com a mínim amb:

- Un inventari d'emissions de CO₂ en el municipi vinculades al consum d'energia, en el que s'establirà com a referència l'any 1990 com a punt de partida.

26. La Comissió Europea és l'òrgan executiu de la Unió Europea encarregat de proposar la legislació i l'aplicació d'aquesta.

27. El 80% del consum d'energia i emissions de CO₂ estan associats d'alguna forma a l'activitat urbana.

- Una relació de mesures de compromís o accions a dur a terme per aconseguir els objectius acordats en el Pacte d'Alcaldes i que s'han de dur a terme en els terminis establerts.

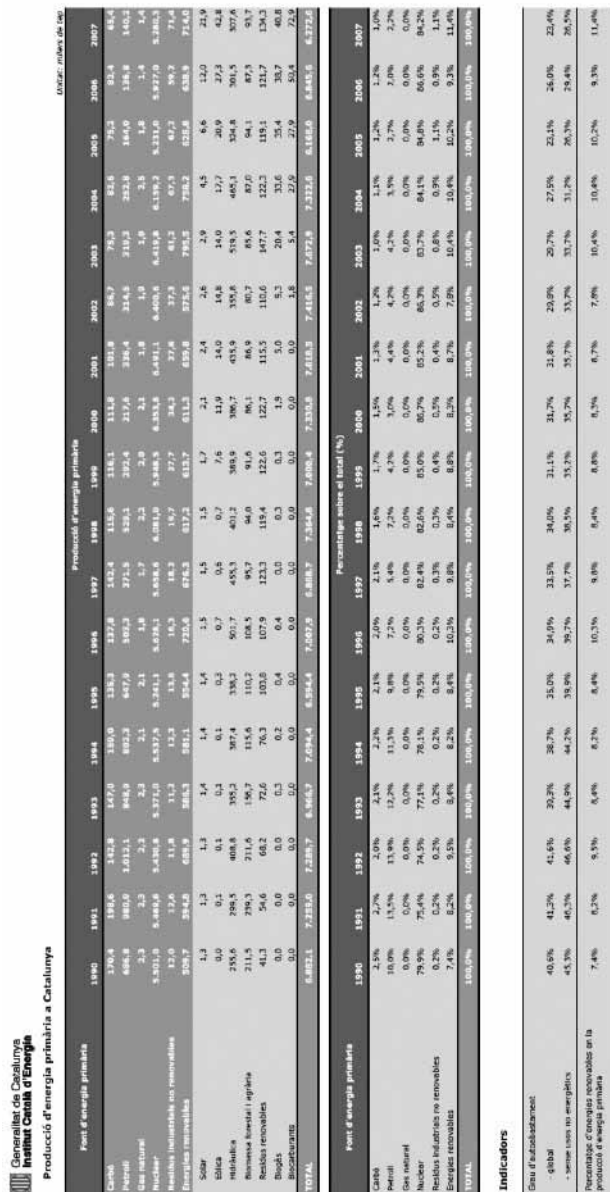
Tanmateix, cada PAES serà únic en si mateix i ha de ser el punt de referència en el desenvolupament de l'estratègia energètica local al que la Comissió Europea donarà cobertura i recolzament en el desenvolupament estratègic o en la divulgació. Tot això, en el marc del Pacte d'Alcaldes que posa a disposició de tots els participants del projecte un seguit d'eines i metodologies administratives i tècniques que han de facilitar la tasca de desenvolupament del PAES. A l'hora, aquest projecte compta amb una plataforma informativa per la divulgació de les accions més significatives o singulars incloses en el projecte.

Aquesta iniciativa excepcional ha mobilitzat, de forma voluntària, a més de 2500 municipis de tota Europa que tenen com a objectiu comú el compliment de la fita ambiental establerta per la UE per l'any 2020. En aquest sentit, cada administració local seguirà un camí únic dissenyat en base la seva pròpia idiosincràsia que aporten riquesa, diversitat i pluralitat al projecte global. Tot i que aquest fet no és cap garantia d'èxit, permetrà avaluar una gran quantitat d'iniciatives aplicades en marcs força heterogenis que ajudaran a conformar una estratègia comú de canvi del model energètic.



Font: Institut Català d'Energia.

VI. Dades energètiques de Catalunya 1990 - 2007

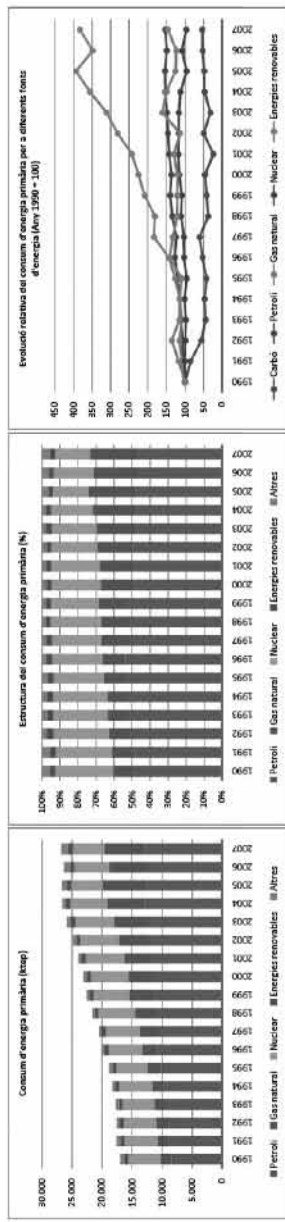


Unitat: milers de tnn

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Font: Energia primària																		
Carbó	555,1	489,8	311,9	220,0	266,3	227,5	297,5	344,9	328,9	328,9	268,3	326,1	273,1	178,5	168,3	276,4	288,5	303,9
Petròli	8.479,2	8.822,4	9.061,1	9.270,8	9.468,5	10.185,0	10.801,7	11.382,0	11.891,7	12.382,0	11.878,9	12.024,8	12.351,9	12.678,4	12.854,2	13.018,8	13.143,5	13.232,8
Gas natural	1.799,3	1.892,3	2.023,6	1.897,7	1.991,2	2.231,7	2.509,5	2.806,9	3.142,6	3.444,0	3.827,1	4.247,4	4.634,3	5.431,4	6.221,7	6.876,2	6.081,6	6.602,6
Electricitat	5.302,0	5.469,8	5.420,8	5.271,0	5.377,5	5.241,1	5.428,1	5.485,6	5.681,0	5.948,5	6.181,0	6.461,1	6.805,5	6.410,8	6.119,2	5.221,6	6.237,0	5.303,2
Restes incineració sòlida	144,8	134,5	87,5	203,8	235,9	388,9	195,5	113,2	179,7	218,9	322,8	384,2	347,4	336,4	310,3	602,1	892,5	812,7
Restes incineració no renovables	12,9	12,8	11,8	11,2	32,3	13,6	14,3	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2
Energies renovables	209,2	344,8	883,5	188,2	581,3	184,4	720,8	875,3	617,2	617,2	617,2	617,2	617,2	617,2	617,2	617,2	617,2	617,2
Substància	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Sol·lar fotovoltaic	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eòlica	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Hidràulica	255,6	299,5	408,8	385,2	387,4	338,2	301,7	455,3	401,2	369,7	266,7	435,9	358,8	510,9	465,1	254,9	201,5	207,6
Biomassa agrícola, animal i forestal	41,3	54,6	69,2	72,6	75,3	103,8	107,9	123,3	119,4	122,6	122,7	115,5	110,6	147,7	122,3	119,1	121,7	134,3
Restes renovables	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Restes incineració	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	16.849,9	17.246,3	17.523,6	17.740,6	18.363,5	18.833,8	20.075,1	20.813,5	21.833,5	22.843,3	23.948,3	25.073,0	26.406,8	28.819,1	30.922,3	31.701,3	30.932,9	31.460,3

Font: Energia primària

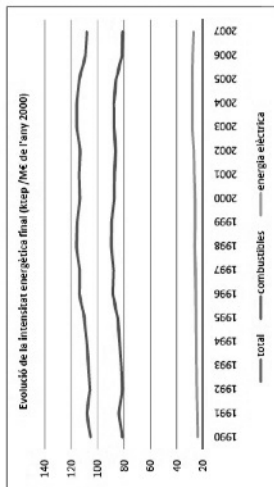
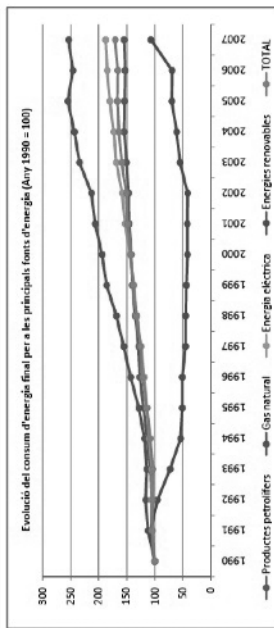
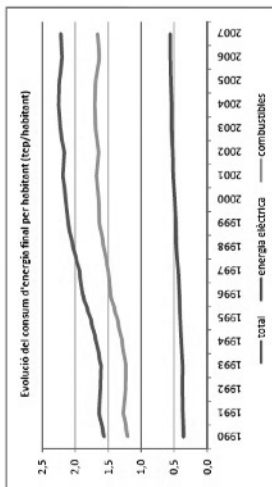
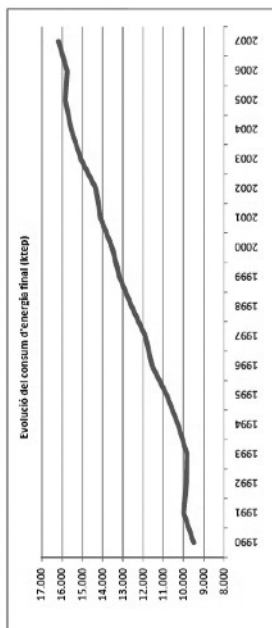
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Carbó	3,3%	2,7%	1,8%	1,4%	1,5%	1,3%	1,5%	1,7%	1,6%	1,6%	1,1%	0,6%	0,6%	0,4%	0,4%	0,7%	0,8%	0,9%
Petròli	50,0%	51,3%	51,3%	52,2%	52,9%	54,3%	53,8%	51,2%	52,5%	52,6%	50,1%	50,2%	49,6%	48,7%	48,6%	48,8%	48,8%	48,2%
Gas natural	10,3%	10,7%	11,5%	10,6%	10,9%	11,8%	12,5%	13,6%	14,6%	15,6%	16,2%	17,0%	17,7%	19,7%	21,3%	23,2%	23,1%	24,9%
Nuclear	32,4%	31,2%	31,6%	30,2%	30,2%	27,8%	28,0%	27,6%	28,1%	28,1%	26,4%	27,5%	27,3%	25,7%	24,9%	23,1%	22,5%	19,7%
Sòlida incineració sòlida	0,9%	1,4%	0,5%	1,2%	1,2%	2,1%	0,5%	0,5%	0,8%	1,0%	1,4%	1,6%	1,6%	1,4%	0,8%	2,3%	2,6%	3,1%
Restes incineració no renovables	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Energies renovables	3,0%	3,4%	3,9%	3,3%	3,2%	2,6%	3,3%	3,2%	2,9%	2,7%	2,6%	2,6%	2,6%	2,9%	2,9%	2,4%	2,4%	2,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%





Principals indicadors del consum d'energia final a Catalunya

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Consum d'energia final per habitant (tep/hab)	1.562	1.639	1.618	1.659	1.681	1.772	1.690	1.938	2.033	2.110	2.143	2.190	2.279	2.251	2.242	2.196	2.221	2.221
combustibles	1.206	1.270	1.291	1.328	1.291	1.367	1.469	1.499	1.568	1.633	1.649	1.676	1.650	1.608	1.708	1.690	1.638	1.662
energia elèctrica	0.357	0.369	0.377	0.374	0.391	0.405	0.422	0.439	0.464	0.477	0.494	0.514	0.510	0.540	0.543	0.532	0.558	0.558
Intensitat energètica final (tep/MC de l'any 2000)	105.3	108.1	105.8	106.9	108.3	110.0	113.8	113.6	115.9	115.3	113.6	113.2	115.6	113.6	113.9	109.1	109.1	108.1
combustibles	81.3	83.7	81.1	82.0	83.2	84.0	88.4	87.0	89.4	89.2	87.4	87.2	86.2	87.6	87.7	85.9	81.4	80.9
energia elèctrica	24.0	24.4	24.6	24.8	25.2	25.2	25.4	25.7	26.5	26.1	26.2	26.8	27.1	28.0	27.9	28.0	27.7	27.2

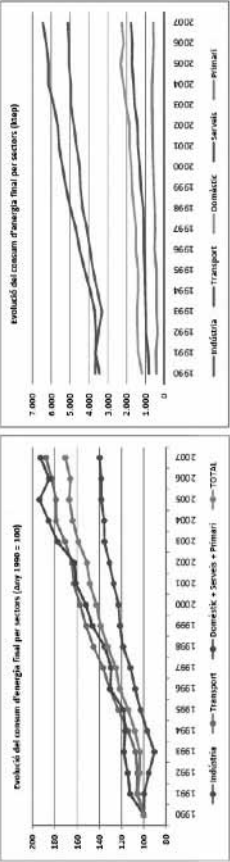
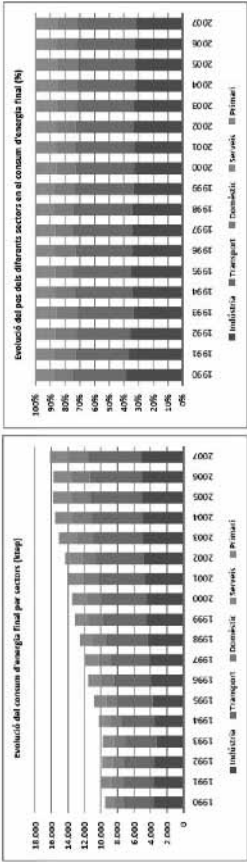




Consum d'energia final a Catalunya per sectors consumidors

Sector	Consum d'energia final														Evolució relativa del preu
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Transport	3.436,2	3.447,0	3.629,8	3.690,5	3.929,9	4.221,1	4.499,2	4.860,3	4.990,4	5.233,8	5.404,9	5.597,1	5.865,5	6.148,3	Evolució relativa del preu
Indústria	3.664,3	3.452,1	3.489,2	3.332,1	3.550,6	3.773,5	3.946,1	4.101,3	4.340,5	4.447,3	4.494,7	4.657,0	4.794,6	4.965,2	
Domèstic	1.177,8	1.389,2	1.412,3	1.446,0	1.387,1	1.306,3	1.331,5	1.208,6	1.601,8	1.716,1	1.752,0	1.834,2	1.936,0	2.014,9	
Serveis	802,8	850,9	962,0	972,3	1.009,6	1.000,0	1.007,5	1.092,4	1.118,2	1.238,7	1.302,8	1.395,5	1.414,4	1.574,5	
Primer	405,0	435,5	340,5	373,9	398,4	410,9	517,9	482,6	594,6	542,5	571,2	627,3	621,1	643,1	
TOTAL	9.486,2	9.574,7	9.888,8	9.854,9	10.268,7	10.812,7	11.346,8	11.972,3	12.386,6	13.336,4	13.336,5	14.091,1	14.332,7	15.061,1	Evolució relativa del preu
Transport	36,2%	36,6%	36,9%	37,6%	38,2%	39,1%	38,9%	39,5%	39,7%	39,7%	40,0%	39,7%	39,5%	39,0%	
Indústria	38,6%	36,0%	35,5%	33,7%	34,6%	34,9%	34,2%	34,6%	34,6%	33,3%	33,2%	33,0%	33,5%	32,0%	
Domèstic	12,6%	14,5%	14,6%	14,7%	13,5%	12,0%	11,5%	10,8%	12,9%	12,8%	13,0%	13,0%	12,8%	13,9%	
Serveis	8,5%	9,0%	13,0%	13,5%	13,7%	14,4%	15,1%	16,9%	19,8%	20,2%	20,0%	20,0%	20,2%	24,1%	
Primer	4,2%	4,4%	3,0%	3,8%	3,9%	3,9%	4,3%	4,0%	4,8%	4,1%	4,3%	4,5%	4,3%	4,3%	
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Sector	Percentatge sobre el total (%)														Evolució relativa del preu
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Transport	36,2%	36,6%	36,9%	37,6%	38,2%	39,1%	38,9%	39,5%	39,7%	39,7%	40,0%	39,7%	39,5%	39,0%	Evolució relativa del preu
Indústria	38,6%	36,0%	35,5%	33,7%	34,6%	34,9%	34,2%	34,6%	34,6%	33,3%	33,2%	33,0%	33,5%	32,0%	
Domèstic	12,6%	14,5%	14,6%	14,7%	13,5%	12,0%	11,5%	10,8%	12,9%	12,8%	13,0%	13,0%	12,8%	13,9%	
Serveis	8,5%	9,0%	13,0%	13,5%	13,7%	14,4%	15,1%	16,9%	19,8%	20,2%	20,0%	20,0%	20,2%	24,1%	
Primer	4,2%	4,4%	3,0%	3,8%	3,9%	3,9%	4,3%	4,0%	4,8%	4,1%	4,3%	4,5%	4,3%	4,3%	
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	



Segona part:

**El règim jurídic local en
l'àmbit energètic**

I. El règim jurídic del sector elèctric

I.1. El marc constitucional i la distribució de competències en matèria energètica

La Constitució espanyola (CE) només fa referència a la matèria energètica *strictu sensu* a l'art. 149.1, apartats 22 i 25,¹ a diferència d'altres matèries amb una regulació més extensa, com és el medi ambient.² Així, per mitjà d'aquests dos preceptes, l'Estat disposa de competències exclusives:

- a) Per dictar les bases del règim miner i energètic (149.1.25 CE).
- b) Per a l'autorització de les instal·lacions elèctriques quan el seu aprofitament afecti una altra comunitat o el transport d'energia surti del seu àmbit territorial (149.1.22 CE).

Ara bé, no trobem cap referència als ens locals, com ja es posarà de manifest, atès que la norma fonamental no recull un llistat atributiu de competències als ens locals, com sí que es preveu als art. 148 i 149 per a l'Estat i les comunitats autònomes (CA).

L'apartat 25è de l'esmentat art. 149.1 CE concedeix a l'Estat una clàssica competència compartida amb les CA, de manera que l'Estat estableix un règim jurídic comú a tot el territori estatal i les CA el poden desplegar.³ La CE⁴ empra indistintament expressions com “bases”, “legislació bàsica” o

1. En aquest sentit, *vid.* al professor RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energía”, a F. BECKER, J. MARTÍNEZ-SIMANCAS, L.M. CAZORLA, J.M. SALA (dir.), *Tratado de regulación del sector eléctrico*, vol. I, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2009, pàg. 486 a 490. També hi inclou les competències exclusives de l'Estat derivades de l'art. 149.1.13 CE.

2. *Vid. in totum* CASADO CASADO, L., FUENTES i GASÓ, J.R., *Medi ambient i ens locals*, Cedecs, Barcelona, 2008, en particular, pàg. 47 i següents.

3. DOMINGO LÓPEZ, E., *Régimen jurídico de las energías renovables y cogeneración eléctrica.*, INAP, Madrid, 2000, pàg. 86 i següents. i RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *op. cit.* pàg. 480.

4. Cal distingir els conceptes emprats per aquest article dels recollits als art. 82, 83 i 150 de la CE.

“normes bàsiques”, que la jurisprudència del Tribunal Constitucional (TC) considera com conceptes essencialment sinònims.⁵ Aquests conceptes atribueixen a l'Estat la capacitat de definir “un denominador normatiu comú” o “el marc d'una política global”⁶ sobre una matèria concreta que serà aplicable a totes les CA, és a dir, de garantir un règim jurídic igualitari mínim.⁷ Es reserva, així, una regulació normativa uniforme i vigent per a determinades matèries a tot l'Estat, per tal de garantir l'interès general superior que defensa, i respecte a la qual cada CA podrà, dins del marc competencial establert per la CE i l'estatut d'autonomia respectiu, escriure un sistema normatiu que la complementi⁸ o dibuixar una política pròpia que permeti una acció de govern pròpia, amb l'objectiu de satisfer l'interès autonòmic i particular de cada CA.⁹

Amb la suma de les dues intervencions, es pretén aconseguir una regulació complerta de la matèria de què es tracti, és a dir, una regulació global. Aquest objectiu final impedeix que el legislador estatal, en exercici de les competències proclamades com “bàsiques”, pugui regular de manera complerta una matèria, de manera que ha de reservar un espai normatiu perquè les diferents CA tinguin la possibilitat de desenvolupar les seves polítiques pròpies.¹⁰

AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ considera que per règim energètic hem d'entendre “*aquel entramado de estructuras y decisiones referidas o concernientes a las fuentes de energía –producción, planificación, consumo– y, consiguientemente, la ordenación de las potestades administrativas que sobre tal entramado se ejerzan*”.¹¹ D'aquesta manera, el terme “règim energètic” seria

5. Vid. l'STC 32/1981, de 28 de juliol.

6. PEREZ ROYO, J., *Curso de derecho constitucional*, 7ª ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, pàg. 1036 a 1038.

7. Vid. l'STC 1/1982, de 28 de gener.

8. En aquest sentit GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNANDEZ, T.:

“*Parece por ello más exacto hablar de ‘norma complementaria’ que no ‘de desarrollo’, aun siendo éste el término utilizado por nuestros Estatutos [...]*”. *Curso de derecho administrativo* (I), 7a. ed., Civitas, Madrid, 1995, pàg. 290.

9. Així mateix,

“*[...] se trata de enunciar una competencia normativa estatal que no agota la regulación de la respectiva materia, sino que prevé una participación ulterior de las Comunidades Autónomas en tal regulación mediante las normas que en el mismo artículo 149.1 se llaman en algún caso (núm. 27.a) normas ‘de desarrollo’, término que ha pasado luego a la generalidad de los Estatutos*”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNANDEZ, T., *op. cit.* pàg. 288.

10. Vid. l'STC 32/1983, de 28 d'abril.

11. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M., *Derecho Nuclear*, Comares, Granada, 1999, pàg. 223.

més estricte que el d'energia; mentre el primer remet a aspectes estructurals, amb una vocació ordenadora, el segon estaria referit essencialment als recursos energètics.

L'abast del concepte de "bases del règim energètic" es construeix a partir de diverses sentències del TC que successivament li van donant forma i límits. Així, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ realitza una anàlisi exhaustiva d'aquesta jurisprudència, derivada de l'art. 149.1.25 CE.¹² D'entre totes les sentències dictades, en destaquem l'STC 24/1985, de 21 de febrer, on el TC va fixar quins són els paràmetres que s'han de complir per tal de determinar fins a quin punt s'estén la competència estatal en matèria energètica; és a dir, quins són els aspectes que s'inclouen en les bases del règim energètic, sense excloure la possibilitat que les diferents CA regulin i executin una política energètica pròpia.

La sentència de referència parteix d'un conflicte positiu de competència que planteja l'Advocacia de l'Estat, en representació del Govern estatal, arran de la Resolució de 12 de febrer de 1982 de la Direcció General de l'Energia del Departament d'Indústria i Energia del Govern Basc, per la qual es va autoritzar l'Empresa Petróleos del Norte, S.A., a modificar el projecte inicial d'instal·lació d'una unitat de *cracking* catalític fluid i una unitat de *vis-breaking*.

La representació del Govern Basc va al·legar, en la seva exposició, que les competències de la comunitat autònoma basca en matèria d'indústria s'han de desdoblar en dos apartats: el règim jurídic general (derivat de l'art. 10.30 de l'Estatut d'autonomia del País Basc, EAPB) i el règim jurídic especial sobre l'energia (derivat de l'art. 10.11 de l'EAPB). Considera que el contingut de la resolució no és una peculiaritat energètica que es subjecti al règim jurídic industrial especial, sinó un exercici de competències de policia industrial. Per la seva banda, l'advocat de l'Estat considerava que "*aunque en la resolución desencadenante del conflicto las modificaciones aprobadas no supondrán un aumento de la capacidad de tratamiento global de la refinería, se alteran, sin embargo, en ella las capacidades energéticas determinadas para las unidades que autoriza, lo que incide en la planificación general energética que corresponde al Estado*".

La interpretació del TC, en aquest cas, coincideix amb la postura de l'advocat de l'Estat, en considerar que el fet important és la unitat del sistema energètic, entès com un mercat nacional únic, de manera que correspon a

12. Vid. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *op. cit.*, pàg. 490 a 500.

l'Estat planificar sobre què es comercialitza internament, el que s'exporta i, fins i tot, la localització.¹³ D'acord amb això, quan l'actuació autonòmica transcendeixi el sistema energètic en el seu conjunt, ens trobarem davant d'un supòsit inclòs dins de les bases del règim jurídic energètic.¹⁴

La conclusió final a què arriba l'Alt tribunal a la sentència citada és que la resolució autonòmica no afecta el “volum global de producció”, sinó la seva “estructura”, quelcom que incideix en “*un aspecto básico del régimen energético sobre el que el Estado es competente*”.¹⁵ És a dir, per poder determinar si una actuació s'emmarca dins de la competència que recull l'art. 149.1.25 CE, cal utilitzar els criteris de la transcendència que l'actuació pot tenir per a la política energètica o bé l'alteració que pot produir en el sistema energètic, entès com un tot.

A partir d'aquests dos criteris jurisprudencials, AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ concreta que és competència estatal:

“a) El diseño de los instrumentos formales de planificación energética dirigidos a establecer las previsiones de demanda y oferta de energía para cada uno de los recursos, el grado de las importaciones y exportaciones energéticas y los niveles de ahorro y eficiencia energética.

13. En concret, l'STC 24/1985, de 21 de febrer, expressa al fonament jurídic (FJ) 6è:

“[...] lo que en último término es decisivo en orden a la no atribución a la Comunidad Autónoma del País Vasco de la competencia exclusiva en materia de régimen energético del artículo 10.11 del referido Estatuto, no es tanto que los productos de PETRONOR se transformen fuera del País Vasco o que su aprovechamiento afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma, [...] está proyectada y regulada como una unidad, en relación con un mercado único, cuyas características y exigencias han determinado la fijación de la proporción de lo que de ella ha de destinarse al mercado nacional y a la exportación, así como la localización de los incrementos previstos de la capacidad de refino por empresas o zonas geográficas y otros factores. Con lo cual la eventual competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen energético no podrá fundarse más que en el artículo 11.2.c del EAPV, en concepto de competencia de desarrollo legislativo y de ejecución dentro de su territorio de las bases de dicho régimen, en los términos que las mismas señalen”.

14. L'STC 24/1985 manifesta al respecte d'això que:

“[...] dada la trascendencia (puesta de manifiesto por el Abogado del Estado, y que por otra parte se deduce de la lectura de los planes energéticos nacionales) que para la política energética tiene la estructura de la producción y tienen las cantidades parciales de los productos obtenidos de la actividad de refino, por cuanto cualquier decisión que afecte al tope y a la estructura de la respectiva producción puede implicar, por la interdependencia de unas con respecto a otras, una alteración del sistema energético en su conjunto. Tales decisiones sobre ambos aspectos (y no sólo sobre el tope) son básicas y se agotan en sí mismas”.

15. Vid., en aquest sentit, el FJ 8è de l'esmentada STC 24/1985.

b) *El régimen de producción, distribución y comercialización de los distintos recursos energéticos, con especial incidencia en la determinación de la estructura de precios de cada fuente.*

c) *Y, en materia de ejecución, el ejercicio de las potestades administrativas que sean imprescindibles para el cumplimiento de los objetivos marcados con arreglo a los criterios anteriores.*¹⁶

D'acord amb l'art. 149.1.22 CE, l'Estat és titular de la competència per autoritzar instal·lacions elèctriques quan el seu aprofitament afecti més d'una comunitat autònoma o quan el transport d'energia surti del seu àmbit territorial.¹⁷ Cal destacar que el redactat d'aquest art. 149.1.22 *in fine* resulta confús, per superflu, i alhora mal ubicat dins de la sistemàtica del text constitucional, si tenim present l'epígraf 25 del mateix art.¹⁸ i la conflictivitat generada.¹⁹

A l'STC 12/1984 es resol un conflicte positiu de competència instat per l'Estat contra el Departament d'Indústria de la Generalitat de Catalunya, per la qual s'autoritzava una línia de transport d'energia elèctrica denominada "Estació receptora Sentmenat-Estació receptora Estany Gento".²⁰ Segons el TC, el concepte de transport d'energia no es refereix a la ubicació física de les instal·lacions en el territori de la Comunitat, tal com defensava la Generalitat, sinó que es relaciona amb la idea d'aprofitament.²¹

16. Vid. AYLLÓN DÍAZ GONZALEZ, J.M., *op. cit.*, pàg. 224.

17. Així es manifesta DOMINGO LOPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 91.

18. Vid. AYLLÓN DÍAZ-GONZALEZ, J.M., *op. cit.*, pàg. 231.

19. Vid. DOMINGO LOPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 107 a 112.

20. L'STC 12/1984, de 2 de febrer, resol el Conflicte positiu de competència núm. 358/1982 instat per l'Estat contra la Resolució de 20 d'abril de 1982, de la Direcció General d'Indústria.

21. Així, a l'esmentada STC 12/1984 es considera que:

"[...] si el aprovechamiento de la línea desde fuera de Cataluña es no sólo técnicamente posible y previsto, como se infiere de las condiciones que la hacen apta para transportar energía a 380 KV; si está conectada a la Red General Peninsular; si la condición deficitaria de Cataluña la obliga a importantes intercambios; si éstos han sido muy cuantiosos en fechas inmediatas; y, finalmente, si está técnicamente prevista su ampliación y la expresa intervención de la línea de que se trata en tales intercambios desde y, sobre todo, hacia Cataluña, es claro que el aprovechamiento de la línea afecta al resto de la España peninsular, que tal aprovechamiento no será excepcional y que por consiguiente la afectación en este sentido determina que sea necesario declarar la titularidad de la competencia de autorización en favor del Estado."

1.1.1. La competència de la Generalitat de Catalunya en matèria d'energia

L'art. 9.16 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 1979 reconeixia una competència exclusiva a la Generalitat en matèria d'instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan el transport no surti del seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra província o comunitat autònoma, sens perjudici del règim jurídic bàsic que correspon a l'Estat a través de l'art. 149.1.25 CE.²² Alhora, cal citar l'art. 10 de l'EAC mateix, que atorgava competències a la Generalitat per al desenvolupament legislatiu i l'execució, dins del marc i en els termes de la legislació bàsica estatal sobre el règim miner i energètic.²³

Posteriorment, i per mitjà del Reial decret (RD) 738/1981, de 9 de gener, es publicà l'acord de la Comissió Mixta prevista en la disposició transitòria sisena de l'EAC, pel qual es concretaven els serveis i mitjans materials i personals que havien de ser objecte de traspàs a la Generalitat de Catalunya en matèria d'indústria, energia i mines. En conseqüència, quedaven transferits a la Generalitat els serveis corresponents a l'acord esmentat.²⁴ En matèria d'energia, es traspassaven a la Generalitat de Catalunya les següents funcions:

- “a) Instalaciones de transporte de energía cuando este transporte salga del territorio de Cataluña.*
- b) Instalaciones de producción de energía cuando su aprovechamiento afecte a otra provincia o comunidad autónoma.*
- c) Instalaciones de distribución de energía cuando salga del territorio de Cataluña.*

22. Considerat constitucional per l'STC 31/2010, sempre que s'interpreti segons el parer del Tribunal sobre el concepte general de la competència exclusiva autonòmica (art. 110 EAC); és a dir, en el sentit que no exclouria totalment la intervenció normativa estatal. Així (FJ 59), *“el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos ‘competencia exclusiva’ o ‘competencias exclusivas’ en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales”*.

23. Vid. art. 10.1.e EAC.

24. Art. 1 i 2 de l'RD 738/1981.

En todo caso, la explotación del sistema de producción y transporte de energía eléctrica se ajustará a las instrucciones del Ministerio de Industria y Energía, cuando dicha producción y transporte esté integrado a la Red Peninsular.”

L'EAC de 2006, a l'art. 133.1, no modificat directament per l'STC 31/2010, regula l'àmbit material de l'energia i les mines, atribueix a la Generalitat la competència compartida²⁵ en matèria d'energia i concreta que aquesta competència inclou, en tot cas:

“a) La regulació de les activitats de producció, emmagatzematge i transport d'energia, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya.

b) La regulació de l'activitat de distribució d'energia que s'acompleixi a Catalunya, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions corresponents i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya.

c) El desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia.

d) El foment i la gestió de les ER i de l'eficiència energètica.”

D'acord amb el mateix precepte la Generalitat participa:

- 1) en el procediment d'atorgament de l'autorització de les instal·lacions de producció i transport d'energia que ultrapassin el territori de Catalunya o, si l'energia és objecte d'aprofitament fora d'aquest territori (art. 133.2 EAC), per mitjà de l'emissió d'un informe previ, i
- 2) en la regulació i la planificació d'àmbit estatal del sector de l'energia que afecti el territori de Catalunya (art. 133.3 EAC).

25. L'STC 31/2010, de 28 de juny, ha afectat, però, la definició general de la competència compartida i, per tant, tots els sectors sobre els quals es projecta. Segons el TC, l'EAC no podria definir en què ha de consistir la competència bàsica estatal i la limita a un caràcter de principis. Després de la declaració parcial d'inconstitucionalitat, l'art. 111 EAC resta de la manera següent:

“Competències compartides. En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques”.

En relació amb aquesta nova redacció estatutària, RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ considera que planteja algun problema pel que fa a la competència de la Generalitat en totes les instal·lacions energètiques radicades a Catalunya, atès que *“cuando tales instalaciones realicen actividades fuera de Comunidad o el aprovechamiento energético se produzca también más allá de los lindes de la Autonomía, entonces tal competencia debiera, según la letra de la Constitución, corresponder a la Administración del Estado”*.²⁶ No obstant això, l'art. 133 EAC no hauria anat massa lluny pel que fa a la seva posició jurídica en la matèria.²⁷

A la Sentència 31/2010, el TC va desestimar la impugnació dels apartats primer, segon i tercer de l'art. 133 EAC, el FJ 79è. del qual es transcriu: *“El art. 133.1 EAC atribuye a la Generalitat la ‘competencia compartida en materia de energía’, lo que resulta respetuoso con el orden constitucional de competencias, pues el art. 149.1.25 reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las ‘bases del régimen minero y energético’. En cuanto a la deliberada indefinición o confusión conceptual del precepto, que según aducen los recurrentes podría redundar en la seguridad jurídica de los operadores, constituye una tacha que, como señala el Abogado del Estado, se asienta en eventuales e hipotéticas interpretaciones de los efectos que pudieran resultar de la aplicación del precepto impugnado y que no resultan necesariamente de su contenido, sin que a este Tribunal corresponda adoptar pronunciamientos preventivos.*

El apartado 2 del art. 133 EAC ordena que la Generalitat emita un ‘informe previo’ en el procedimiento de otorgamiento de autorización por el Estado de instalaciones energéticas que, radicadas en su territorio, se extiendan o permitan el aprovechamiento más allá del territorio de Cataluña; informe que, según los Diputados recurrentes, condiciona indebidamente el ejercicio de las competenci-

26. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., op. cit., pàg. 503.

27. Ara bé, a l'STC 31/2010, en relació amb l'art. 110 EAC, el TC va explicitar quin és el concepte general de la competència exclusiva autonòmica; és a dir, en el sentit que no exclouria totalment la intervenció normativa estatal. Així (FJ 59):

“[...] el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos ‘competencia exclusiva’ o ‘competencias exclusivas’ en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión ‘en todo caso’, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales.”

as del Estado. Ciertamente el art. 149.1.22 CE atribuye al Estado 'la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial'. Sin embargo, el precepto estatutario impugnado no cuestiona ni limita la mencionada competencia estatal, ya que el citado 'informe previo' de la Generalitat, siendo preceptivo, no es vinculante, por lo que no es sino un instrumento de cooperación entre ambas Administraciones para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias.

El art. 133.3 EAC dispone la 'participación' de la Generalitat en la regulación y planificación de ámbito estatal 'del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña', de modo que, en opinión de los recurrentes, se condicionaría indebidamente el ejercicio de la competencia estatal. Sin embargo, hemos de repetir una vez más que nada se opone a que el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, establezca su participación en los términos de generalidad con que se formula. En todo caso, corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación autonómica que habrá de tener el significado y límites que establecemos en los fundamentos jurídicos 111 y 115."

1.1.2. L'LSE i les competències de les autoritats reguladores

Un dels principals problemes als quals s'enfronta la regulació del sector elèctric és el seu marcat caràcter tècnic i econòmic. Així, la Llei 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric (LSE) escenifica prou bé a l'exposició de motius el paper de l'energia i de les seves infraestructures en la societat actual, ja que de l'energia en depenen i en dependran, cada vegada més, l'economia i el desenvolupament tecnològic.

A més, el sector elèctric és una matèria de difícil regulació. En termes generals, es parteix d'un monopoli natural del transport i de la distribució, l'energia elèctrica no es pot emmagatzemar i s'ha de servir quan el consumidor ho requereixi. Aquesta base fàctica obliga a regular forts mecanismes de coordinació entre la producció, el transport i la inversió.

L'LSE incorpora al nostre ordenament jurídic les previsions contingudes en la Directiva 96/92/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de desembre, sobre normes comunes per al mercat interior d'electricitat, així com la plasmació normativa dels principis del Protocol subscrit entre el Ministeri d'Indústria i Energia i les principals empreses elèctriques l'11 de desembre de 1996.

L'aplicació de la Directiva esmentada va posar en relleu certes mancances, en resposta a les quals es va aprovar la Directiva 2003/54/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2003, que va introduir modificacions significatives. En destaquem les mesures per garantir condicions equitatives en l'àmbit de la generació, així com les destinades a reduir el risc que apareguin posicions dominants i comportaments abusius. La Directiva 2003/54/CE fou transposada al nostre ordenament jurídic a través de la Llei 17/2007, de 4 de juliol, si bé la major part de les disposicions establertes en la mateixa ja es trobaven incorporades a la legislació espanyola, per la qual cosa la seva adequació només va afectar aspectes puntuals.²⁸

L'exposició de motius de l'LSE revela de manera clara quins són els objectius de la regulació: garantir el subministrament elèctric i la seva qualitat, que es realitzi amb el menor cost possible, evitar l'existència de posicions de domini i respectar estrictament la lliure competència, assolir l'eficiència energètica i la reducció del consum, fomentar les energies renovables i la protecció mediambiental. A més, caldrà que aquests objectius es desenvolupin i apliquin sota els principis d'objectivitat, transparència i lliure competència (lliure iniciativa empresarial). Aquesta regulació es sustenta en una intervenció pública mínima, només visible en l'àmbit legislatiu o reglamentari, i reflecteix la liberalització del sector.

L'objectiu liberalitzador de l'LSE no només afecta la intervenció de l'administració pública en el sector elèctric, sinó que comporta el reconeixement d'un dret a la lliure instal·lació emparat pel principi de lliure competència; el transport i la distribució es liberalitzen a través de la generalització de l'accés de tercers a les xarxes que ja no són d'ús exclusiu; i, per acabar, la retribució es fixarà administrativament per tal d'evitar l'existència de posicions dominants i perquè s'estableixin els principis de llibertat de contractació i d'elecció de subministrador.

Expressament, l'LSE reconeix que abandona la noció de servei públic²⁹ i elimina la intervenció pública de qualsevol activitat relativa al subministrament elèctric, amb l'objectiu d'intervenir, única i exclusivament, per tal d'asse-

28. Llei 17/2007, de 4 de juliol, per la qual es modifica la Llei 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric, per adaptar-la a allò que disposa la Directiva 2003/54/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2003, sobre normes comunes per al mercat interior de l'electricitat.

29. La Directiva 2003/54/CE fa referència al concepte de "servei universal" i l'art. 2.2 LSE, modificat per la Llei 17/2007, també empra el mateix concepte.

gurar el subministrament a tots els usuaris. Fins i tot, l'activitat de planificació es restringirà a les instal·lacions de transport, per tal d'assegurar una correcta relació entre la planificació urbanística, l'ordenació del territori i la protecció del medi ambient.³⁰ Així, d'acord amb tot l'exposat, l'art. 1 LSE estableix que :

“1. La presente Ley regula las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, consistentes en su generación, transporte, distribución, servicios de recarga energética, comercialización e intercambios intra-comunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico.

2. La regulación de dichas actividades tiene por finalidad:

La adecuación del suministro de energía eléctrica a las necesidades de los consumidores, y la racionalización, eficiencia y optimización de aquéllas, atendiendo a los principios de monopolio natural del transporte y la distribución, red única y de realización al menor coste.

3. Las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica se ejercerán de forma coordinada bajo los principios de objetividad, transparencia y libre competencia.”

Per tant, la nova llei té per objectiu fonamental la liberalització de totes les activitats elèctriques, d'acord amb la política de la Unió Europea (UE).³¹ Per això efectua una profunda derogació dels principis que fins aleshores havien regit el servei de subministrament d'energia elèctrica,³² despublificant-lo i configurant, en canvi, un sistema elèctric qualificat de “servei essencial” que funcionarà d'acord amb els principis d'objectivitat, transparència i lliure competència. La lliure iniciativa empresarial serà protagonista, sens perjudici de la necessària regulació, pròpia de les característiques d'aquest sector, entre les quals destaquen –en paraules de BARCELÓ I BARCELÓ–³³ “la necesidad de coordinación económica y técnica de su funcionamiento”.

30. LOPEZ JURADO, F. i GÓMEZ MONTORO, A.J., “Los principios constitucionales referidos al ordenamiento jurídico español”, a BECKER, F., MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L. M. i SALA J.M. (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico*, vol. I, Thomson-Aranzadi, 2009, pàg. 78 i 79.

31. CARRILLO DE ALBORNOZ, A.J.B., “La reforma de la Ley del Sector Eléctrico para su adaptación a las exigencias de las directivas comunitaria”, a BECKER, F., MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L. M. i SALA J.M. (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico*, *ibídem*, pàg. 241 a 312.

32. La Llei 40/1994, de 30 de desembre, ordenadora del sector elèctric nacional (LOSEN), és derogada per l'LSE.

33. *Vid. in totum*, el magnífic treball de BARCELÓ i BARCELÓ, A., *Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*, Ariel Derecho, Barcelona, 2002, pàg. 168.

En concret, l'art. 3 LSE estableix la relació de les competències de les autoritats reguladores, és a dir, entre l'Estat i les CA,³⁴ sense fer cap esment de

34. D'acord amb la disposició final primera, l'LSE té el caràcter de legislació bàsica d'acord amb els art. 149.1.13 i 25 CE. Així mateix, desenvolupa la previsió constitucional de l'art. 149.1.22 CE pel que fa a les instal·lacions esmentades. Cal fer notar la inconstitucionalitat de l'apartat tercer de l'art. 3 LSE, relatiu a les competències autonòmiques, tal com ha estat declarat per l'STC 18/2011, de 3 de març. En concret, recollim la lletra a del FJ 7è:

“a) [...] En cuanto a la primera cuestión planteada, esto es, respecto a si el art. 3 LSE lleva a cabo una indebida delimitación del reparto competencial derivado de la Constitución y del Estatuto de Canarias, debe recordarse que el legislador estatal no puede incidir en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria [...]. De acuerdo con esta doctrina, es claro que ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente, pero no existe obstáculo para que, en el ejercicio de sus respectivas competencias atribuidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos puedan proceder a interpretar el alcance y los límites de su propia competencia cuando la ejercitan al aprobar las leyes que les corresponden [...]. En este caso la Constitución reserva al Estado las competencias para establecer las ‘bases del régimen [...] energético’ (art. 149.1.25 CE), así como las ‘bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica’ (art. 149.1.13 CE), ambas de indudable relación con el sector eléctrico dada la incidencia del mismo para el correcto desenvolvimiento de la economía nacional. [...]

Partiendo de este canon de enjuiciamiento acerca de los límites del legislador estatal respecto a la delimitación competencial entre las potestades del Estado y las de la Comunidad Autónoma de Canarias, se advierte que el legislador estatal ha procedido en los apartados 1, 2 y 5 del art. 3 LSE a precisar los ámbitos de actuación de las distintas autoridades estatales reguladoras sobre el sector eléctrico, concretando las competencias que la Constitución le reconoce, por lo que ninguna tacha de constitucionalidad cabe oponer desde esta perspectiva a los referidos apartados del art. 3 LSE. Y tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad la previsión contenida en el apartado 4 del art. 3 LSE, que faculta a la Administración General del Estado para ‘celebrar convenios de cooperación con las Comunidades Autónomas para conseguir una gestión más eficaz de las actuaciones administrativas relacionadas con las instalaciones eléctricas’. El principio de cooperación o colaboración se encuentra implícito en la propia esencia de la actual organización territorial del Estado español que instaura la Constitución [...], y su articulación mediante convenios de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas resulta una técnica constitucionalmente idónea, en el bien entendido de que no es admisible que mediante estos convenios resulte alterado el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad [...]. Distinta es la conclusión a la que conduce el examen del apartado 3 del art. 3 LSE, en virtud del cual se delimita un listado de competencias que ‘corresponde a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivos Estatutos’. Como ya se dijo en la citada STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21, ‘el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria, [...] no formulada en materia energética’, concluyendo en tal sentido que el entendimiento del reparto competencial derivado de la Constitución y del correspondiente Estatuto de Autonomía ‘respecto a una determinada materia ha de concretarse en la norma, legal o reglamentaria, que, referida a su propio ámbito competencial, dicte el legislador, estatal o autonómico. Sin embargo, si como ocurre respecto a la

l'administració local. Aquesta mancança ja ha estat advertida per la doctrina. Com reconeix DOMINGO LÓPEZ, *“la LSE, en ninguno de sus preceptos atribuye a los entes locales competencias en relación con las actividades de generación, transporte o distribución energética”*.³⁵

Cal, però, assenyalar la previsió que l'LSE fa en relació amb la compatibilitat de les autoritzacions que regula, en relació amb les competències que les altres administracions puguin tenir, ja que l'art. 21.3 LSE expressa la possibilitat d'atorgar les concessions i autoritzacions que siguin necessàries, en especial les relatives a l'ordenació del territori i al medi ambient.

Ens trobem, doncs, davant d'una referència indirecta de l'LSE a les llicències d'obres, d'activitat i d'ocupació o ús del domini públic, l'atorgament de les quals correspon als municipis.³⁶

No obstant això, aquesta anàlisi simple no pot amagar la directa relació que existeix entre l'energia, l'urbanisme i el medi ambient. A més, si bé, com veurem més endavant, la manca de competències municipals en la matèria pròpiament energètica serà la tònica en el present estudi, la relació que aquesta matèria té amb l'urbanisme i el medi ambient, àmbits on els ens locals tradicionalment han intervingut amb intensitat, ens obligarà també a fer més endavant un *excursus* sobre de les energies renovables.

1.1. 3. En particular, la tarifa d'últim recurs

El sistema elèctric de l'Estat espanyol va iniciar el procés de liberalització l'any 1998, mitjançant un calendari progressiu pels clients en funció del nivell de consum i/o de tensió del seu subministrament. Aquest procés

Ley 34/1992 el primero ha ido más allá, con la finalidad de establecer una ordenación general de la materia y ha incluido las distintas actividades en el sector petrolero sujetas a intervención de la Administración, estatal o autonómica, ello puede ciertamente estimarse inapropiado en un ordenamiento complejo como el nuestro’.

Teniendo en cuenta esta doctrina debemos declarar que en el apartado 3 del art. 3 LSE el legislador estatal, al determinar las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de sector eléctrico, ha excedido el tenor de su propia competencia, penetrando en el ámbito reservado por el bloque de la constitucionalidad a las Comunidades Autónomas, por lo que dicho precepto incurre en inconstitucionalidad.”

35. Vid. DOMINGO LÓPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 116.

36. DOMINGO LÓPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 117 a 124 i GIMÉNEZ CERVANTES, J., “Régimen jurídico de las energías renovables en España”, a BECKER, F., MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L.M., i SALA, J.M. (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico*, *ibídem*, pàg. 325 a 331.

d'obertura del mercat va finalitzar en data 1 de gener de 2003. Com a resultat d'aquest procés, han coexistit els clients que van optar per l'opció regulada i consegüentment havien d'abonar pel seu subministrament la tarifa integral que li correspongués; i els clients que s'acolliren al mercat liberalitzat, els quals han d'abonar els pagaments als comercialitzadors per l'energia subministrada i els corresponents peatges en concepte d'accés a les xarxes de transport i distribució. A diferència del sector del gas natural, on el model de liberalització es va acompanyar d'un canvi profund en l'estructura tarifària vigent fins el moment, en el sector elèctric es va optar per un canvi més gradual.

El marc normatiu que va possibilitar aquest canvi fou l'RD 485/2009, de 3 d'abril, pel qual es regula la posada en marxa del subministrament d'últim recurs en el sector de l'energia elèctrica. I l'Ordre ITC/1659/2009 (OM), de 22 de juny, per la qual s'estableix el mecanisme de traspàs de clients del mercat a tarifa al de subministrament d'últim recurs d'energia elèctrica i el procediment de càlcul i estructura de les tarifes d'últim recurs d'energia elèctrica. A aquestes disposicions és necessari afegir la Resolució de la Direcció General de Política Energètica i Mines, de 29 de juny de 2009, per la qual s'estableix el cost de producció d'energia elèctrica i les tarifes d'últim recurs.

El fonament pel qual el govern de l'Estat va substituir el sistema de tarifa integral pel sistema de tarifa d'últim recurs, segons l'Associació Espanyola de la Indústria Elèctrica (UNESA), es concreta en la necessitat que existeix avui, tant en termes jurídics com econòmics, de reduir l'àmbit subjectiu al qual s'aplica la tarifa elèctrica.

Els consumidors domèstics, actualment, poden tenir accés al subministrament d'electricitat a través de dos mercats: el regulat amb la denominada tarifa elèctrica i el liberalitzat. En aquest últim, poden fer-ho a través d'un contracte amb un comercialitzador, que comprèn el preu de l'energia més la tarifa d'accés a les xarxes, o bé acudint a l'"operador del mercat"³⁷ creat per l'art. 33 LSE per tal de gestionar el mercat de l'electricitat, les funcions del qual s'encomanaren normativament a la societat mercantil de capital privat Compañía Operadora del Mercado Español de Electricidad, S. A. (OMEL), que, a partir de 30 de juny de 2004, va passar a denominar-se Operador del Mercado Ibérico de Energía, Polo Español, S. A. (OMEL). Des de 1998 l'operador del mercat és responsable de la gestió del sistema d'oferta de compra i

37. *Id.* www.omel.es.

venda d'energia elèctrica, així com de la realització de las liquidacions i pagaments i cobraments corresponents i, per tant, incorpora els resultats del les compres i vendes físiques d'energia elèctrica en set sessions, un mercat diari i sis mercats intradiaris. En virtut del Conveni entre Espanya i Portugal d'1 de novembre de 2004, relatiu a la constitució d'un mercat ibèric de l'energia elèctrica (MIBEL), s'establí una nova estructura de gestió sobre la base de l'Operador del Mercat Ibèric (OMI), una entitat composta de dues societats nacionals, una d'espanyola i una altra de portuguesa.³⁸

En aquest nou marc jurídic i institucional, els consumidors en alta tensió, normalment els consumidors industrials, es troben en el mercat liberalitzat des de l'1 de juliol de 2008.³⁹ Únicament s'exceptuava d'aquesta previsió els grans consumidors industrials que es sotmeten a la tarifa G4, per als quals la disposició transitòria vuitena de l'Ordre ITC/3801/2008, de 26 de desembre, per la qual es revisen les tarifes elèctriques a partir de l'1 de gener de 2009, estableix un règim transitori que comporta, de manera resumida, un increment del 5 % mensual del preu que es pagava.

38. En concret, www.omel.es/inicio/informacion-de-la-compania:

"El Convenio internacional relativo a la constitución de un mercado ibérico de la energía eléctrica entre el Reino de España y la República Portuguesa, hecho en Santiago de Compostela el 1 de octubre de 2004, que regula el mercado ibérico de la energía eléctrica (MIBEL), ha aprobado una nueva estructura organizativa en virtud de la cual el Operador del Mercado Ibérico (OMI) pasa a convertirse en una entidad compuesta por dos sociedades matrices o tenedoras, con participaciones cruzadas entre sí del 10 %, y ostentando asimismo cada una de ellas la propiedad de un 50 % en el capital de dos sociedades gestoras del mercado, operando la sociedad gestora portuguesa, OMI-Polo Portugués, SGMR (OMIP), el mercado a plazo y la sociedad gestora española OMI, Polo español S.A. (OMIE), el mercado spot.

En cumplimiento de lo dispuesto en el citado Convenio, con fecha de efectividad 1 de julio de 2011, ha concluido el proceso de segregación que afecta al Operador del Mercado Ibérico de Energía, Polo Español, S.A., (OMEL) y que ha supuesto la transmisión en bloque de la rama de actividad consistente en la operación del mercado de electricidad y de otros productos de base energética, desarrollada hasta la citada fecha por OMEL, a favor de OMI, Polo español S.A. (OMIE).

En virtud de lo anteriormente expuesto, desde 1 de julio de 2011, la sociedad OMI-POLO ESPAÑOL, S.A.U. (OMIE), asume la gestión del sistema de ofertas de compra y venta de energía eléctrica en el mercado spot de energía eléctrica en el ámbito del MIBEL, mientras que la sociedad Operador del Mercado Ibérico de Energía, Polo Español, S.A., (OMEL) se configura como una sociedad tenedora de acciones, que poseerá el cincuenta por ciento (50 %) de cada una de las sociedades gestoras anteriormente mencionadas y el 10 % de la sociedad matriz portuguesa, OMIP- Operador do Mercado Ibérico (Portugal), SGPS, S.A."

39. La disposició adicional quarta de l'RD 871/2007, de 29 de juny, pel qual s'ajusten les tarifes elèctriques a partir del 1 de juliol de 2007, disposa que a partir de la data 1 de juliol de 2008 se suprimien les tarifes generals d'alta tensió.

La tarifa d'últim recurs, per autors com SALA ATIENZA, respon a la necessitat de reduir àmpliament l'anomenat dèficit de tarifa.⁴⁰ Aquest dèficit, a finals de l'any 2009, les companyies elèctriques l'establien, aproximadament, en uns 12.906 milions d'euros registrats en els seus balanços, que tenien que finançar amb càrrec al deute financer subscrit.⁴¹

Tanmateix, des d'una perspectiva jurídica el fonament es troba en la interpretació que, inicialment, va efectuar la Comissió Europea de l'art. 3, apartat 3er⁴² de la Directiva 2003/54/CE, del Parlament Europeu y del Consell, de 26 de juny de 2003, sobre normes comunes per al mercat interior de l'electricitat. Malgrat que el citat precepte no especifica la possibilitat de fixar tarifes, sinó que només assenyala el dret “*al suministro de electricidad a unos precios razonables*”, va ser la Comissió Europea qui va recolzar la potestat tarifària de l'Administració per evitar que les diferències existents en el preu de l'electricitat entre la tarifa elèctrica i el mercat liberalitzat no constituís una ajuda d'e l'Estat en benefici de determinats consumidors. Sobre aquest assumpte, SALA ARQUER⁴³ manté que el subministrament d'últim recurs no és una obligació que s'imposa als Estats sinó

“[...] una posibilidad que queda abierta [...]. Para lograr este objetivo, el derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada y a unos precios razonables, pueden utilizarse distintos medios: uno de ellos puede ser el suministro de último recurso.”

Tal com s'ha afirmat, els únics que poden beneficiar-se de les tarifes d'últim recurs són els consumidors domèstics i les petites empreses⁴⁴ d'acord

40. SALA ATIENZA, P., *Temas de Derecho Energético*, Bosch, S.A., Barcelona, 2009, pàg. 246.

41. Aquestes dades es troben reflexades a la Memòria anual d'UNESA. *Memoria Anual 2009*, Madrid, 2010.

42. Art. 3.3 Directiva 2003/54/CE:

“Los Estados miembros deberán garantizar que todos los clientes domésticos y, cuando los Estados miembros lo consideren adecuado, las pequeñas empresas. Es decir, las empresas que empleen a menos de cincuenta personas y cuyo volumen de negocios o balance general anual no exceda de 10 millones de euros, disfrute en su territorio del derecho a un servicio universal, es decir, del derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada, y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables y transparentes. Para garantizar la prestación del servicio universal, los Estados miembros podrán designar un suministrador de último recurso.”

43. SALA ARQUER, J. M., “El suministro de último recurso”, *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico*, t. I, *Aspectos Jurídicos*, Thomson - Aranzadi, Madrid, 2008, pàg. 712.

44. La Directiva 2003/54/CE defineix les petites empreses segons l'àmbit elèctric, el volum de negoci i el nombre de treballadors.

amb l'art. 3 de la Directiva 2003/54/CE. Malgrat tot, la normativa interna de transposició de la Directiva, és a dir, l'LSE, considerava petites empreses les que disposessin d'una potencia contractada inferior a 50 kW, malgrat que s'autoritzava el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç a modificar el límit assenyalat “[...] *si así lo recomiendan las condiciones del mercado en relación con los consumidores de baja tensión*”, i també habilita el Govern de l'Estat a “*adelantar los plazos establecidos en la presente disposición adicional*”.

Part de la doctrina afirma que el concepte de subministrament que inclou la Directiva 2003/54/CE no s'adequa al subministrament a tarifa que preveu l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol. Com a conseqüència d'això, a l'LSE es nega als distribuïdors la possibilitat de realitzar l'activitat del subministrament a tarifa i es concedeix als comercialitzadors; sens perjudici que la disposició transitòria segona de la Llei 17/2007, que modificà l'LSE, establís: “*hasta el momento de entrada en vigor del mecanismo de suministro de último recurso, continuará en vigor el suministro a tarifa que será realizado por los distribuidores en las condiciones que se establecen en la presente disposición transitoria.*”

Així, l'art. 9 LSE, el qual tracta dels subjectes que desenvolupen les activitats destinades al subministrament d'energia elèctrica, va incloure entre els comercialitzadors aquells que han d'assumir l'obligació de subministrament d'últim recurs. I és important destacar allò que disposa l'art. 18 LSE, perquè en definir les tarifes d'últim recurs, va establir que eren els preus màxims que podran cobrar les comercialitzadores que, d'acord amb l'art. 9, apartat f, assumeixin les obligacions de subministrament d'últim recurs als consumidors que, d'acord amb la normativa vigent per a aquestes tarifes, s'hi acullen.

Tanmateix, aquest règim planteja una sèrie de problemes relacionats amb l'existència de dos sistemes amb profundes diferències, que es poden resumir en:

- a) el que s'atribueix a l'exercici de l'activitat, en exclusiva, a la societat comercialitzadora del grup empresarial al qual pertany la distribuïdora que realitzava la funció del subministrament a tarifa; i
- b) el que s'atribueix a un conjunt d'empreses que, d'aquesta manera, es podran dirigir a tots els consumidors inclosos en l'àmbit d'aplicació de la tarifa d'últim recurs.

Hi ha arguments per recolzar els dos sistemes, però evidentment el segon té un cert pes, no només pel caràcter liberalitzador, que comporta una certa concurrència en l'exercici d'una activitat, sinó que fou el sistema escollit pel

Govern quant al subministrament d'últim recurs en relació amb el gas.⁴⁵ Per tant, com es podia preveure, va tindre més èxit el segon sistema, per la qual cosa es va configurar una llista d'empreses que exerceixen l'activitat del subministrament d'últim recurs. En concret, estableix l'art. 2 de l'RD 485/2009, pel qual es regula la posada en marxa del subministrament d'últim recurs en el sector de l'energia elèctrica, que les empreses comercialitzadores d'energia que assumiran l'obligació de subministrar energia elèctrica en tot el territori nacional, si bé revisable cada quatre anys, són les següents:⁴⁶

- a) Endesa Energía XXI, S.L.
- b) Iberdrola Comercialización de Último Recurso, S.A.U.
- c) Unión Fenosa Metra, S.L.
- d) Hidrocarbónico Energía Último Recurso, S.A.U.
- e) E. On Comercializadora de Último Recurso, S.L.

Així mateix, per tal que els consumidors inclosos en l'àmbit d'aplicació de les tarifes d'últim recurs puguin escollir subministradors, l'RD, a l'art. 6 estableix l'obligació genèrica d'informar sobre aquests aspectes als consumidors.⁴⁷ A més, a la disposició addicional tretzena s'estableix que les empreses han d'incloure una comunicació o carta informativa per als seus clients en totes les seves factures, des de la primera emesa a partir del 5 d'abril de 2009 fins a l'1 de gener de 2010. Per tant, la tarifa d'últim recurs, com assenyalava l'art. 18 LSE,

45. *Vid.*, a l'àmbit del gas, RD 1068/2007, de 27 de juliol, pel qual es regula la posada en marxa del subministrament d'últim recurs en el sector del gas natural, i l'OM ITC/3802/2008, de 26 de desembre, per la qual s'estableixen els peatges i cànon associats a l'accés de tercers a les instal·lacions gasistes, la tarifa d'últim recurs i determinats aspectes relatius a les activitats regulades del sector gasista.

46. Segons l'art. 2.2 de l'RD, aquesta designació nominativa ha de revisar-se, com a mínim cada quatre anys, i ha estat justificada a l'exposició de motius quan expressa que:

"[...] se han considerado aquellos comercializadores con medios suficientes para poder asumir el riesgo de una actividad libre a quienes se impone una obligación adicional, el suministro a consumidores en baja tensión a un precio máximo y mínimo y llevar a cabo la actividad con separación de cuentas, diferenciada de la actividad de suministro libre."

A més, la disposició addicional dotzena indica que: *"los grupos empresariales que tengan simultáneamente obligaciones de suministro de último recurso en los sectores de electricidad y gas podrán proceder a unificar dichas obligaciones en una única empresa de comercialización de último recurso."*

47. L'art. 6 RD disposa que:

"En el plazo de 15 días desde la entrada en vigor del presente Real Decreto, las empresas distribuidoras deberán facilitar, a través de su página web y cada vez que sean requeridas por un consumidor, el listado de empresas comercializadoras facilitado por la Comisión Nacional de Energía con sus respectivos números de teléfono de atención al cliente y direcciones de página web, especificando cuáles han sumido la obligación de suministro de último recurso."

“[...] serán los precios máximos que podrán cobrar los comercializadores que [...] asuman las obligaciones de suministro de último recurso, a los consumidores que, de acuerdo con la normativa vigente para estas tarifas, se acojan a las mismas”.

El precepte citat especifica que aquestes tarifes d'últim recurs es configuraran respectant el principi de suficiència d'ingressos i sense ocasionar distorsions de la competència en el mercat. Bàsicament, es tracta de fixar expressament un principi, el de suficiència tarifària, reiterat constantment per la doctrina jurisprudencial del TS.⁴⁸ I per calcular-lo estableix una sèrie d'elements que hauran d'incloure's en la seva estructura, com són:

- a) El cost de producció de l'energia elèctrica, que es determina segons el preu mitjà del kw/hora en el mercat de producció durant el període que reglamentàriament es determini i que serà revisable de manera independent.
- b) Els peatges d'accés que corresponguin.
- c) Els costos de comercialització que corresponguin.

En relació amb el concepte o definició que estableix l'LSE de la tarifa d'últim recurs, considerem necessari posar de relleu que l'art. 3 RD no configura la tarifa només com un preu màxim sinó també com un preu mínim, ja que el paràgraf segon de l'apartat 1 de l'article citat anteriorment s'estableix que *“la tarifa de último recurso será el precio máximo y mínimo que podrán cobrar los comercializadores de último recurso a los consumidores que se acojan a dicha tarifa, según lo establecido en el artículo 18.1 de la referida LSE”*.

48. Per exemple a l'STS de 5 de febrer de 2004, quan declara que:

“[...] si el principio de suficiencia tarifaria exige que la suma de las tarifas de suministro y de acceso sea suficiente para satisfacer todos los costes de las actividades eléctricas reguladas, el desconocer en su fijación el coste derivado de esas inversiones exigidas por normas dictadas en virtud de competencias propias por las Comunidades Autónomas, ha de suponer desde luego, y sin necesidad de mayores argumentaciones, que la repercusión de las mismas haya de ser tomada en consideración, sin que a esos efectos resulte hábil la excusa de que no se ha producido sentencia firme que avale la legalidad de tales disposiciones autonómicas [...]. Más para que ello pudiera dar lugar a la declaración de nulidad del precepto por infracción del principio de suficiencia tarifaria, la recurrente debía haber comenzado por acreditar que esas inversiones para la mejora de la calidad del servicio se están produciendo, que se producen efectivamente por encima de los estándares de calidad exigidos en la normativa estatal y su importe en cada una de las Comunidades Autónomas que así lo exigen, para que así pudieran tales costes ser tomados en cuenta en el establecimiento de la tarifa [...]”

Per altra banda, des de l'1 de juliol de 2008 es va implementar, paral·lelament a la tarifa detallada anteriorment, una tarifa social amb la finalitat de protegir als consumidors vulnerables, malgrat que la definició d'aquest tipus de consumidors es delimita per paràmetres elèctrics, és a dir, de potència contractada, i no de renda.

La tarifa d'últim recurs i la social no tenen la mateixa naturalesa, motiu pel qual per calcular la tarifa d'últim recurs, com ja hem exposat anteriorment, és necessari respectar el principi de suficiència, mentre que en el cas de les tarifes socials pot plantejar-se algun tipus de subvenció d'acord amb estrictes criteris de situació econòmica de certs segments de consumidors. Per tant, la tarifa d'últim recurs va representar un canvi de filosofia perquè a partir de l'any 2009 es va suprimir el sistema tarifari integral, de manera que tots els consumidors van passar a adquirir l'energia en el mercat liberalitzat.

Així, un dels elements fonamentals en el procés de liberalització del sector elèctric és l'establiment de preus regulats, de manera que es fomenti el consum eficient, es permeti la cobertura dels costos d'aquelles activitats i la retribució en romanguí regulada i no constitueixi una barrera al desenvolupament de les activitats que es realitzen dins de la indústria mateixa.

Per concloure, és necessari afegir, com exposa l'autor SALINAS LA CASTA, que només es pot esperar que

“[...] las tarifas de último recurso se fijen adecuadamente o se desarrollen reglamentariamente mecanismos adecuados de revisión del precio de la electricidad que se incluye en tales tarifas, a fin de impedir la creación de adicionales déficit de tarifas semejantes a los que caracterizan en la actualidad al sistema eléctrico español”⁴⁹

1.1. 3.1. La tarifa a l'administració local

D'acord amb la normativa local exposada anteriorment, els municipis tenen l'obligació de contractar els serveis elèctrics en el lliure mercat. No obstant això, les comercialitzadores sol·liciten unes garanties de pagament que les

49. SALINAS LA CASTA, M.C., “El nuevo régimen económico de la electricidad en la Ley 17/2007, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, para adaptarlo a lo previsto en la Directiva 2003/541/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad”, a GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Comentarios a la Ley de reforma del Sector Eléctrico*, Cívitas, 2007, pàg. 334 i següents.

administracions locals, en aquests moments econòmics, difícilment poden afrontar, de manera que no concorren als procediments de contractació d'electricitat. Així, ens trobem davant una fallida del mercat elèctric, ja que els ajuntaments no poden contractar un servei, el qual estan obligats per la normativa vigent a prestar, en el lliure mercat.

Davant d'aquesta problemàtica, considerem necessari destacar l'Acord marc de subministrament d'energia elèctrica destinat als ens locals de Catalunya, promogut per l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM) i Unión Fenosa, a través del Consorci Català de Desenvolupament Local (CCDL), al qual ja s'han adherit més de 350 ens locals. Aquest Acord ha suposat múltiples avantatges per als municipis adherits, com, per exemple: l'estalvi en la realització del concurs de contractació; l'obtenció de millores condicions econòmiques; la possible millora de l'eficiència energètica a través d'un assessorament continu; i eviten les penalitzacions en el preu que es preveuen en l'OM ITC/1659/2009, de 22 de juny, per la qual s'estableix el mecanisme de traspàs de clients del mercat a tarifa al subministrament d'últim recurs d'energia elèctrica i el procediment de càlcul i estructura de les tarifes d'últim recurs d'energia elèctrica.⁵⁰

Finalment, és important destacar el contingut de la disposició transitòria tercera de l'OM ITC 3519/2009, de 28 de desembre, perquè anuncia que si en data 1 de gener de 2011 els consumidors connectats en baixa tensió no han procedit a contractar el seu subministrament en el mercat lliure, es considerarà rescindit el contracte entre el consumidor i la comercialitzadora d'últim recurs i s'aplicarà la suspensió del subministrament prevista a l'art. 86.2 de l'RD 1955/2000, d'1 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministres i procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica. Això afecta seriosament les Administracions locals, perquè es veuen sota l'amenaça d'una possible suspensió del seu subministrament elèctric. Tanmateix, el procés de traspàs de clients de les diferents distribuïdores cap a les comercialitzadores d'últim

50. Una altra possibilitat de via de contractació del subministrament elèctric l'ofereix l'Acord Marc de la Generalitat de Catalunya per a la contractació de l'energia elèctrica amb destí als departaments de l'Administració de la Generalitat i altres entitats participants, adjudicat per la Comissió Central de Subministraments, en data 27 de novembre de 2008.

recurs tenien cobertura legal per continuar en aquesta situació fins el 31 de desembre de 2010.⁵¹

En aquests moments, però, superada la data de rescissió dels contractes, l'1 de gener de 2011, els consumidors de les entitats locals continuen amb un subministrament totalment normalitzat i amb el corresponent recàrrec del 20 %, però amb l'afegit del possible interrupció del subministrament quan consideri oportú la comercialitzadora, ja que el procediment de suspensió del subministrament⁵² deixa a la voluntat d'aquesta l'inici de la sol·licitud de suspensió a l'empresa distribuïdora, fet que ocasiona una gran inseguretat jurídica per als ens locals. Sembla lògic, però, que les comercialitzadores no tinguin interès en iniciar aquest procediment de suspensió del subministrament, perquè amb recàrrecs del 20 % sobre les tarifes d'últim recurs, els seus interessos econòmics es veuen clarament afavorits

1.2. El règim local en matèria energètica⁵³

L'autogovern municipal ha estat regulat per diversos textos legals, però tots ells ho han fet amb un caracterització molt genèrica, fonamentada en el principi d'autonomia local. La Carta Europea de l'Autonomia Local (CEAL),⁵⁴ a l'art. 3, defineix l'autonomia local com: *“el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”* No es tractarà, doncs, únicament de competències executives o de gestió, sinó també de caràcter normatiu. A nivell constitucional, l'art. 137 CE estableix que *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. To-*

51. Disposició transitòria 2^a., apartat 2on, de l'RD 1955/2000. Aquesta situació transitòria no es pot menysprear, ja que l'extensió d'aquests efectes comportava automàticament el recàrrec del 20 % en les seves factures sobre la tarifa d'últim recurs, a partir de l'1 d'octubre de 2010.

52. Art. 86.2 RD 1955/2000.

53. En relació amb els governs locals, *vid. in totum*, GIFREU FONT, J i FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009.

54. Aprovada pel Consell d'Europa el 15 d'octubre de 1985 i ratificada mitjançant l'Instrument de 28 de gener de 1988. En aquest sentit, el Tribunal Suprem (TS) va reconèixer la incorporació de la CEAL al nostre ordenament jurídic i, per exemple, va reconèixer competències normatives en mans dels ens locals. En aquest sentit, per a totes, *vid.*, STS de 9 de desembre, en relació amb la interpretació de l'art. 28 LRBRL en matèria ambiental.

das estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"; i l'art. 140 expressa que la Constitució ha de garantir l'autonomia dels municipis. Així, ambdós articles recullen el principi d'autonomia local que configura l'autogovern com a capacitat d'estar i d'actuar en el tràfic jurídic. Aquesta capacitat és subjecta al principi de generalitat, quan parlem d'ens territorials,⁵⁵ i al principi d'especialitat, quan parlem d'ens instrumentals. I, finalment, l'EAC, a l'art. 86, apartat 3er,⁵⁶ estableix que es "garanteix al municipi l'autonomia per a l'exercici de les competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa".

A l'àmbit local, l'art. 2, apartat 1er, de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), recull el citat principi de generalitat quan manifesta que:

"[...] para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, [...] deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos."

Definida així l'autonomia local com la capacitat general per a actuar en benefici dels interessos propis de cada ens, n'és difícil l'aplicació pràctica, en tant que la pròpia LRBRL reconeix a l'exposició de motius que: *"salvo algunas excepciones son raras las materias que en su integridad pueden atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones Locales; lógicamente, también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego."* Tot i l'abstracció

55. Art. 3.1 de l'LRBRL:

"Son entidades locales territoriales: el municipio, la provincia i la isla en los archipiélagos balear y canario."

També, l'art. 3 TRLMRLC:

"El municipio, la comarca i la província tenen naturalesa territorial i tenen autonomia per a la gestió dels interessos respectius."

56. Aquest article no ha afectat per l'STC 31/2010, de 29 de juny, sobre la constitucionalitat d'alguns preceptes de l'EAC.

jurídica que reflecteix, la teoria de la garantia institucional ens ajuda a la seva aplicació pràctica i en determina l'abast.⁵⁷

El text constitucional no predefineix el contingut de l'autonomia local concretant-ne competències, la qual cosa es deixa a mans del legislador ordinari. I, en relació amb aquest, l'LRBRL, erigint-se com a norma institucional dels ens locals, envia un mandat per a qualsevol llei que afecti als interessos locals, en el sentit que haurà de garantir un àmbit d'intervenció concret quan els interessos de la comunitat local puguin resultar afectats.

A Catalunya,⁵⁸ però, aquest principi ha estat inclòs a l'art. 84 EAC,⁵⁹ que estableix una garantia estatutària en favor dels governs locals, regulant un nucli de competències pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat i establint una relació de matèries envers les quals els municipis disposaran de competències pròpies.⁶⁰ Així, el que realment provoca

57. L'STC 32/1981, de 28 de juliol, determinant en l'establiment d'aquesta doctrina, ho sintetitza de la manera següent:

“El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, [...] las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son [...] en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar [...]. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.”

58. En relació amb el model d'organització territorial de Catalunya, *vid. in totum* RENYER I ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J. R., SOTO VALLE, J. I., FORCADELL ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2011.

59. Aquest precepte no afectat per l'STC 31/2010, de 29 de juny, que va determinar la constitucionalitat d'alguns preceptes de l'EAC.

60. En virtut de l'art. 84.2 EAC, els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis:

“a) L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local. b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial. c) L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat. d) La regulació i la gestió dels equipaments municipals. e) La regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en locals de concurrència pública. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi. f) La protecció civil i la prevenció d'incendis. g)

l'esmentat precepte, no sense generar certa problemàtica,⁶¹ és la incorporació dins del bloc de constitucionalitat⁶² i, per tant, amb les garanties que això comporta, d'un llistat de competències municipals, atès que és l'Estatut mateix qui actua com a norma d'atribució de competències als ens locals.⁶³ D'aquesta manera, l'EAC ha volgut recollir un nucli de competències mínim en el qual es reconeix per la pròpia norma estatutària la presència d'un interès local i, per tant, una determinada capacitat d'intervenció. Després que l'art. 86 EAC inclogui la garantia al municipi de la seva autonomia per a l'exercici de competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa, l'art. 84 garanteix igualment als municipis un nucli de competències pròpies a exercir amb autonomia, si bé, això sí, en els termes que determini la llei.⁶⁴

1.2.1. Les competències municipals

El règim competencial de les administracions locals es subjecta al principi de capacitat general, el qual es troba legalment recollit a l'art. 25, apartat 1er, LRBRL:

La planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar. h) La circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal. i) La regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació. j) La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible. k) La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats. l) La regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i la prestació de serveis de telecomunicacions. m) La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants. n) La regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya”.

61. En aquest sentit, *vid.* FERRET i JACAS, J., “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local”, a *Anuario del Gobierno Local*, 2006, pàg. 39 a 52.

62. En referència a la garantia estatutària de l'autonomia municipal, *vid.*, en particular, JIMENEZ ASENSIO, R., “El govern local en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: primeres reflexions”, a *Quaderns de dret local*, núm. 13, febrer 2007, pàg. 75.

63. REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “El nou disseny de les competències locals”, a *Quaderns de dret local*, núm. 13, febrer 2007, pàg. 34 i 35.

64. SANZ PÉREZ, D., “El medi ambient a l'àmbit local”, a GIFREU I FONT, J. I., FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pàg. 824.

“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.”

I en els mateixos termes, a l'art. 66, apartat 1er, del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC).⁶⁵ L'essència d'aquest principi és resumida per BALLESTEROS i BALLESTEROS, que manifesta que:

*“[...] el municipio queda habilitado para ejercer toda clase de acciones que permita cumplir el mandato constitucional (art. 9 CE) de que los poderes públicos deben garantizar la inserción de las personas y de los grupos sociales en la vida comunitaria en condiciones de libertad e igualdad.”*⁶⁶

L'apartat 2on de l'art. 25 LRBRL⁶⁷ estableix un llistat de matèries envers les quals els municipis tenen interessos que han de poder defensar i gesti-

65. Art. 66.1 TRLMRLC:

“El municipio, por a la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.”

66. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *Manual de gestión de servicios públicos locales* (Doctrina, jurisprudencia y formularios), El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2005, pàg. 16.

67. L'art. 25.2 LRBRL disposa que:

“El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: seguridad en lugares públicos; ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; protección civil, prevención y extinción de incendios; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; patrimonio histórico-artístico; protección del medio ambiente; abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; protección de la salubridad pública; participación en la gestión de la atención primaria de la salud; cementerios y servicios funerarios; prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; transporte público de viajeros, actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo; y participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.”

onar, i ordena al legislador sectorial que atribueixi competències als municipis. Així, la funció de l'apartat 2on d'aquest article és configurar el nucli essencial de competències del municipi –d'acord amb la doctrina abans analitzada del TC–, on no trobem cap referència a la matèria energètica, tret de l'enllumenat públic.

Especialment significatiu resulta l'art. 26⁶⁸ del mateix text legal, en assignar als municipis competències concretes respecte dels serveis reconeguts com a mínims i obligatoris per als municipis. Igualment, tal com succeeix amb l'art. 25, no s'esmenta res en relació amb la matèria energètica i, novament, l'única referència destacable n'és la competència recollida en l'apartat a en relació amb l'enllumenat públic.

A l'àmbit català, el TRLMRLC utilitza una mecànica similar, en regular la capacitat general en l'apartat 1 de l'art. 66 i establir un llistat de matèries respecte a les quals els municipis han de disposar de competències, als apartats segon i tercer.⁶⁹

68. Així mateix, l'art. 26 LRRL estableix que:

“Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes. En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas, En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos, En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público, En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.”

69. En concret, l'art. 66.3 TRLMRLC:

“El municipio té competències pròpies en les matèries següents: la seguretat en llocs públics; l'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en les vies urbanes; la protecció civil, la prevenció i l'extinció d'incendis; l'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; la promoció i la gestió d'habitatges; els parcs i els jardins, la pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals; el patrimoni historicoartístic; la protecció del medi; els abastaments, els escorxadors, les fires, els mercats i la defensa d'usuaris i de consumidors; la protecció de la salubritat pública; la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut; els cementiris i els serveis funeraris; la prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials; el subministrament d'aigua i l'enllumenat públic; els serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals; el transport públic de viatgers; les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació del lleure; el turisme; la participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; i la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.”

Una de les diferències tècniques entre l'LRBRL i el TRLMRLC és que aquest últim estableix que les competències municipals són pròpies i quins són els criteris que el legislador català, tant ordinari, com sectorial, haurà d'utilitzar a l'hora de determinar les competències als municipis. Segons l'apartat 4t. de l'art. 66, són:

- “a) Els principis de descentralització, autonomia, subsidiarietat i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans;
- b) la capacitat de gestió dels municipis, amb una consideració especial a llur demografia i als sotmesos a règim municipal especial;
- c) les característiques pròpies de cada activitat pública;
- d) el principi d'igualtat del ciutadans en l'accés als serveis públics.”

L'apartat segon de l'esmentat art. 66 TRLMRLC⁷⁰ és l'únic precepte, com tot seguit veurem, per mitjà del qual la legislació sobre règim local, tant estatal com autonòmica, regula l'àmbit material energètic com a àrea en què els ens locals disposen de competències.⁷¹

Cal insistir que amb el nou EAC el llistat de matèries configuradores del nucli essencial de competències del municipi ha adquirit la garantia estatutària, en recollir-se a l'art. 84 EAC,⁷² com ja hem afirmat. Ara bé, observem que no s'ha recollit la clàusula de capacitació general ni tampoc l'apartat segon de l'art. 66 TRLMRLC que, quant al que aquí ens interessa, reconeix als municipis competències sobre abastaments energètics, d'acord amb la Llei mateixa i la legislació sectorial respectiva.

En resum, els municipis hauran de veure concretades les competències respecte de cadascuna d'aquestes matèries a través de l'activitat del legislador ordinari, estatal o autonòmic, atès que l'art. 84 EAC, l'art. 25 LRBRL o

70. Art. 66.2 TRLMRLC:

“Els ens locals tenen competències en els àmbits de la participació ciutadana, de l'autoorganització, de la identitat i la representació locals, de la sostenibilitat ambiental i la gestió territorial, de la cohesió social, de les infraestructures de mobilitat, de la connectivitat, de la tecnologia de la informació i de la comunicació, dels abastaments energètics i de la gestió de recursos econòmics, amb l'abast que fixen aquesta Llei i la legislació sectorial respectiva.”

Cal tenir en compte que aquest precepte fa referència als ens locals i no concretament als municipis, tal com es produeix a l'apartat tercer d'aquest mateix art. 66 TRLMRLC, *vid. nota 52*.

71. El TRLMRLC regula, així mateix, a l'art. 67, els serveis mínims que ha de prestar un municipi on, novament, l'única referència que trobem és la relativa a l'enllumenat públic.

72. *Vid. la nota 43*, en relació amb l'art. 84 EAC.

l'art. 66 TRLMRLC no els atorguen competències, sinó que ordenen al legislador que els atribueixi competències respecte a aquelles matèries, perquè entén que en configuren el nucli essencial.

Malgrat tot, també es necessari subratllar el que es manifesta a la disposició transitòria segona de l'LRBRL, la qual fa referència a la necessitat de conservar les competències que els atribueixi la legislació sectorial vigent.⁷³ En general, la jurisprudència del Tribunal Suprem (TS) ha tingut ocasió de pronunciar-se sovint sobre l'atribució de competències als ens locals.⁷⁴

Tot i la vaguetat de la regulació exposada anteriorment, la doctrina conclou amb contundència envers la competència en matèria d'energia dels ens

73. Disposició transitòria segona LRBRL:

“Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos 5, apartado b, letra a; 25, apartado 2; y 36 de esta Ley, no disponga otra cosa, los Municipios, las Provincias y las Islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley.”

74. Així, per exemple, segons l'STS de 23 de maig de 1997 [RJ 1997\4065]:

“(A) La LRBRL establece ‘las directrices para llevar a cabo la asignación de competencias’ que no puede ignorar el legislador autonómico (STC 214/1989): Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de gestión administrativa a los ciudadanos.” (art. 2.1.); B) La propia LRBRL efectúa una declaración de capacidad o de legitimación para actuar que en lo que se refiere a los Cabildos Insulares ha de entenderse como general para el fomento y administración de los intereses peculiares de la Isla [art. 36.1.d]. No se trata, en este caso, propiamente de una atribución de competencia sino del reconocimiento de la capacidad o de la legitimación de los Entes Locales para actuar válidamente o promover actividades y servicios en el ámbito de las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades; C) Establece un núcleo competencial mínimo, que para los Cabildos debe entenderse la coordinación entre sí de los servicios municipales de la Isla para la garantía de su prestación integral y adecuada; asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal [art. 36.1.a, b y c]. Esta atribución representa el reconocimiento de un ‘círculo de protección’ competencial, sin perjuicio de las que corresponden a los Cabildos de acuerdo con su legislación específica (art. 41 LRBRL) o como consecuencia de la atribución que efectúen las Leyes sectoriales del Estado y de la Comunidad Autónoma; D) Por último, conforme al artículo 7 LRBRL las competencias de las Entidades Locales pueden ser no sólo propias sino también delegadas. Las primeras se determinan por la Ley, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y autorresponsabilidad, aunque en coordinación con las competencias de las demás Administraciones Públicas. Las segundas se ejercen bajo la dirección y control que establezca la Administración que delega sus competencias.”

locals. Així, DOMINGO LÓPEZ manifesta que “[...] nada obsta a que el Municipio pueda llegar a ser titular de una instalación de generación energética, que entre sus actividades se encuentra la producción de electricidad a partir de fuentes renovables, pues, de un lado, la LRBRL habilita a las Entidades Locales para el ejercicio de la iniciativa pública de actividades económicas, al tiempo que el artículo 25.1 de la LRBRL permite al municipio, promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal, y, de otro, la actividad de producción se rige por el principio de libre concurrencia, si bien requiere la correspondiente autorización”. En aquest sentit, aquest autor afirma que el proveïment d’energia als consumidors finals “*debe considerarse como una actividad que afecta directamente al círculo de intereses de las Corporaciones Locales*”.⁷⁵

Finalment, d’acord amb l’art. 28 LRBRL els municipis poden realitzar activitats complementaries de les pròpies d’una altra administració pública. A més, la disposició transitòria segona de l’LRBRL estableix que:

“Los Municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones Públicas.”

Per la seva banda, l’art. 71 TRLMRLC no fa referència a les competències complementàries, sinó a les activitats complementàries⁷⁶ i novament no s’esmenta cap aspecte relacionat amb el règim energètic. El precepte citat habilita els municipis a exercir les potestats d’execució que no estiguin atribuïdes per la legislació a altres administracions públiques, inclosa, si escau, la de dictar reglaments interns d’organització dels serveis corresponents.

75. DOMINGO LÓPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 115 i 116.

76. L’art. 71 TRLMRLC estableix el llistat d’activitats complementàries:

“a) L’educació. b) La cultura, la joventut i l’esport. c) La promoció de la dona. d) L’habitatge. e) La sanitat. f) La protecció del medi. g) L’ocupació i la lluita contra l’atur. h) Els arxius, les biblioteques, els museus, els conservatoris de música i els centres de belles art. i) El foment de les estructures agràries i la prestació de serveis d’interès públic agrari.”

1.2.2. Les competències comarcals⁷⁷

L'art. 84 TRLMRLC defineix la comarca com una entitat local amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment dels seus fins, configurada territorialment com una agrupació de municipis contigus.⁷⁸ A la comarca li correspon realitzar activitats i prestar serveis públics d'interès supramunicipal, assegurar l'establiment i l'adequada prestació dels serveis municipals en el territori de la comarca i l'exercici de les competències municipals, en els termes establerts per la llei d'organització comarcal de Catalunya i per la legislació de règim local (art. 85 TRLMRLC). Per a una regulació més concreta d'aquest ens local, l'art. 86 remet a una llei que reguli els límits territorials, la denominació i la capitalitat de les comarques, els seus òrgans de govern i d'administració, i les competències comarcals, com a elements de regulació més destacables.

Efectivament, el vigent Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal (TRLOC), desenvolupa les previsions anteriors. Pel que fa a l'àmbit competencial del consell comarcal, l'art. 25 TRLOC, apartat 1er, disposa de competència en matèria de cooperació, assessorament i coordinació dels ajuntaments, d'acord amb la legislació sectorial corresponent, que haurà de tenir en compte la tipologia de les comarques. Així mateix, les comarques podran assumir competències delegades de la Generalitat, de la diputació corresponent, dels municipis, de les mancomunitats, de les comunitats de municipis i de les organitzacions associatives d'ens locals regulades pel TRLMRLC.⁷⁹

77. *Vid. in totum*, TRAYTER i JIMÉNEZ, J.M., "Els ens supramunicipals de caràcter obligatori (II): la comarca", a GIFREU I FONT, J. I, FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pàg. 221 a 223.

78. A nivell estatutari, d'acord amb l'art. 83, apartat 2on, de l'EAC:

"L'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques, que ha de regular una llei del Parlament", tot i no formar part de "l'organització territorial bàsica" de Catalunya, estructurada en municipis i vegueries (art. 83.1 EAC). En qualsevol cas, "la comarca es configura com a ens local amb personalitat jurídica pròpia i és formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals" (art. 92.1 EAC).

79. D'acord amb l'art. 25.1 TRLOC, correspon a la comarca l'exercici de les competències següents:

"a) Les que li atribueix aquesta Llei en matèria de cooperació, assessorament i coordinació dels ajuntaments, d'acord amb el que estableix l'article 28.

b) Les que li atribueixin les lleis del Parlament. L'atribució de competències per lleis sectorials s'ha de fer tenint en compte la tipologia de les comarques, sens perjudici de l'atribució directa de competències als ajuntaments dels municipis que compleixin els requisits mínims de població,

Dins d'aquest marc competencial, d'acord amb l'art. 25 TRLOC, apartat 2on, els consells comarcals podran realitzar obres i prestar serveis. En qualsevol cas, la prestació d'aquests serveis s'haurà de dur a terme amb nivells de qualitat homogenis de serveis, d'activitats i de prestacions que són de competència local d'acord amb els art. 66 i 67 del TRLMRLC.⁸⁰

Dins d'aquest marc general de competències, que segueix la mateixa tècnica legislativa que l'LRBRL utilitza per determinar el sistema competencial de les províncies, la comarca té una especial funció assistencial envers els ajuntaments inclosos dins dels seus límits territorials, en tant que el text legal precisa una regulació específica per a aquesta funció, que recull en l'art. 28 TRLOC,⁸¹ sota el títol d'assistència i cooperació als municipis, segons el qual correspon a les comarques prestar assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis, cooperar econòmicament en la realització de les obres, en la prestació dels serveis o en el desenvolupament d'activitats que hi siguin relacionades, actuar, amb caràcter subsidiari, en la prestació dels serveis municipals obligatoris que no puguin ser prestats o que no siguin obligatoris, cooperar en l'establiment de nous serveis necessaris per al desenvolupament del territori i establir i coordinar les infraestructures, els serveis i les actuacions d'àmbit supramunicipal.⁸²

capacitat econòmica o capacitat de gestió, d'acord amb els criteris objectius que estableixin les mateixes lleis sectorials.

c) Les que li deleguin o li encarreguin de gestionar l'Administració de la Generalitat, la diputació corresponent, els municipis, les mancomunitats i les comunitats de municipis, i les organitzacions associatives d'ens locals regulades pels títols X i XI del TRLMRLC. Les delegacions o els encàrrecs de gestió han d'anar acompanyats de la transferència dels recursos necessaris per exercir-los."

80. En aquest sentit es pronuncia l'art. 26 TRLOC.

81. D'acord amb l'art. 28 TRLOC:

"1. Correspon a les comarques:

a) Prestar assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis. b) Cooperar econòmicament en la realització de les obres, els serveis o les activitats dels municipis. c) Garantir, subsidiàriament, la prestació dels serveis municipals obligatoris en els municipis que, per raó de llur població, no estan obligats a prestar-los. d) Cooperar amb els municipis en l'establiment de nous serveis necessaris per al desenvolupament del territori. e) Establir i coordinar, amb l'informe previ dels ajuntaments afectats, les infraestructures, els serveis i les actuacions d'àmbit supramunicipal.

2. En tot cas, la comarca ha d'exercir les funcions d'assistència i de cooperació que li corresponen tenint en compte les necessitats dels diferents municipis, tant pel que fa al nombre d'habitants com a la situació geogràfica o a llur tipologia quant a l'activitat econòmica predominant.

82. En virtut de l'art. 30 TRLOC, sens perjudici de les competències que en aquest àmbit corresponen també a les diputacions provincials:

1.2.3. Les competències provincials⁸³

Tot i la tradició político-jurídica catalana envers la província,⁸⁴ aquesta entitat és definida per la Constitució espanyola com una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, emparada pel principi d'autonomia i configurada com a agrupació de municipis, el govern i l'administració de la qual s'encomana a les diputacions (art. 141 CE). Així, la CE regula la província amb un triple caràcter: com a entitat local territorial, com a divisió territorial de l'Estat i com a circumscripció electoral estatal, a banda de la funció que provisionalment manté també com a circumscripció electoral catalana.

L'art.1er LRBRL aplica el principi d'autonomia a la província, com ho fa amb els municipis, configurant-la, així mateix, com a entitat local territorial.⁸⁵ El mateix text legal desenvolupa l'anterior referència a l'art. 31 i estableix que

“la Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.”

La finalitat específica de la província és garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals, en el marc de la política econòmica i social i, concretament, assegurar la prestació integral i adequada en la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal i participar en la coordinació de l'administració local amb la de la comunitat autònoma i la

“a) En cada comarca hi ha d'haver un servei de cooperació i d'assistència municipals encarregat d'assessorar els municipis que ho sol·licitin en matèria juridicoadministrativa, economicofinancera i d'obres i serveis. El consell d'alcaldes, atenent la tipologia dels municipis que integren la comarca, pot acordar no crear aquest servei. b) En qualsevol cas, la comarca ha de garantir subsidiàriament l'exercici en les corporacions municipals de les funcions públiques de secretaria i de control i fiscalització reservades als funcionaris amb habilitació de caràcter estatal.”

83. Vid. *in totum*, FUENTES I GASÓ, J. R., “La província”, a GIFREU I FONT, J., *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002 i SABATÉ I VIDAL, J.M., “Els ens supramunicipals de caràcter obligatori (I): la vegueria”, a GIFREU I FONT, J. I, FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pàg. 193 a 196.

84. Pel que fa a l'evolució històrica del model d'organització territorial de Catalunya, vid. JORDÀ I FERNÁNDEZ, A. M., “Els antecedents històrics i jurídics de l'administració local catalana”, a GIFREU I FONT, J. I, FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *ibídem*, pàg. 43 a 59.

85. En el mateix sentit, en relació amb el caràcter d'administració local de base territorial, es pronuncia l'art. 3 TRLMRLC.

de l'Estat (art. 31 LRBRL). Per tal de donar compliment a aquests objectius, l'art. 36 LRBRL estableix com a competències de la província⁸⁶ la coordinació dels serveis municipals per assegurar-ne la prestació integral i adequada, assistir i oferir cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, prestar serveis públics de caràcter supramunicipal i fins i tot supracomarcals, cooperar en el foment del desenvolupament econòmic i social en el territori provincial, a més d'una capacitat genèrica per actuar en el foment i l'administració dels interessos peculiars de la província (art. 36 LRBRL).

Cal notar que, de manera particular, l'art. 28.1.f del Reial decret legislatiu (RDLegis) 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de règim local (TRRL) estableix que correspon al ple de la Diputació l'establiment del servei de subministrament d'energia elèctrica.

1.2.4. Especial referència a l'organització veguerial futura⁸⁷

L'art. 90 EAC estableix que la vegueria és l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia, a més de configurar-la com a divisió territorial de la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis. Així, se la reconeix com a govern local que gaudeix de naturalesa territorial i d'autonomia per a la gestió dels seus interessos.

Res esmenta l'EAC en relació amb les competències que aquesta entitat ha de tenir. Per contra, sembla més preocupat per la ubicació de la vegueria dins del marc constitucional. En paraules de MIR BAGÓ:

“[...] el Estatuto de autonomía vigente establece claramente que la naturaleza y función de ente local de las veguerías incorpora la función de gobierno y administración autónoma de las provincias a que se refiere el artículo 141 de la Constitución, de modo que en la organización territorial de Cataluña van a coexistir las provincias, en su dimensión de división para los fines del Estado y de circunscripción electoral (que son las cuatro vigentes, a no ser que por ley orgánica se alteren sus límites o su número), y las veguerías, agrupaciones de municipios cuya corporación representativa sustituye a las diputaciones, al tiempo que división para la Administración de la Generali-

86. Art. 3.1.b LRBRL, sens perjudici de les que se li puguin delegar en virtut de l'art. 36 LRBRL.

87. *Vid. in totum*, SABATÉ i VIDAL, J.M., *op. cit.*, pàg. 188 a 212, i RENYER I ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J. R., SOTO VALLE, J. I., FORCADELL ESTELLER, X., *op. cit.*

*tat en el territorio [...]. Esta conclusión puede ampararse perfectamente en el tenor literal de los apartados 2 y 3 del artículo 141 de la Constitución.”*⁸⁸

Després de l'STC 31/2010, de 28 de juny, seguint FUENTES i GASÓ, “el TC considera que la previsió estatutària de l'existència de les vegueries no perjudica l'existència de la província en cap de les seves vessants, en tant que no pot suposar la supressió de les províncies a Catalunya ni la de les seves funcions constitucionals. I, en aquest sentit, podria donar lloc a dues opcions de desenvolupament legislatiu plenament constitucionals: la primera, una configuració de la vegueria com un ens local propi de Catalunya i diferent de la província, amb la qual ha de conviure, respectant-ne l'autonomia; la segona, que la vegueria no sigui una nova entitat local sinó simplement la denominació de la província a Catalunya”(FJ 41).⁸⁹

Per aquest autor, aquesta darrera opció és a criteri del TC, que sembla desprendre's de l'article 91.3 EAC, conforme al qual els consells de vegueria, com a “òrgans de govern i administració autònoma de la vegueria” –article 91.1 EAC–, substitueixen les diputacions. Aquesta possibilitat és perfectament constitucional, tenint en compte que “*que la vegueria reune en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia y es ésta, más allá de su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada. Nada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones provinciales, pues el art. 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse ‘a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo’, como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los Consejos de veguería*”.⁹⁰

No obstant l'anterior interpretació, el TC considera que “*de sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Es-*

88. MIR I BAGÓ, J., “La regulación de las veguerías en el nuevo estatuto de Cataluña”, a *Anuario del Gobierno Local*, 2006, pàg. 100.

89. En aquest sentit, el FJ 41 de l'STC 31/2010. *Vid. in totum*, FUENTES I GASÓ, J. R., “El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de l'STC de 28 de juny de 2009”, a *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, desembre de 2010, pàg. 218 a 224.

90. FUENTES I GASÓ, J.R., *op. cit.*, pàg. 220.

tado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local” (FJ 41). Això, per FUENTES i GASÓ, comportaria:

“[...] uns condicionants que poden llastrar de manera molt important la potestat ordenadora en matèria de règim local del Parlament de Catalunya respecte les vegueries i el seus òrgans de govern. [...] Ara bé, en tot cas, aquesta interpretació no pot portar-nos a entendre que la capacitat legislativa del nostre Parlament envers el consells de vegueria és menor que la que ara tenia en relació amb les diputacions. A favor d’aquesta tesi hauríem de recordar que no tot allò contingut en la legislació bàsica de l’Estat es correspon pròpiament amb la garantia institucional de l’autonomia provincial.”⁹¹

I finalment, en relació amb els “*efectos estrictamente autonómicos de la veguería*”, en paraules del TC, per FUENTES i GASÓ “[...] d’acord amb el Dictamen 11/2010 del Consell de Garanties Estatutàries, com que l’EAC configura la vegueria com a únic àmbit territorial, ja sigui a efectes de l’administració local, com de la de la Generalitat, caldria concloure que l’actual mapa de descentralització de l’administració de la Generalitat no podrà transformar-se en veguerial, tret de què tornem a un mapa quadriprovincial. Així doncs, tret de la modificació de límits provincials, la possibilitat de fer un mapa veguerial diferent es trobaria absolutament vedada. I, en la pràctica, les previsions estatutàries restarien en gran part inaplicables.”⁹²

Les migrades previsions estatutàries resultants han estat desenvolupades per la Llei 30/2010, de 8 d’agost, de vegueries (LV), que a l’art. 1 afirma que té per objectiu

“[...] regular la doble naturalesa de la vegueria, determinar la divisió territorial de Catalunya en vegueries i establir el règim jurídic dels consells de vegueria i la transició de les diputacions provincials als nous consells de vegueria.”

Reitera, així mateix, l’art. 2 LV, la configuració de la vegueria com a ens local amb personalitat jurídica pròpia, determinat per l’agrupació de

91. *Ibidem*, pàg. 220-221.

92. *Ibidem*, pàg. 221.

municipis, i la constitueix com l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, reconeixent-li la naturalesa territorial i el gaudiment d'autonomia per a la gestió dels seus interessos.

El règim competencial de les vegueries el trobem recollit a l'art. 22 LV. Les competències pròpies són les de coordinació dels serveis municipals entre ells per tal de garantir la prestació integral i adequada dels serveis en tota la demarcació veguerial; prestar assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis; prestar serveis públics de caràcter supracomarcal; prestar serveis per encàrrec de gestió o per delegació dels ens locals; fomentar els interessos propis de la vegueria; i les altres que li atribueixin expressament les lleis.⁹³ Ara bé, cal destacar que, malgrat que l'àmbit competencial veguerial s'ha ampliat notablement en relació amb el provincial, no es preveu cap títol habilitant per a aquest ens local en matèria energètica.⁹⁴

93. Sens perjudici d'atribuir competències especials a determinades vegueries de conformitat amb les peculiaritats territorials existents en cada vegueria. L'art. 23 LV concreta les funcions d'assistència i cooperació esmentades:

“[...] en prestar orientació i assessorament jurídic, econòmic i tècnic als ens locals, coordinar els serveis municipals per garantir-ne la prestació integral i adequada en tota la demarcació veguerial, sempre que això no sigui possible per la via de la cooperació concertada, planificar i executar infraestructures generals, obres i equipaments d'interès veguerial, amb participació dels ens locals en la gestió, prestar assistència per a l'exercici de les funcions de contractació encomanades als òrgans centrals de contractació i per a la supervisió de projectes tècnics i l'elaboració de plecs generals tipus de clàusules, exercir les funcions públiques necessàries de secretaria, d'intervenció i de tresoreria reservades a funcionaris amb habilitació estatal, exercir la defensa jurídica dels ens locals i prestar-los assistència judicial, fer el seguiment de l'execució d'obres i de serveis com la cartografia, el padró d'habitants i la conservació de carreteres, tramitar i dur la gestió electrònica de procediments administratius i prestar suport tècnic per a la creació de xarxes telemàtiques, exercir les funcions d'inspecció i de recaptació de tributs, cooperar en l'organització i el manteniment de mitjans tècnics i instal·lacions amb funcions determinants per a la seguretat, exercir les funcions de policia administrativa en matèria de seguretat alimentària, d'intervenció ambiental i de protecció de la legalitat urbanística, organitzar la formació contínua del personal de les administracions locals i dels càrrecs electes, en coordinació amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, aprovar els plans de cooperació veguerials i altres instruments de desenvolupament territorial local i exercir les altres competències de cooperació local que li atribueixi la legislació vigent.”

94. *Id.*, en relació amb l'àmbit competencial veguerial, RENYER ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J.R., SOTO VALLE, J. I., i FORCADELL I ESTELLER, F. X., *op. cit.*, pàg. 120-123.

En qualsevol cas, les previsions relatives a la creació i funcionament dels consells de vegueria han estat ajornades, mitjançant la Llei 4/2011, de 8 de juny, de modificació de la Llei de vegueries.⁹⁵

Ara bé, un cop analitzades les atribucions competencials dels ens supramunicipals –consells comarcals i diputacions–, hom no pot deixar de manifestar la superposició d'ens locals sobre el territori, quelcom que podria accentuar-se amb l'aparició dels consells de vegueries en substitució de les diputacions; situació que obliga a una gestió eficaç i eficient per tal d'evitar possibles conflictes. Com manifesten FUENTES i CASADO: “[...] aquesta situació fa del tot recomanable l'existència d'iniciatives de coordinació i de cooperació entre ambdues administracions públiques en l'exercici d'aquestes funcions, amb la finalitat d'evitar situacions de duplictat. I porta a la necessitat d'establir mecanismes de relació interadministrativa entre comarques i províncies.”⁹⁶ En aquest respecte, una opinió més contundent és l'exposada per TRAYTER JIMÉNEZ, que manifesta que

“[...] donada la diversitat d'entitats territorials en virtut de les qual s'organitza actualment Catalunya [...], resulta quasi impossible garantir que totes aquestes entitats territorials actuïn de manera coordinada en l'exercici de les seves competències. A més a més, no queda del tot clar quines són les competències que pertanyen a cadascuna d'aquestes entitats, la qual cosa pot comportar que en un futur apareguin qüestions o conflictes competencials entre elles que caldrà resoldre en cada cas.”⁹⁷

95. En concret, es modifica la disposició transitòria primera de l'LV, que resta redactada de la manera següent:

“1. La constitució dels consells de vegueria, d'acord amb les demarcacions veguerials que defineix l'art. 9, es produirà un cop hagin estat aprovades les modificacions de la normativa estatal a què es refereix la disposició final segona, incloses les relatives a l'establiment del règim electoral de la vegueria. En aquell moment, els consells de vegueria substituïran les diputacions provincials, d'acord amb el que determina l'art. 91.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

2. Els consells de vegueria de Barcelona, de Girona, de Lleida i del Camp de Tarragona tindran la seu institucional respectiva a les ciutats de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. El Consell de Vegueria de les Terres de l'Ebre tindrà la seu institucional a la ciutat de Tortosa. Els consells de vegueria de l'Alt Pirineu i de la Catalunya Central tindran la seu institucional a la ciutat que determini una llei del Parlament.”

96. CASADO CASADO, L., i FUENTES I GASÓ, J.R., *op. cit.* pàg. 60.

97. TRAYTER I JIMÉNEZ, J.M., *op. cit.*, pàg. 226.

Ara bé, l'LV, malgrat que sigui en la lletra de la llei, a l'article 23, apartat 3er, ha volgut introduir elements de racionalització del sistema competencial dels diferents ens locals:⁹⁸

“El consell de vegueria pot descentralitzar a favor de les comarques i de les entitats metropolitanes l'exercici de les seves funcions i competències de cooperació i assistència locals”

En qualsevol cas, a la vista de les circumstàncies actuals, el que si sembla clar és que caldrà una reorganització de les administracions territorials locals.

1.3. El règim jurídic de les energies renovables

Les energies renovables (ER) s'han consolidat com una font d'energia alternativa a les fonts tradicionals, caracteritzada per la seva inesgotabilitat, ja que es renova de manera natural i relativament constant, a més de representar un cost ambiental mínim. Per tot això, el legislador n'ha bastit un règim jurídic específic.

En l'àmbit local cal prestar una especial atenció a les energies renovables perquè són diversos els factors que les caracteritzen i que permetrien un intervenció local més intensa. Inclouen des dels energètics (quin impacte tenen en la producció energètica), passant pels mediambientals (per ser una tecnologia que permet lluitar contra el canvi climàtic i la pèrdua d'energia en el transport), seguint amb els urbanístics (tant de configuració de la sostenibilitat del desenvolupament de les ciutats, assegurant-ne l'abastament energètic, com per a la ubicació sobre el sòl d'aquestes instal·lacions) fins als econòmics (en la seva vessant més àmplia, pel potencial que desprenen per al desenvolupament econòmic de zones regionals, locals, rurals o degradades i per a la creació de llocs de treball i noves indústries avançades tecnològicament).

98. Val a tenir en compte, així mateix els apartats 2on i 4art de l'esmentat article 23 LV:

“2. El consell de vegueria exerceix les atribucions i competències a què es refereix l'apartat 1 mitjançant les fórmules de cooperació i col·laboració establertes per la legislació vigent. [...]

4. El consell de vegueria pot executar, per delegació o encàrrec de gestió, competències de l'Administració de la Generalitat o de l'Estat.”

En qualsevol cas, no podem obviar que les ER, dins de la matèria energètica, mantenen una intensa interrelació amb altres matèries envers les quals els ens locals podrien tenir un major marge d'intervenció, com són l'ambiental i la urbanística. Així, la utilització d'energies renovables com a foment de l'estalvi i de l'eficàcia energètica està indefectiblement vinculada a la protecció ambiental, pels efectes beneficiosos que comporten per al medi ambient. Pel que fa a les competències urbanístiques, en la mesura que les instal·lacions (per a la captació d'energia eòlica, aerogeneradors o instal·lacions de transformació, transport i evacuació de l'energia elèctrica) tinguin com a suport físic el sòl no urbanitzable d'un determinat terme municipal, l'ús haurà d'estar previst en el planejament urbanístic i disposar, en principi, de la corresponent llicència d'obres.⁹⁹

Atès el sistema de distribució de competències establert pel nostre ordenament jurídic, és imprescindible parlar de la concurrència de competències en un mateix espai material pels tres nivells d'administració existents en l'actualitat: l'estatal, l'autonòmic i el local. Tot i el silenci general observat fins ara en relació amb les competències municipals en l'abastiment energètic, no és menys rellevant que l'actuació estatal i autonòmica no pugui manllevar les competències que posseeix l'administració local (i, en particular, la municipal), que incideixen o poden incidir en el règim energètic. Concretament, fem referència a les competències urbanístiques (84.a EAC, 25.2.d LRBRL, 66.3.d TRLMRLC)¹⁰⁰ i a les competències mediambientals (84.j EAC, 25.2.f LRBRL, 63.2.f TRLMRLC).¹⁰¹

99. Vid. ORTEGA BERNARDO, J., "Intervenció local en la implantació de parcs eòlics. Reflexions a partir de les últimes novetats aprovades en aquest sector amb l'objectiu de la simplificació del procediment administratiu", a *Quaderns de dret local*. Fundació Democràcia i Govern Local, núm. 23, juny 2010, pàg. 136.

100. L'article 84.2.a EAC estableix que els governs locals tenen, en tot cas, competències pròpies, en els termes que determinin les lleis, sobre l'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local i la planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial. Per la seva banda, l'article 25.2.d LRBRL (igualmente, l'article 66.3.d TRLMRLC) estableix que el municipi exercirà, en tot cas, competències, en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes, en les matèries de: "*ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.*"

101. L'article 84.2.j EAC recull com a matèria respecte de la qual els governs locals han de gaudir de competències la relativa a la formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible; és un títol redactat de manera que permet una interpretació àmplia

1.3.1. Conceptualització i règim competencial

L'ordenament jurídic vigent no ens facilita una definició legal del que hom ha d'entendre per energies renovables, per la qual cosa hem de recórrer a la doctrina especialitzada. Així, segons DOMINGO LÓPEZ, les energies renovables són *“aquellas fuentes primarias de energía que, de forma periódica, se renuevan a través de ciclos naturales, por lo que se pueden considerar inagotables; es decir, se renuevan de forma continua, en contraposición con los combustibles fósiles de los que existen unas determinadas reservas agotables en un plazo de tiempo determinado”*.^{102, 103}

Pel que fa a la classificació de les diferents fonts dins del concepte d'energies renovables, DOMINGO LÓPEZ hi inclou la solar, tèrmica i fotovoltaica, l'eòlica, la geotèrmica, la minihidràulica i l'obtinguda a través de la biomassa.¹⁰⁴ GIMÉNEZ CERVANTES les classifica en solar (tèrmica i fotovoltaica), eòlica (mitjançant instal·lacions terrestres), geotèrmica, o de les marees, roques sortints i seques, oceanotèrmica, de corrents marines i hidroelèctrica.¹⁰⁵

Independentment del règim jurídic sectorial relatiu al sector elèctric, en especial al propi del sistema de producció elèctrica subjecta al règim especial, i en absència d'una normativa pròpia de les ER, en l'àmbit estatal s'ha utilitzat tradicionalment la figura jurídica de la planificació. Analitzarem més endavant la conflictivitat que ha generat el valor jurídic d'aquests instruments. Avancem ara, específicament, en la planificació de les ER.

de l'activitat del govern local. És més, els municipis, sense vulnerar els mínims continguts en la legislació bàsica estatal i, si escau, les normes addicionals de protecció dictades per la comunitat autònoma corresponent, podran establir normes de protecció ambiental més rigoroses. D'altra banda, l'art. 25.2.f LRBRL atorga competències als municipis en matèria de protecció del medi (en el mateix sentit, l'art. 66.3.f TRLMRLC). Indiquem que tan sols fem referència expressa al títol competencial específic relatiu a la protecció del medi ambient de les dues normes citades, sense oblidar que existeix tota una relació de matèries que directament o indirectament també incideixen en el medi ambient i que són competència municipal, com per exemple el subministrament d'aigua, neteja viària, recollida i tractament de residus...

102. Vid. DOMINGO LÓPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 29.

103. D'acord amb MORA RUÍZ, que resumeix els diferents pronunciaments doctrinals en aquest respecte, les energies renovables són *“aquellas fuentes primarias de energía que, de forma periódica, se renuevan a través de ciclos naturales, por lo que se pueden considerar inagotables”*. Vid. “La ordenación jurídico administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la directiva 2009/28/ce, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables”, a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 257, abril-maig de 2010, pàg. 172.

104. Vid. DOMINGO LÓPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 30 a 38.

105. Vid. GIMÉNEZ CERVANTES, J., *op. cit.*, pàg. 315, que remet a l'art. 2 de l'RD 661/2007.

L'esmentat MORA RUÍZ considera que *“el recurso a este tipo de documentos marco cuestiona el carácter vinculante de las medidas que se quieren implantar en materia de energías renovables, quedando, como ya se ha dicho, a discreción de las Administraciones y sus disponibilidades presupuestarias la efectiva adopción de las medidas en cuestión, que son exigibles en tanto que se vinculan a períodos concretos de ejecución”*, i els qualifica de *“instrumentos pseudonormativos”*.

En canvi, en l'àmbit autonòmic, la regulació de les ER s'ha dut a terme amb una intensitat molt diferenciada. En primer lloc, trobaríem les comunitats autònomes que a partir d'una llei formal de capçalera han estructurat el sector, sobre la base de les seves competències de desenvolupament dels diversos títols competencials en joc, i a més han regulat amb caràcter estable la concessió d'ajuts per al foment de l'ús de les energies provinents de les energies renovables i, si és el cas, l'adopció de mesures d'estalvi i eficiència energètica. D'altra banda, altres CA han dut a terme regulacions parcials de les energies renovables i de l'eficiència energètica, en el marc dels plans i les normes aprovats en l'àmbit estatal. Es tracta de la previsió d'ajuts o de la regulació de sectors concrets d'energies renovables.¹⁰⁶

1.3.2. El marc europeu i la Directiva relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables

Aquesta fragmentació normativa també s'ha produït a nivell europeu, tant pel que fa a l'àmbit normatiu de les directives¹⁰⁷ com pel que fa als programes i plans de treball¹⁰⁸ de la UE.

Originàriament, la matèria energètica fou considerada un element de màxima expressió de la sobirania dels estats membres, la qual cosa comportà que en l'àmbit europeu no es disposessin de competències expresses en relació amb l'energia. De fet, l'activitat normativa fou fruit de l'aplicació de

106. Sobre el doble model autonòmic, *vid.* MORA RUÍZ, M., *op. cit.*, pàg. 177 i 178.

107. La Directiva 2001/77/CE i la Directiva 2003/30/CE han estat derogades per la Directiva 2009/28/CE.

108. Comunicació de la Comissió, de 10 de gener de 2007, titulada “Programa de treball de l'energia renovable – les energies renovables en el segle XXI: construcció d'un futur més sostenible”; Comunicació de la Comissió, de 19 d'octubre de 2006, titulada “Pla d'acció per a l'eficiència energètica: realitzar el potencial”; o la Resolució de 25 de setembre de 2007, sobre el programa de treball de l'energia renovable a Europa, entre d'altres.

la doctrina *effet utile*, és a dir; la interpretació que sigui més favorable a la competència de la Comunitat (ara, la UE).

Amb la subscripció pels estats membres de la UE de l'Acta Única Europea, l'any 1986 es començà a parlar d'una política de la UE en relació amb la matèria energètica, fruit de la necessitat d'establir el Mercat Comú. El 15 de setembre de 1986, la Comissió aprovà un Document en el que es determina, entre altres objectius de política energètica, una major integració del mercat interior de l'energia. Finalment, en el Consell de l'Energia celebrat el 2 de juny de 1987 s'acordà incloure el sector de l'energia en el Mercat Interior. No obstant l'anterior, seguia mancant un recolzament jurídic clar a aquella política comunitària. No fou fins a la revisió del Tractat de la CEE de Maastricht que s'inclogué dins l'àmbit competencial de la Comunitat la matèria energètica (art. 3.t) del Tractat CEE.¹⁰⁹ Amb el transcurs del temps, la necessitat d'una política energètica comuna i d'un mercat únic energètic s'ha accentuat arran de successos com l'increment de preus del petroli, l'excessiva dependència energètica o la problemàtica en l'abastiment de gas amb Rússia.¹¹⁰

L'esmentada fragmentació sembla haver acabat amb la Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril de 2009, relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables, a la qual ens referirem tot seguit. Així, la UE inicia el camí jurídic per posar fi a aquesta heterogeneïtat establint un marc comú per a les energies renovables i per als diferents estats membres, que hauria de provocar una reestructuració, en l'àmbit intern de cadascun d'ells, del marc normatiu aplicable a les energies renovables, així com una homogeneïtzació jurídica per tal de facilitar-ne l'aplicació efectiva.

Aquesta Directiva pretén convertir-se en aquest punt de partida que silenciosament reclama l'ordenació jurídica de les ER i que s'ha de traslladar a les diferents regulacions nacionals dels diferents estats membres, sigui quina sigui la seva organització interna i les seves entitats regionals i locals.

Els considerants de la norma europea posen de manifest la importància del foment de les ER com a una de les polítiques públiques que han d'ajudar

109. Vid. en aquest sentit, DOMINGO LÓPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 59.

110. DÍAZ LEMA, J.M., "La evolución del derecho comunitario de la energía: hacia la creación del mercado europeo de la energía. La falta de un regulador europeo y sus consecuencias", a BECKER, F., MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L. M., i SALA, J.M. (dirs.), *ibídem*, pàg. 180.

a complir el Protocol de Kyoto de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic, així com altres compromisos internacionals i de la UE per a la reducció d'emissió de gasos d'efecte hivernacle,¹¹¹ la qual cosa fa evident el marcat caràcter ambiental de la norma.

En segon lloc, la Directiva també remarca el fet que la promoció i l'ús d'aquestes fonts energètiques comporten una oportunitat mesurable de millorar l'activitat econòmica local, creant llocs de treball i regenerant el teixit de petites i mitjanes empreses, principalment en l'àmbit regional i local, a més de millorar la seguretat en l'abastiment energètic i la reducció de la pèrdua d'energia arran del seu transport, amb una millora de l'efectivitat en els usos energètics. Així, la descentralització natural que comporta l'ús de les fonts energètiques renovables contribueix a assegurar l'increment de la seguretat del subministrament local d'energia, a reduir els trajectes –i els costos que en deriven–, a reduir les pèrdues d'energia en el transport i a incrementar el desenvolupament i la cohesió de la comunitat mitjançant la creació de llocs de treball i la generació de fonts d'ingressos.¹¹²

111. Així el considerant primer de la Directiva afirma que:

“El control del consumo de energía en Europa y la mayor utilización de la energía procedente de fuentes renovables, junto con el ahorro energético y una mayor eficiencia energética, constituyen una parte importante del paquete de medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para cumplir el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y otros compromisos comunitarios e internacionales, con vistas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero más allá de 2012.”

112. Els següents continuen:

“(2) En particular, el aumento de las mejoras tecnológicas, los incentivos para el uso y la expansión del transporte público, el uso de tecnologías de eficiencia energética y el uso de energía procedente de fuentes renovables en el transporte constituyen algunas de las herramientas más eficaces de que dispone la Comunidad para reducir su dependencia de las importaciones de petróleo en el sector del transporte, ámbito en el que el problema de la seguridad del abastecimiento de energía es especialmente agudo, e influir en el mercado de los combustibles para el transporte. (3) Se han reconocido las oportunidades de generar crecimiento económico mediante la innovación y una política energética competitiva y sostenible. La producción de energía procedente de fuentes renovables depende con frecuencia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) locales o regionales. Las inversiones regionales y locales en la producción de energía procedente de fuentes renovables generan en los Estados miembros y en sus regiones importantes oportunidades de crecimiento y empleo. Por ello, la Comisión y los Estados miembros deben apoyar las medidas nacionales y regionales en materia de desarrollo en esas áreas, fomentar el intercambio de mejores prácticas en la producción de energía procedente de fuentes renovables entre las iniciativas de desarrollo locales y regionales, y promover el uso de Fondos Estructurales en ese ámbito. (4) A la hora de favorecer el desarrollo de un mercado de fuentes de energía renovables, hay que tomar en consideración las repercusiones positivas sobre el potencial de desarrollo regional y local, las perspectivas de exportación, la cohesión social y las oportunidades de empleo, especialmente por lo que se refiere a las

Per tant, quan analitzem el sistema de distribució de competències als efectes de determinar la intervenció local en l'àmbit de les ER, no només haurem de tenir present les competències municipals en matèria d'energia sinó també, i principalment, les relatives a la protecció mediambiental. De fet, al considerant 23, la Directiva estableix que:

“los Estados miembros podrán alentar a las autoridades locales y regionales a establecer objetivos, además de los objetivos nacionales, y hacer participar a dichas autoridades en la elaboración de planes de acción nacionales en materia de energía renovable y en la sensibilización de los beneficios de la energía procedente de fuentes renovables.”

L'objectiu que impregna tota la norma és aconseguir arribar a una quota de producció provinent d'energies renovables del 20 % a cada Estat membre, i un 10 % de la quota de consum de combustible per al transport al 2020. L'art. 1 de la Directiva concreta aquests objectius i l'àmbit d'aplicació definits dins d'un marc jurídic comú¹¹³ per al foment de les energies renovables.¹¹⁴

PYME y a los productores de energía independientes. (5) Con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y disminuir su dependencia con respecto a las importaciones energéticas, el desarrollo de las energías procedentes de fuentes renovables debe vincularse estrechamente al aumento de la eficiencia energética. (6) Es conveniente apoyar la fase de demostración y comercialización de las tecnologías descentralizadas de producción de energía renovable. El cambio hacia la producción descentralizada de energía entraña numerosas ventajas, tales como la utilización de fuentes locales de energía, una mayor seguridad del suministro local de energía, trayectos de transporte más cortos y menores pérdidas en la transmisión de la energía. Dicha descentralización fomenta también el desarrollo y la cohesión de la comunidad, al facilitar fuentes de ingresos y crear empleo a escala local.”

113. El considerant 25è també destaca la necessitat d'establir una legislació nacional específica per a les ER:

“Un medio importante para lograr el objetivo de la presente Directiva es garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas nacionales de apoyo con arreglo a la Directiva 2001/77/CE, a fin de mantener la confianza de los inversores y de permitir a los Estados miembros diseñar medidas nacionales efectivas para el cumplimiento de los objetivos. La presente Directiva pretende facilitar el apoyo transfronterizo de la energía procedente de fuentes renovables sin afectar a los sistemas nacionales de apoyo.”

114. En concret, l'art. 1 de la Directiva disposa:

“La presente Directiva establece un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables. Fija objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía y con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el transporte. Establece normas relativas a las transferencias estadísticas entre Estados miembros, los proyectos conjuntos entre Estados miembros y con terceros países, las garantías de origen, los procedimientos administrativos, la información y la formación, y el acceso a la red eléctrica para la energía procedente de fuentes renovables. Define criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y biolíquidos.”

El contingut de l'article primer és perfilat per l'apartat primer de l'art. 3,¹¹⁵ on s'estableixen els objectius globals nacionals obligatoris i les mesures per a l'ús d'energia procedent de fonts renovables. A l'apartat tercer s'esmenten les mesures que es pretenen implantar per tal d'aconseguir aquests objectius: els sistemes de recolzament i els mecanismes de cooperació entre els diferents estats membres i amb tercers països.

La tècnica emprada per la Directiva comporta la intensificació de la regulació de les ER, tot i no modificar els elements de l'ordenació administrativa d'aquesta matèria. La Directiva posa de manifest la necessitat que l'ordenació de les energies inclogui com a peça elemental la de les energies renovables, atesa la relació existent entre la garantia de l'abastiment i la protecció del medi ambient. Així, la Directiva pretén dur a terme una ordenació material i procedimental¹¹⁶ de l'ús de les energies renovables, en el marc d'una

115. Art. 3, apartat 1:

“Cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables, calculada de conformidad con los artículos 5 a 11, en su consumo final bruto de energía en 2020 sea equivalente como mínimo a su objetivo global nacional en cuanto a la cuota de energía procedente de fuentes renovables de ese año, tal como figura en la tercera columna del cuadro del anexo I, parte A. Estos objetivos globales nacionales obligatorios serán coherentes con un objetivo equivalente a una cuota de un 20 % como mínimo de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la Comunidad para 2020. Con el fin de alcanzar más fácilmente los objetivos previstos en el presente artículo, cada Estado miembro promoverá y alentará la eficiencia energética y el ahorro de energía.”

116. Així diferents considerants afirmen que:

“(40) El procedimiento utilizado por la administración competente para la supervisión de la autorización, certificación y concesión de licencias a las instalaciones de producción de energía renovable debe ser objetivo, transparente, no discriminatorio y proporcionado al aplicar las reglas a proyectos específicos. Conviene, en particular, evitar todo obstáculo innecesario que pudiera derivarse de la clasificación de proyectos de energía renovable bajo la categoría de instalaciones con alto riesgo para la salud. (41) Ha quedado patente que la falta de normas transparentes y de coordinación entre los diferentes organismos de autorización dificulta el despliegue de las energías procedentes de fuentes renovables. Por tanto, las autoridades nacionales, regionales y locales deben tener en cuenta la estructura específica del sector de las energías renovables cuando revisen sus procedimientos administrativos de concesión de licencias de construcción y explotación de centrales productoras e infraestructuras asociadas de redes de transporte y de distribución de electricidad, calor y frío o combustibles de transporte procedentes de fuentes de energía renovables. Los procedimientos administrativos de autorización deben racionalizarse con calendarios transparentes en lo que respecta a las instalaciones que utilizan energía procedente de fuentes renovables. Las normas y directrices de planificación deben adaptarse para tomar en consideración los equipos de producción de calor y frío y electricidad a partir de energías renovables que sean rentables y beneficiosos para el medio ambiente. [...] (44) Debe garantizarse la coherencia entre los objetivos de la presente Directiva y la legislación medioambiental de la Comunidad. En particular, durante los procedimientos de

activitat de foment àmplia, com a via idònia per a la direcció indirecta, no coercitiva, de la societat pels poders públics.¹¹⁷

La pròpia Directiva estableix amb rotunditat l'obligació i el termini per a la seva transposició, a l'art. 27:

“[...] los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 25 de diciembre de 2009.”

Aquesta norma europea ha de comportar modificacions legislatives importants a nivell intern, tant en la dimensió estatal com en l'autonòmica. Ara bé, com afectarà aquesta norma els ens locals? Quines repercussions jurídiques tindrà? És d'aplicació directa pels ens locals malgrat no hagi estat transposada per l'Estat o per la CA corresponent (segons les competències que tinguin)? Quina responsabilitat se'n pot derivar en casos d'inaplicació?

Per tal de resoldre totes aquestes qüestions, podem remetre'ns a la problemàtica que ha generat la recent Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre de 2006, relativa al serveis del mercat interior, o també coneguda com Directiva Bolkestein o de serveis,¹¹⁸ d'extens efecte en l'ordenament jurídic local.¹¹⁹

Pel que fa a l'obligació que recau sobre les entitats locals de transposar i aplicar correctament les directives comunitàries, cal recordar que la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) és clara i inequívoca, en el sentit que les entitats locals s'hi troben vinculades de manera més forta que a la llei interna. Quan la Directiva és suficientment precisa i no és subjecta a cap condició, ha de prevaldre sobre la llei interna en cas d'antinòmia.

evaluación, planificación o concesión de licencias a instalaciones de energía renovable, los Estados miembros deben tener en cuenta toda la legislación medioambiental de la Comunidad y la contribución que aportan las fuentes de energía renovables a la consecución de los objetivos en materia de medio ambiente y cambio climático, por contraposición en particular a las instalaciones de energía no renovable.”

117. En aquest sentit, *vid.* MORA RUIZ, M., *op. cit.*, pàg. 188.

118. *Vid. in totum*, RENYER ALIMBAU, J., FONT MONCLÚS, J.A., i SABATÉ VIDAL, J.M., *La directiva de serveis i els ens locals de Catalunya. Criteris per a l'adaptació de la normativa local a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis de mercat interior*, Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, Associació Catalana de Municipis i Comarques, 2010.

119. TORRAS COBAS, F., “Premisas para una correcta transposición de la directiva de servicios en el ordenamiento local”, a *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pàg. 213 i següents.

En concret, en l'STJCE de 22 de juny de 1989 (Cas Fratelli Constanzo S.p.A., contra Comuni di Milano), el Tribunal donà resposta a la qüestió prejudicial que li havia estat plantejada de la manera següent: *“procede recordar que, en sentencias de 19 de enero de 1982 y 26 de febrero de 1986, este Tribunal observó que cuando las disposiciones de una Directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sometidas a condición alguna y sean lo suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no haya adaptado el Derecho nacional a la Directiva dentro del plazo señalado, bien cuando haya procedido a una adaptación incorrecta”*.

Com veiem, la falta de transposició d'una Directiva no és un obstacle perquè els particulars n'exigeixin el compliment, sigui quina sigui l'estructura interna jurídic-política dels estats membres. En qualsevol cas, com afirma l'art. 189.1 de l'EAC, *“l'existència d'una regulació europea no modifica la distribució interna de competències que estableixen la Constitució i aquest Estatut”*.

Quant als efectes d'un possible incompliment de qualsevol directiva, amb l'objectiu de determinar-ne possibles responsabilitats administratives, el TJCE continuà dient que *“incumbe a cada Estado miembro garantizar que los particulares obtengan la reparación del daño ocasionado por el incumplimiento del Derecho comunitario, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuere aquella a la que, con arreglo al Derecho del Estado miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación. Por tanto, un Estado miembro no puede invocar el reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades existentes en su ordenamiento jurídico interno para eximirse de su responsabilidad a este respecto. En consecuencia, [...] en los Estados miembro de estructura federal, la reparación de los daños causados a los particulares por normas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario no debe ser necesariamente asumida por el Estado federal para que se cumplan las obligaciones comunitarias del Estado miembro de que se trata”*.¹²⁰

Per posar un exemple i en relació amb aquesta última qüestió, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici preveu aquest posicionament jurisprudencial en recollir, en

120. Vid. TORRES COBAS, F., *op. cit.*, pàg. 217 i 218.

la disposició final quarta, un sistema de compensació de deutes en cas de responsabilitat per incompliment.

Aquesta tècnica legislativa ha de preocupar als governs locals i mantenir-los alerta en aquells casos en què tinguin competències per a l'aplicació de directives europees.¹²¹

II. La planificació com a instrument jurídic de l'àmbit energètic

La planificació és un instrument jurídic, expressament reconegut a nivell constitucional a l'art. 131 CE,¹²² que permet a l'administració dirigir, racionalitzar o incentivar l'activitat econòmica segons l'interès general. Aquesta direcció però, té un límit constitucional, com és el dret a la llibertat d'empresa, reconegut en l'art. 38 CE, i dos elements configuradors essencials, com són l'espai (territorial) i el temps (límit temporal de vigència). D'acord amb DOMINGO LÓPEZ existeixen tres tipus de planificació:¹²³

a) Indicativa, que consistiria en *“ilustrar tanto a las instancias administrativas como a los particulares y, especialmente, a los operadores económicos, sobre las futuras fluctuaciones de los distintos vectores que inciden en el sector económico de que se trate”*, quelcom que s'aconsegueix mitjançant la recopilació de dades i informació sobre el sector econòmic.

b) Influent, que, com el seu propi títol mostra, pretén condicionar l'activitat econòmica privada.

c) Vinculant jurídicament, tant dels poders públics com dels particulars, i que genera drets i obligacions.

121. *Ibidem*, pàg. 221.

122. L'art. 131 CE disposa:

“El Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por Ley.”

123. Per a un estudi complert dels PEN i, en particular, de la seva estructura, *vid.* DOMINGO LÓPEZ, *E. op. cit.*, pàg. 127 a 142.

II.1. La planificació elèctrica

La Llei 40/1994, de 30 de desembre, d'ordenació del sistema elèctric (LOSEN), recollia, a l'empara del principi de seguretat del subministrament, una planificació de caràcter vinculant. Davant la liberalització del mercat i les crítiques doctrinals envers aquesta metodologia,¹²⁴ l'LSE deroga la LOSEN i modifica l'instrument de la planificació elèctrica, configurant-la com a planificació indicativa; no tant pel que fa a la planificació de transport, que seguirà sent vinculant, com veurem tot seguit.

L'art. 4 LSE, apartats 1 i 2, estableixen que la planificació elèctrica¹²⁵ tindrà *“carácter indicativo salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte, [...] será realizada por el Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas”* i *“será sometida al Congreso de los Diputados”*.¹²⁶

El contingut de la LOSEN generava debat en relació amb el caràcter normatiu dels plans energètics nacionals; però amb l'LSE aquesta qüestió ha perdut la raó de ser. Així, l'art. 21 LSE, apartat 1er, relatiu a les activitats de producció d'energia elèctrica, estableix que la construcció, explotació, modificació substancial i tancament de cada instal·lació es subjectarà a l'LSE i a la normativa que la desenvolupi, amb estricta subjecció als principis d'objectivitat, transparència i no discriminació, amb un destacat protagonisme del seu caràcter reglat. Per contra, l'anterior art. 39 LOSEN, font de la problemàtica plantejada, admetia la possibilitat que

124. DOMINGO LÓPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 150.

125. BARCELÓ I BARCELÓ, A., *op. cit.*, pàg. 155 a 162.

126. El contingut material mínim de la planificació s'estableix a l'apartat tercer de l'art. 4 LSE:

“a) Previsión de la demanda de energía eléctrica a lo largo del período contemplado; b) Estimación de la potencia mínima que debe ser instalada para cubrir la demanda prevista bajo criterios de seguridad del suministro, diversificación energética, mejora de la eficiencia y protección del medio ambiente; c) Previsiones relativas a las instalaciones de transporte y distribución de acuerdo con la previsión de la demanda de energía eléctrica; d) El establecimiento de las líneas de actuación en materia de calidad del servicio, tendentes a la consecución de los objetivos de calidad, tanto en consumo final, como en las áreas que, por sus características demográficas y tipológicas del consumo, puedan considerarse idóneas para la determinación de objetivos diferenciados; e) Las actuaciones sobre la demanda que fomenten la mejora del servicio prestado a los usuarios, así como la eficiencia y ahorro energéticos; f) La evolución de las condiciones del mercado para la consecución de la garantía de suministro; g) Los criterios de protección medioambiental que deben condicionar las actividades de suministro de energía eléctrica, con el fin de minimizar el impacto ambiental producido por dichas actividades.”

“la Administración competente denegará la autorización cuando no se cumplan los requisitos previstos legalmente o la empresa no garantice la capacidad legal, técnica y económica necesarias para acometer la actividad propuesta, cuando contradiga las previsiones de la planificación eléctrica general, o cuando tenga una incidencia negativa en el Sistema Eléctrico Nacional.”

En canvi, per a les instal·lacions de trasllat d'energia elèctrica, l'art. 36 LSE, apartat 3er, en directa relació amb l'establert al citat art. 4 del mateix text legal, sí que condiciona l'atorgament d'autoritzacions a la planificació de desenvolupament de la xarxa, quelcom que es reflecteix en l'obligació de sol·licitar preceptivament informe a l'administració general de l'Estat en els tràmits administratius d'autorització que pertanyen a la competència de les CA.¹²⁷

A l'exposició de motius de l'LSE es justifica l'abandonament de la *“idea de una planificación determinante de las decisiones de inversión de las empresas eléctricas, que es sustituida por una planificación indicativa de los parámetros bajo los que cabe esperar que se desenvuelva el sector eléctrico en un futuro próximo, lo que puede facilitar decisiones de inversión de los diferentes agentes económicos.”*

En la mateixa línia es pronuncia l'RD 1995/2000, d'1 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica, que, en l'exposició de motius, reitera que *“la planificación eléctrica tiene carácter indicativo, salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte de energía eléctrica, que será realizada por el Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas”*. L'art. 8 del mateix RD atorga a la planificació de la xarxa de transport el caràcter de vinculant per als diferents agents intervinents. En aquest sentit, segons BARCELÓ I BARCELÓ, *“las consecuencias de esta declaración legal son importantes, pues comporta que la planificación eléctrica no tendrá carácter obligatorio para el sector privado y es dudoso*

127. Art. 36.3 LSE:

“En el caso de instalaciones de transporte cuya autorización deba ser otorgada por las Comunidades Autónomas, éstas solicitarán informe previo a la Administración General del Estado, en el que ésta consignará las posibles afecciones de la proyectada instalación a los planes de desarrollo de la red, a la gestión técnica del sistema y al régimen económico regulados en esta Ley, que la Administración autorizante deberá tener en cuenta en el otorgamiento de la autorización.”

*que lo tenga incluso para el sector público, finalizando, de esta forma, la añeja polémica en torno al valor normativo de dicha planificación y su obligatoriedad para el sector privado”.*¹²⁸

11.1.1. La planificació en l'àmbit de les energies renovables

En l'àmbit de les ER, d'acord amb l'art. 4 de la Directiva 2009/28/CE, s'hauria de dur a terme una revisió material i formal de la planificació elèctrica, que hauria d'esdevenir una eina clau en el desenvolupament d'aquestes energies noves.¹²⁹

Per MORA RUÍZ, *“la planificación de las energías renovables da un salto cualitativo desde lo meramente programático a una vinculación para el Estado Miembro (a través de la actuación de las administraciones públicas), que ha de especificar objetivos, plazos y, sobre todo, dispositivos empleados para la generación de las ER y EE, y que es fiscalizada por la Comisión, en la medida en que ésta es competente para evaluar dichos planes, pudiendo, incluso, realizar recomendaciones”.*¹³⁰

En aquest sentit, la planificació en ER ha de desenvolupar-se progressivament. Els requisits mínims que hauran de tenir aquests plans s'estableixen a l'annex VI de la Directiva. I l'art. 4rt disposa que els estats membres hauran de notificar els seus plans a la Comissió amb data límit el 30 de juny de 2010, per tal que aquesta els valori de conformitat amb els criteris i objectius que fixa la Directiva.

128. BARCELÓ I BARCELÓ, A., *op. cit.*, pàg.168.

129. Art. 4 de la Directiva 2009/28/CE:

“Cada Estado miembro adoptará un plan de acción nacional en materia de energía renovable. Los planes de acción nacionales en materia de energía renovable determinarán los objetivos nacionales de los Estados miembros en relación con las cuotas de energía procedente de fuentes renovables consumidas en el transporte, la electricidad, la producción de calor y frío en 2020, teniendo en cuenta los efectos de otras medidas políticas relativas a la eficiencia energética en el consumo final de energía, así como las medidas adecuadas que deberán adoptarse para alcanzar dichos objetivos globales nacionales, lo que comprende la cooperación entre autoridades locales, regionales y nacionales, las transferencias estadísticas o los proyectos conjuntos programados, las estrategias nacionales destinadas a desarrollar los recursos de biomasa existentes y a movilizar nuevos recursos de biomasa para usos diferentes, así como las medidas que deberán adoptarse para cumplir los requisitos de los artículos 13 a 19.”

130. MORA RUÍZ, M., *op. cit.*, pàg. 190.

A l'Estat espanyol, el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç¹³¹ elaborà el Plan de Energías Renovables en España 2005-2010 (PER),¹³² que revisava l'anterior Plan de Fomento de las Energías Renovables en España 2000-2010 (PFER).¹³³

El PFER es fonamentava en l'excessiva dependència energètica exterior, de prop del 80 %, la protecció mediambiental i el desenvolupament sostenible; és a dir, els motius de l'elaboració del pla eren estratègics, en els àmbits econòmic, social i mediambiental.¹³⁴ No obstant aquestes previsions, un creixement important del consum d'energia primària i la intensitat energètica, produïts per l'increment de la demanda elèctrica i del consum de carburants per al transport, varen provocar una dificultat real per dur a la pràctica el PFER i comportà la seva revisió i l'aprovació del nou PER abans esmentat.

La revisió doncs, tenia per objectiu mantenir el compromís de cobrir amb fonts renovables almenys el 12 % del consum total d'energia el 2010, objectiu *“que informa las políticas de fomento de las energías renovables en la Unión Europea desde la aprobación del Libro Blanco en 1997, y que en España fue establecido por la Ley del Sector Eléctrico”*, quelcom que s'haurà de revisar d'acord amb la Directiva 2009/28/CE.

El paper de l'administració local i, en concret, del municipi dins del PER és absolutament testimonial. De fet, les mencions que fa el PER als ajuntaments es redueixen a identificar-los com a fonts de problemes.¹³⁵ També apareixen com a impulsors d'energia solar tèrmica, dins de l'àmbit de les seves competències sobre medi ambient, a través de l'aprovació d'ordenances solars municipals que obliguen a la instal·lació d'energia solar tèrmica o bé mitjançant l'aplicació de bonificacions fiscals respecte les quals es troba habilitada,¹³⁶ com veurem més endavant.

Així mateix, un cop esgotada la vigència del PER, actualment ja es troba en vigor el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER) 2010-

131. *Vid.* www.idae.es.

132. Aprovat pel Consell de Ministres de 25 d'agost de 2005.

133. Aprovat pel Consell de Ministres de 30 de desembre de 1999.

134. PER, pàg. 7.

135. Així, per exemple, la negativa a l'atorgament de llicències d'obres i permisos necessaris en la implantació de centrals hidroelèctriques, ser institucions molt influïbles per determinats grups de pressió o la falta de formació dels tècnics municipals. *Vid.*, en aquest sentit, PER, pàg. 83, 85 i 87.

136. Així, per exemple, la bonificació de fins al 50 % de l'IAE i de fins al 95 % de l'Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres (ICIO) per a l'aprofitament d'energia solar per a l'autoconsum, d'acord amb successives modificacions legislatives. *Vid.* PER, pàg. 113 a 115 i 172 a 175.

2020.¹³⁷ Tal com hem esmentat anteriorment, la Directiva 2009/28/CE estableix que cada Estat membre elaborarà un pla d'acció nacional en matèria d'energies renovables per tal d'aconseguir els objectius nacionals fixats per la Directiva.¹³⁸

Els eixos envers els quals es desenvoluparà aquest nou pla són l'increment de la seguretat del subministrament, la millora de la competitivitat de la nostra economia i la garantia d'un desenvolupament sostenible econòmic, social i mediambientalment, i de manera prioritària, entre d'altres, la promoció de les energies renovables.¹³⁹ El PANER segueix insistint en l'eficiència energètica i l'ús de les energies renovables en l'edificació, atès el seu elevat consum, i en directa aplicació de la Directiva 2009/28/CE.¹⁴⁰

Per tant, la intervenció de l'administració pública local prevista en el PANER incideix específicament en l'eficiència energètica en l'edificació. Aquesta intervenció s'articula, principalment a través de tres reials decrets que han ajudat a transposar la Directiva 2002/91/CE i que són l'RD 314/2006, de 17 de març, que aprova el Codi tècnic de l'edificació (CTE), l'RD 47/2007, de 19 de gener, que s'aprova el procediment bàsic per a la certificació d'eficiència energètica d'edificis de nova construcció i l'RD 1027/2007, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'instal·lacions tèrmiques dels edificis.

137. Vid. www.idae.es

138. Dels quals en destaquem, com a objectiu principal, que les energies renovables representin un 20 % del consum final brut d'energia, amb un percentatge en el transport del 10 %, per a l'any 2020.

139. PANER, pàg. 4 i 5.

140. El PANER explicita, a la pàg. 5:

“En este sentido, los apartados 3, 4, 5 y 6 del artículo 13 de la Directiva 2009/28/CE establecen una serie de directrices encaminadas a que el sector de la edificación juegue un papel importante dentro del fomento de las energías renovables. Para ello, los Estados miembros deberán conseguir que:

a) Los organismos administrativos locales y regionales velen por que se instalen equipos y sistemas para la utilización de electricidad, calor y frío a partir de fuentes de energía renovables, y para sistemas urbanos de calefacción o refrigeración, a la hora de planificar, diseñar, construir y renovar zonas industriales o residenciales.

b) Las normas y códigos de construcción contengan medidas apropiadas para aumentar la cuota de todos los tipos de energía procedente de fuentes renovables en el sector de la construcción.

c) Los edificios públicos ya existentes que sean objeto de una renovación importante, a nivel nacional, regional y local, desempeñen un papel ejemplar a partir del 1 de enero de 2012.

d) Las normas y códigos aplicados al sector de la construcción sean un instrumento para fomentar la utilización de sistemas y equipos de calefacción y refrigeración a partir de fuentes renovables que permitan reducir notablemente el consumo de energía.”

Així mateix, la Directiva 2006/32/CE exigeix al sector públic que exerceixi un paper exemplificant en l'aplicació de mesures d'estalvi i eficiència energètica i en la promoció i contractació de serveis energètics.

Aquesta política es reproduïx en la Directiva 2009/28/CE: en el punt 5 del seu art. 13 s'estableix que els estats membres vetllaran perquè els nous edificis públics i els edificis públics ja existents que siguin objecte d'una renovació important, en l'àmbit nacional, regional i local, compleixin un paper exemplar en el context de la present Directiva a partir de l'1 de gener de 2012.

Dins del marc anterior, el 28 de novembre de 2003 el Govern de l'Estat va aprovar l'Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4), en què ja es definien els estalvis potencials i les mesures necessàries per materialitzar aquests potencials, amb l'objecte de millorar el rendiment energètic de l'economia espanyola. Aquesta estratègia es va desenvolupar posteriorment en el Plan de Acción 2005-2007 i l'actual Plan de Acción 2008-2012, que reitera que les administracions públiques hauran d'exercir un paper exemplificant en matèria d'estalvi i eficiència energètica. En aquest sentit, l'Administració General d'Estat, com a mesura del Pla d'Acció de l'E4, va aprovar, a proposta del Ministeri de Indústria, Turisme i Comerç, el Pla d'Actuació de l'Eficiència Energètica en els Edificis de l'Administració General de l'Estat (PAEE-AGE) i dels seus organismes i societats dependents.

II.2. La planificació urbanística i la seva incidència en l'àmbit energètic

L'actual legislació urbanística catalana configura l'urbanisme com a una funció pública que abasta una pluralitat d'actuacions com les d'ordenació, de transformació i d'edificació, entre d'altres.¹⁴¹ L'estructura legal de l'urbanisme derivada del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya (TRLUC), és abstracta per definició i requereix instruments de rang normatiu inferior per a la seva concreció. Així, les determinacions generals i principis en relació amb les classes de sòl, els usos i les intensitats requereixen, per ser aplicats correctament han de ser concretats. Aquesta concreció es porta a terme mitjançant els instruments de planejament urbanístic i, particularment, a través del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM).

141. LLISSET BORRELL, F., *Nou règim urbanístic de Catalunya*, Bayer Hnos., Barcelona, 2007, pàg. 88.

El POUM té com a objectiu establir determinacions diverses, com: les previsions de desenvolupament urbanístic sostenible, mobilitat, i transport públic, les mesures sobre protecció del sòl no urbanitzable, de concreció de les reserves de sòl per a les grans infraestructures (entre les quals s'hi inclouen les energètiques),¹⁴² la disponibilitat de recursos hidrològics i energètics, etc. També preveu determinacions molt més concretes, d'aplicació directa, com per exemple les que afecten al sòl urbà i que condicionen la concessió de llicències d'obres i d'activitats.¹⁴³

Així doncs, la coordinació entre la planificació elèctrica indicativa i la planificació urbanística és molt necessària i, per ser eficient i eficaç, el planejament urbanístic ha de tenir caràcter normatiu vinculant que es concreta en la seva naturalesa reglamentària, com a disposició administrativa de caràcter general, dictada pel poder executiu.¹⁴⁴

La incidència important del planejament urbanístic a l'àmbit energètic es denota, per exemple, en les sentències que darrerament ha dictat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC)¹⁴⁵ relatives a la instal·lació de parcs

142. Tot i que caldrà veure l'encaix d'aquesta previsió amb les recents modificacions legislatives que afecten als plans especials, precisament arran de la planificació de l'energia eòlica. L'art. 57.2.c TRLUC estableix que correspon a aquests instruments:

"[...] definir l'estructura general que cal adoptar per a l'ordenació urbanística del territori i establir les pautes per a fer-ne el desenvolupament, sens perjudici de la definició i desenvolupament d'altres elements integrants de l'estructura general del territori que puguin dur a terme els plans especials regulats en la lletra e de l'art. 67.1."

143. GIFREU I FONT, J., "El planeamiento urbanístico", a TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. (dir.), *Comentarios a la ley de urbanismo de Cataluña*, 2a ed., Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2007, pàg. 196, 197 i 198.

144. En aquest sentit, és definitiva l'STC núm. 56/1986, de 13 de maig, segons la qual:

"[...] conviene recordar que el planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos (art. 9.1 CE). El Estado tendrá que conformar en principio los actos que pretenda realizar al planeamiento existente."

Així mateix, la doctrina també ha insistit en aquesta línia; entre d'altres, SANTOS DIEZ, R., i CAS-TELAO RODRÍGUEZ, J., afirmen:

"[...]de la misma manera que el ordenamiento jurídico es un conjunto ordenado de preceptos que constituyen normas jurídicas o leyes, de forma que todas ellas constituyan un ordenamiento y no un conjunto de preceptos desordenados y desestructurados, el ordenamiento urbanístico consiste en la ordenación de los usos del suelo y las actividades que en él se permiten u obligan a ejercer, determinados a través de un conjunto ordenado de normas jurídicas de ordenación de la actividad en el suelo, sobre el suelo o bajo él, establecidas de manera jerárquicamente ordenadas." Vid. Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 5a ed., 2002, pàg. 178.

145. STJC de 10 de novembre de 2008, 12 de novembre de 2008, 12 de febrer de 2009, 10 de setembre de 2004, 2 de maig de 2005 i 7 de desembre de 2005, entre d'altres.

eòlics i plantes fotovoltaïques, que han acabat provocant una modificació significativa del TRLUC, mitjançant la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives. Així, segons BENGOTXEA ARRIETA, els parcs eòlics són un sistema general urbanístic a definir pel planejament general i els plans especials no són l'instrument adequat per legitimar la instal·lació d'un parc eòlic.¹⁴⁶

Actualment, l'art. 67 TRLUC, apartat 1er (e), regula els plans especials urbanístics (PE) i obre la possibilitat de redactar-los en diversos supòsits, incloent les instal·lacions de caràcter energètic:

“Per a la creació de sistemes urbanístics, generals o locals, no previstos pel planejament urbanístic general o per a la modificació dels ja previstos i per tal de legitimar l'execució directa d'obres corresponents a la infraestructura del territori o als elements determinants del desenvolupament urbà, pel que fa a les infraestructures bàsiques relatives a les comunicacions terrestres, marítimes i aèries, a la infraestructura hidràulica general, a les infraestructures de gestió de residus, a l'abastament i el subministrament d'aigua, al sanejament, al sistema energètic en totes les seves modalitats, inclosa la generació, xarxes de transport i distribució, a les telecomunicacions i a la resta de sistemes urbanístics. Si la infraestructura afecta més d'un municipi o diverses classes de sòl o no està prevista pel planejament urbanístic general, la formulació i la tramitació del pla especial són preceptives, sens perjudici del que estableix la legislació sectorial.”

Per acabar, també es modifiquen les competències per a l'aprovació d'aquests instruments urbanístics i s'adapta el règim jurídic urbanístic a allò que ja preveia el Decret 147/2009, de 22 de setembre, pel qual es regulen els procediments administratius aplicables per a la implantació de parcs eòlics i instal·lacions fotovoltaïques a Catalunya. Així, l'art. 79, apartat 1.e, del TRLUC atorga al conseller o consellera competent en matèria urbanística l'aprovació definitiva dels PE previstos a l'art. 67.1.e.¹⁴⁷

146. BENGOTXEA ARRIETA, F., “Los efectos de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el nuevo régimen urbanístico para instalaciones de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 258, juny de 2010, pàg. 47 a 70.

147. Art. 67.1 TRLUC:

“e) Els plans especials urbanístics autònoms a què es refereix l'art. 67.1.e. Si en el termini d'audiència establert per l'art. 85.8, l'ajuntament afectat manifesta disconformitat amb l'emplaçament escollit per implantar una infraestructura o element d'interès supramunicipal, llevat que aquest

II.3. La coordinació de la planificació energètica i la planificació urbanística

L'exercici de les competències en matèria energètica per l'Estat i les CA, com ja s'ha examinat, no pot ser mai cap obstacle al principi d'autonomia municipal i a les competències locals que puguin veure's afectades en l'exercici de les anteriors.¹⁴⁸

El caràcter normatiu dels instruments de planificació urbanística general dels municipis i el caràcter indicatiu de la planificació elèctrica obliguen a que ambdós instruments estiguin coordinats, amb l'objectiu clar de respectar el contingut dels POUM o dels altres instruments de planificació general, i fan que puguin afectar a les condicions edificatòries de les instal·lacions, la seva ubicació o bé condicions de protecció mediambiental.¹⁴⁹ Així, d'acord amb l'art. 5 LSE, apartat primer, s'estableix que :

“La planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica cuando éstas se ubiquen o discurren en suelo no urbanizable, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio. Asimismo, y en la medida en que dichas instalaciones se ubiquen en cualesquiera de las categorías de suelo calificado como urbano o urbanizable, dicha planificación deberá ser contemplada en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, precisando las posibles instalaciones, calificando adecuadamente los terrenos y

emplaçament vingui predeterminat per una figura de planejament territorial, sectorial o urbanístic general, o per una decisió del Govern, la resolució definitiva de l'expedient s'ha d'adoptar amb l'informe previ del departament competent per raó de la matèria i de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, amb la finalitat de ponderar els interessos públics que concorren.”

Pel que fa a les aprovacions inicial i provisional dels plans especials urbanístics si les infraestructures o elements a implantar són d'interès supramunicipal, l'art. 85 apartat 3 TRLUC disposa que corresponen:

“a) A l'administració que els ha redactat, si té atribuïdes competències urbanístiques de tramitació o d'aprovació de plans.

b) A la comissió territorial d'urbanisme competent, en la resta de casos, llevat que l'àmbit territorial del pla afecti més d'una comissió, supòsit en el qual l'aprovació inicial i la definitiva pertorquen al conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques.”

148. Vid. *supra*, en relació amb el règim jurídic local, [el capítol I.2](#).

149. Així, segons DOMINGO LOPEZ,

“[...] se debe considerar como una necesidad la coordinación entre la planificación energética y el resto de los instrumentos de planificación, especialmente, urbanística y de ordenación del territorio, pues los sistemas territoriales de distribución urbana han respondido históricamente a la estructura energética imperante en cada período.” Op. cit. pàg. 151.

estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes.”

D'altra banda, l'apartat segon, que va ser derogat en allò relatiu a les instal·lacions de transport d'energia elèctrica per la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obra pública, estableix que:

“En los casos en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica en instrumentos de ordenación descritos en el apartado anterior, o cuando las razones justificadas de urgencia o excepcional interés para el suministro de energía eléctrica aconsejen el establecimiento de instalaciones de transporte o distribución y siempre que en virtud de lo establecido en otras Leyes, resultase preceptivo un instrumento de ordenación del territorio o urbanístico según la clase de suelo afectado, se estará a lo dispuesto en el artículo 244 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, o texto autonómico que corresponda”.¹⁵⁰

Ara bé, segons BARCELÓ I BARCELÓ, aquesta coordinació entre instruments no afectarà en cap cas a les instal·lacions de producció, ja que *“[...]dadas las premisas legislativas, la ley establece que las instalaciones de producción estarán únicamente sometidas a un régimen de autorización administrativa previa que será reglado y que comprenderá tanto la construcción como la explotación y la modificación sustancial de dichas instalaciones productivas”*.¹⁵¹

Així, donada aquesta situació jurídica, no ens allunyem de l'afirmació feta per DOMINGO LÓPEZ en el sentit que *“[...]el papel de las Corporaciones Locales en relación con el binomio planificación energética-planificación urbana es reclamado ya desde 1977 en el Seminario de las Naciones Unidas celebrado en Ottawa. Las municipalidades deben pasar a ejercer una política activa en la planificación y utilización de los recursos energéticos locales. Ejemplos se encuentran, fundamentalmente, en Estados Unidos, donde casi todos los planeamientos y proyectos de conservación, racionalización y política energética en general se están haciendo de forma descentralizada y a escala urbana”*.¹⁵²

150. Aquesta mateixa previsió és recollida a l'art. 5 de la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs.

151. BARCELÓ I BARCELÓ, A., *op. cit.*, pàg.170 i 282.

152. DOMINGO LÓPEZ, E., *op. cit.*, pàg. 152.

III. L'activitat dels ens locals en matèria energètica (i). Limitació o intervenció

L'art. 103 CE estableix que l'Administració pública, com a poder públic i organització jurídic-pública complexa, serveix amb objectivitat els interessos generals¹⁵³ i amb aquesta finalitat duu a terme activitats de naturalesa molt diversa, amb un règim jurídic diferent i alhora força dinàmiques.

D'aquí que sigui necessari sistematitzar aquesta actuació administrativa ingent, ja que segons el tipus d'activitat o d'intervenció el règim jurídic aplicable és divers. En aquest sentit, la doctrina tradicionalment parteix de la classificació establerta per JORDANA DE POZAS,¹⁵⁴ basada en la incidència que l'activitat administrativa produeix en la llibertat i els drets dels particulars, i que distingeix entre:

- a) Activitat de limitació (o de policia o d'intervenció), que restringeix la llibertat, els drets o l'activitat dels particulars.
- b) Activitat de foment (o incentivadora), en què l'administració estimula l'activitat dels particulars per tal que, amb la seva actuació, compleixin determinats fins o objectius d'interès general.
- c) Activitat de prestació (prestacional o de servei públic), per mitjà de la qual l'administració presta serveis a la ciutadania.

Així, amb aquesta classificació es reconduiria el conjunt de l'activitat essencial de les entitats que avui dia integren l'administració pública.¹⁵⁵ És important assenyalar que el règim jurídic local tradicional ja recollia aquesta

153. PAREJO ALFONSO, L., *Manual de derecho administrativo*, vol. I, 5a ed., Ariel Derecho, pàg. 441: *“El conjunto de las Administraciones públicas constituidas, es decir, la administración pública a que se refiere el artículo 103.1 CE, es un poder público, una compleja organización jurídico-pública, cuyo sentido institucional se resume, como ya nos consta, en el servicio objetivo al interés general. Decir Administración es, por ello mismo, decir acción finalista, teleológicamente determinada, que sólo se justifica y, al propio tiempo, se satisface con la realización efectiva del referido interés general.”*

154. Entre d'altres, Vid. in totum, MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Administrativo*, 28a ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pàg. 234.

155. Vid. PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte General*, vol. I, 12a ed., Marcial Pons, Madrid, 2000, pàg. 397 a 404, que puntualitza que poden haver-hi altres tipus d'activitats de l'administració que no encaixin perfectament en aquesta classificació tripartida, com per exemple l'activitat sancionadora (en tant que aquesta activitat respon a una conducta il·lícita del ciutadà i no es pot classificar com activitat de policia perquè no es limita cap dels drets del ciutadà), l'arbitral (perquè és una activitat consistent en la mediació, quasi judicial), l'activitat interior o reflexiva (que inclou activitats organitzatives o internes de l'administració que no afecten directament al ciutadà), la planificadora (atenent al seu contingut extremadament extens) o bé, fins i tot, quan l'administració actua subjecta al dret privat.

classificació al Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de juny de 1955 (RSCL), l'art. 1 i següents del qual fan referència als supòsits d'intervenció dels ajuntaments en l'activitat dels seus administrats;¹⁵⁶ l'art. 23 i següents regulen l'activitat de foment;¹⁵⁷ i al títol III es desenvolupava, de manera complerta, la prestació de serveis pels ens locals.¹⁵⁸

La tradició jurídica de perspectiva localista s'ha seguit mantenint en les successives modificacions i innovacions legislatives en la matèria. Així ho reflecteixen els art. 84, 85, 85.bis i 85.ter de l'LRBRL i, específicament, a l'ordenament jurídic català, el TRLMRLC, que és desenvolupat exhaustivament¹⁵⁹ pel Decret (D) 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS).

No obstant això, malgrat que no hi entrarem, cal assenyalar que també és molt important analitzar el conjunt d'activitats administratives, no tan sols des de la seva vessant més estrictament jurídica, sinó també des de la perspectiva de la gestió pública, pels diferents nivells d'incidència i intervenció en la societat o en sectors econòmics diversos, els efectes que aquestes

156. Així, l'art. 1 RSCL disposa:

“Los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos: 1º, en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas. 2º, en materia de subsistencias, además, para asegurar el abasto de los artículos de consumo de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos en venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores. 3º, en el orden del urbanismo, también para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados. 4º, en los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa. 5º, en los demás casos autorizados legalmente y por los motivos y para los fines previstos.”

157. Art. 23 RSCL:

“Las corporaciones locales podrán conceder subvenciones a entidades locales, organismos o particulares cuyos servicios o actividades complementen o suplan las atribuidas a la competencia local, con sujeción a lo previsto por el artículo 180 del Reglamento de Haciendas Locales.”

158. L'art. 31, derogat per la disposició derogatòria única de l'RD 1098/2001, de 12 d'octubre, regulava les finalitats dels serveis de les corporacions locals i establia que:

“1. Con el fin de atender a las necesidades de sus administrados, las Corporaciones locales prestarán los servicios adecuados para satisfacerlas.”

159. El TRLMRLC regula les diferents activitats, incloent l'activitat econòmica: títol II, activitat local d'ordenació i intervenció administrativa; títol III, activitat de foment i promoció d'activitats socials i econòmiques; títol IV, exercici d'activitats econòmiques pels ens locals en règim de lliure concurrència, i títol V, serveis públics locals.

comporten i el nombre d'administracions competents que concorren en un mateix àmbit territorial.

III.1. Les tècniques d'intervenció dels ens locals en matèria energètica

L'activitat limitadora, de policia o d'intervenció de les administracions públiques fa referència a tota actuació per mitjà de la qual es restringeixen els drets o la llibertat dels ciutadans.¹⁶⁰

A l'àmbit local, l'art. 84 LRBRL estableix que les entitats locals podran intervenir en l'activitat dels ciutadans, subjectant-se, en tot cas, als principis d'igualtat de tracte, necessitat i proporcionalitat amb l'objecte perseguit. Són diferents els instruments de què disposen els ens locals per dur a terme aquesta activitat. Segons l'apartat 1er d'aquest article, en la seva versió actual propiciada per la legislació estatal que transposa la Directiva de serveis ja esmentada, les entitats locals poden intervenir l'activitat dels ciutadans a través del mitjans següents:

“a) Ordenanzas y bandos.

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.

c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la LRJAP-PAC.

d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

*e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.”*¹⁶¹

160. Vid., entre d'altres, PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, pàg. 481 i següents o PARADA VÁZQUEZ, J.R., *op. cit.*, pàg. 408 i següents.

161. Cal citar així mateix els següents articles, com a conseqüència de l'esmentada transposició:

Així, a l'art. 84 bis LRBRL: *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siem-*

Per la seva possible incidència en l'àmbit energètic, entre totes aquestes tècniques ens centrarem en les normes reglamentàries i en els actes autoritzatoris; en particular, en les llicències.

III.2. La normativa reglamentària local

Les disposicions de caràcter general -ordenances i reglaments- dictades pels ens locals, són el fruit de l'exercici de la seva potestat reglamentària seva general que es troba recollida a l'art. 55 TRRL, segons el qual *“En la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos, y los Alcaldes dictar bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes”*, i deriva directament del principi d'autonomia en ser la primera una manifestació de l'autogovern de cada ens local,¹⁶² tal com es desprèn de l'STC 214/1989, de 21 de desembre. En el mateix sentit, el TRLMRLC estableix que correspon als ens locals territorials de Catalunya, que d'acord amb l'art. 3 del mateix text són el municipi, la província i la comarca, en l'àmbit de llurs competències, l'exercici de la potestat reglamentària (art. 8.1.a) TRLMRLC). Així, per BLASCO DÍAZ, resumint els pronunciaments de l'STC 2/1981 i de l'STC 214/1989:

“[...] la potestat reglamentària representa un instrument insuprimible per al desenvolupament de l'autonomia, de manera que la garantia

pre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.”

Així mateix, a l'art. 84 ter. LRBRL: *“Cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial.”*

162. La LRBRL atribueix, per mitjà de l'art. 4.1 a, a municipis, províncies i illes, com a administracions territorials i dins del marc de les seves competències, la potestat reglamentària. Per als altres ens locals, opera la remissió que l'art. 4.2 LRBRL fa al legislador autonòmic. L'art. 4.1 a, en concret, disposa:

“[...] lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.”

institucional ha de protegir la possibilitat del seu exercici com a component essencial d'aquella".¹⁶³

En tot cas, l'exercici de la potestat reglamentaria dels ens locals s'ha de subjectar necessàriament als principis de reserva de llei i jerarquia normativa.¹⁶⁴

Quant a la competència d'aprovació, d'acord amb els art. 52.2.d TRMLC i 22.2.d LRBRL, al ple dels municipis els correspon l'aprovació d'ordenances i reglaments. Així mateix, en el mateix sentit, l'art. 33.2.b LRBRL en relació amb les províncies. Quant a la comarca, l'art. 3 TRLOC la defineix com a entitat local territorial, i al ple li correspon, entre d'altres, aprovar el reglament orgànic i les ordenances (14.2.c TRLOC). En relació amb les vegueries, si ho comparem amb els altres ens locals citats, la potestat normativa és regulada àmpliament. En concret, l'LV hi dedica un capítol sencer, el tercer, amb els art. 24 i 25 LV. El primer atribueix al ple del consell de vegueria l'exercici de la potestat normativa mitjançant l'aprovació de la carta veguerial i de les ordenances¹⁶⁵ i el segon regula la iniciativa i el procediment d'aprovació.¹⁶⁶

El procediment general per l'aprovació de les normes reglamentàries dels ens locals –ordenances i reglaments– s'ha de subjectar a allò que disposen l'art. 178 TRLMRLC, els art. 49 i 70.2 LRBRL i els art. 60 a 66 ROAS.¹⁶⁷

163. BLASCO DÍAZ, J. L., "La normativa de caràcter local", a GIFREU I FONT, J., i FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pàg. 97.

164. CASADO CASADO, L., i FUENTES i GASÓ, J.R., *op. cit.*, pàg. 109.

165. D'acord amb l'art. 12 LV, "la carta veguerial és la norma bàsica en matèria d'autoorganització de cada vegueria". En aquest sentit, *vid.* RENYER I ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J. R., SOTO VALLE, J. I. i FORCADELL I ESTELLER, X., *op. cit.*, pàg. 272 i 273. Així mateix, cal notar que l'art. 24.2 LV, en casos d'emergència, habilita al president o presidenta de la vegueria a aprovar ordenances d'emergència, que han de ser ratificades posteriorment pel ple.

166. D'acord amb l'art. 25 LV, la iniciativa per a l'aprovació de les normes veguerials correspon als òrgans del consell de vegueria que tinguin com a finalitat impulsar l'acció política de l'entitat, als grups polítics, als òrgans de participació sectorial, i als veïns, ja sigui per compte propi, ja sigui per mitjà de les entitats o associacions veïnals legalment constituïdes (25.1 LV). El procediment d'aprovació de les normes veguerials s'ajusta als tràmits tradicionals per a aquest tipus de procediments, que tot seguit veurem, puntualitzant que en la carta veguerial es pot regular el procediment d'elaboració, d'aprovació i de modificació de normes veguerials, sempre que es respecti l'establert a l'art. 25.2 de l'LV.

167. Segons BLASCO DÍAZ, J.L., el procediment a seguir és el següent:

a) Iniciat formalment l'expedient, s'ha de designar una Comissió d'estudi per redactar el text de l'avantprojecte de la norma, que estarà integrada per membres de la corporació i personal tècnic, propi o aliè a aquesta, sota la presidència d'un d'aquells integrants i podrà proposar que

L'abast de la potestat reglamentària és limitat, segons el TC.¹⁶⁸ Així, d'acord amb la doctrina constitucional del TC, tots els assumptes referents a la seva comunitat han de considerar-se com a propis de l'entitat local, i que se n'hi ha de reconèixer un dret de participació. Ara bé, aquest dret a la participació no permet que l'ens local actuï per si mateix directament i sense intermediació, sinó que, una vegada identificada la presència dels seus interessos, haurien de recollir-se pel legislador per a determinar la manera correcta de la seva intervenció en els assumptes afectats per aquells.¹⁶⁹ En aquest sentit, en virtut de l'art. 2 LRBRL –en directa relació amb els art. 25, 26 i 28 del mateix text–, s'exigeix al legisladors ordinari, estatal i autonòmic que tinguin presents els interessos locals afectats.¹⁷⁰

s'encomani amb aquest fi els estudis, informes o dictàmens a professionals aliens a l'ens local. L'Ajuntament podrà sol·licitar assistència al consell comarcal, a la diputació –o al consell de vegueria, si és el cas– o a l'Administració de la Generalitat per a l'elaboració de l'avantprojecte i la col·laboració tècnica necessària.

b) L'avantprojecte de l'ordenança municipal reguladora es subjectarà al preceptiu dictamen de la comissió informativa competent i s'aprovarà inicialment pel Ple de l'entitat local.

c) Aprovat inicialment el text, es sotmetrà a un període d'informació pública, per un termini mínim de trenta dies, a través d'un anunci publicat en el Butlletí Oficial de la Província (BOP), en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), en un dels mitjans de comunicació escrita diària i en el taulell d'anuncis de la corporació, perquè els interessats puguin examinar l'expedient i formular les reclamacions i suggeriments que estimin pertinents; es concedirà audiència a aquells veïns o associacions que hagin exercit la iniciativa per a la formació de l'ordenança.

d) Exhaustit el període d'informació pública i audiència dels interessats, les reclamacions i suggeriments presentats seran dictaminats preceptivament per la comissió informativa competent, que els estimarà o desestimarà, total o parcialment, formulant, alhora, una proposta d'aprovació de l'ordenança, amb les modificacions oportunes, per a l'aprovació definitiva pel ple de l'entitat. Per al cas que no es presentin reclamacions o suggeriments, l'aprovació inicial s'eleva a definitiva. L'acord d'aprovació definitiva i el text íntegre de l'ordenança es publicaran completament en el BOP i l'ordenança no produirà efectes jurídics en tant no hagin transcorregut quinze dies contats des del dia següent al de la publicació; també es publicarà en el butlletí informatiu local, en cas que existeixi, i s'insserirà en el taulell d'anuncis de l'ajuntament. Per acabar, es publicarà un anunci de referència del BOP en què s'hagi publicat íntegrament el text en el DOGC.

e) L'ajuntament remetrà a l'Administració de l'Estat i a la de la Generalitat de Catalunya, en el termini de quinze dies des de l'aprovació, l'acord d'aprovació definitiva i una còpia íntegra i fefaent del text de l'ordenança o, en el seu cas, la certificació que acrediti l'elevació a definitiva de l'aprovació inicial, així com còpia íntegra autenticada d'aquests. *Op. cit.*, pàg. 104 a 110.

168. Entre d'altres, *vid.* les STC 32/1981, STC 27/1987 i STC 159/2001.

169. *Vid.* BLASCO DÍAZ, J.L., *op. cit.*, pàg. 111.

170. El mateix esquema el segueix el TRLMRLC als arts 9, 66, 67 i 71 per als municipis, l'art. 25 TR-LOCC per a les comarques i l'art. 22 LV per a les vegueries.

III.2.1. L'exercici de la potestat reglamentària en matèria energètica

Una interpretació integrada dels art. 25.1, 25.2.l i 26 LRBRL i 66.1, 66.2 i 66.3.l TRLMRLC habilita els municipis a exercir la seva potestat reglamentària en matèria energètica, encara que sigui de manera indirecta i transversal, a través d'altres competències de titularitat dels ens locals i sens perjudici de les altres habilitacions competencials connexes per la matèria; per exemple, la protecció del medi ambient i l'urbanisme. És a dir, hom entén que existeix l'habilitació per tal que els municipis puguin desenvolupar polítiques pròpies en matèria energètica, igualment que en matèria mediambiental i urbanística, a través de l'exercici de la potestat reglamentària.

En aquest sentit, és d'obligada referència l'Ordenança per a la gestió local de l'energia de l'Ajuntament de Sevilla,¹⁷¹ sobretot en relació amb el seu caràcter transversal en relació amb les competències pròpies en matèria mediambiental, urbanística, de trànsit i de transport. Així, a l'exposició de motius es citen com a títols habilitadors concrets als apartats següents de l'art. 25.1 LRBRL: e (protecció del medi ambient), l (enllumenat públic), f (patrimoni històric-artístic), h (salubritat pública) i d (urbanístic). L'objectiu que emmarca la regulació duta a terme per l'Ordenança es concentra en *“la contención de la demanda per cápita como objetivo principal de la misma (es conveniente frenar el crecimiento del consumo energético, solo la energía eléctrica crece de forma preocupante a ritmos superiores de un 7 % al año). Elevándose, con ello, los niveles globales de calidad de vida, diversificándose el abastecimiento e introduciendo, por tanto, nuevos hábitos de consumo energético más racionales y ambientalmente más adecuados en la ciudad de Sevilla y en su entorno”*. És a dir, *“un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos, en concordancia con las políticas, planes y estrategias sostenibles de la ciudad de Sevilla. Impulsando un marco de actuación donde la eficiencia energética y el fomento de las energías renovables, especialmente la solar, junto a la calificación y certificación energética de edificios e instalaciones consiga establecer una gestión integrada del sector energético en el término municipal de Sevilla”*.

L'art. 2 de l'Ordenança en regula l'objecte, que consisteix en *“[...] conseguir una mejora sustancial del sistema energético sevillano como condición*

171. Vid. el web oficial de l'Ajuntament de Sevilla, www.sevilla.org.

*imprescindible para conseguir acercar al municipio de Sevilla a la sostenibilidad [...]".*¹⁷².

El que assumeix aquesta norma reglamentària, derivada dels diferents plans nacionals i autonòmics, és la conducta exemplificant, en temes d'eficiència energètica i d'ús i foment de les ER, que s'exigeix a les administracions públiques; estableix de manera expressa que els projectes d'obres i serveis municipals hauran de complir amb el contingut de l'Ordenança (art. 3.1), quelcom que es reitera en posteriors preceptes de la norma (art. 5 i 8).

III.3. Les llicències per a instal·lacions energètiques

La llicència és una categoria dins de les tècniques administratives autoritzatòries que, en paraules de PARADA VÁZQUEZ, s'ha definit com un "*acto reglado, que libera la prohibición del ejercicio de un derecho o libertad preexistente, de forma que la autorización trata simplemente de determinar si la actividad o el ejercicio del derecho o libertad en cuestión cumplen las exigencias legales o reglamentarias*".¹⁷³

En aquest sentit, de conformitat amb l'establert a l'art. 21 LSE, "*la construcción, explotación, modificación sustancial y cierre de cada instalación de producción de energía eléctrica estará sometida al régimen de autorización administrativa previa en los términos establecidos en esta Ley y en sus dis-*

172. L'art. 2 de l'Ordenança continua:

"[...] a tal fin, la presente Ordenanza para la Gestión Local de la Energía de Sevilla persigue: a) promover y fomentar un mayor ahorro energético y un uso más eficiente de la energía; b) establecer y propiciar una adecuada gestión de la energía en cuantas acciones se realicen en la ciudad de Sevilla; c) potenciar, exigir y determinar la implantación a nivel local el uso de las energías renovables, especialmente la energía solar térmica de baja temperatura para agua caliente sanitaria.

Quedan sometidas a las prescripciones de la presente Ordenanza, de obligatoria observancia por las Áreas, Empresas y Entidades del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, todas las acciones que se desarrollen que conlleven algún consumo energético.

Se propiciará, en primer lugar, un mayor ahorro y eficiencia energética, y en un segundo lugar, la utilización de energías renovables, regulándose la incorporación obligatoria de sistemas de captación e utilización de energía solar térmica de baja temperatura para la producción de agua caliente sanitaria en todos los edificios y construcciones, nuevos o reformados, en el término municipal de Sevilla. Finalmente la incorporación de la calificación y certificación energéticas de edificios, así como otras medidas de fomento de interés para la consecución de los objetivos de la presente Ordenanza."

173. PARADA VÁZQUEZ, R., op. cit., pàg. 418.

posiciones de desarrollo. La transmisión de estas instalaciones se comunicará a la Administración concedente de la autorización original. El otorgamiento de la autorización administrativa tendrá carácter reglado y se regirá por los principios de objetividad, transparencia y no discriminación". Així mateix, l'art. 36 LSE, que regula l'autorització d'instal·lacions de transport d'energia elèctrica, estableix que *"la construcción, explotación, modificación, transmisión y cierre de las instalaciones de transporte contempladas en el artículo 35.1 requerirá autorización administrativa previa en los términos establecidos en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo"*. Per acabar, l'art. 40 LSE del mateix text legal estableix que *"estarán sujetas a autorización administrativa la construcción, modificación, explotación y transmisión y cierre de las instalaciones de distribución de energía eléctrica, con independencia de su destino o uso"*.

Als tres preceptes citats anteriorment s'hi recull de manera expressa que totes aquestes autoritzacions, la competència de les quals correspon a l'Estat o a les CA, segons els casos, seran atorgades, d'acord amb l'art. 12.3, *"sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente"*.

Un cop més ens hem de plantejar la compatibilitat del règim específic energètic amb els grans sectors d'intervenció administrativa que són l'urbànic i el mediambiental; i ho farem mitjançant l'anàlisi d'alguns pronunciaments judicials sobre la matèria.

Pel que fa a la connexió amb les competències municipals en matèria d'urbanisme, citem la Sentència 2900/2005, de 23 de desembre, del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó, en relació amb un recurs contenciós-administratiu interposat per la mercantil "Red Eléctrica de España, S.A." contra un decret d'alcaldia de l'Ajuntament de Boca de Huérgano de data 21 de juliol de 2000, que prohibia de realització de treballs preparatoris per a la instal·lació d'una línia d'energia elèctrica fins que, concretat el projecte i complerts els tràmits legals, es poguessin imposar els condicionants o mesures correctores que poguessin minimitzar al màxim els impactes que pogués causar als habitants del territori. Tot i que el Tribunal començà assenyalant que *"[...] ninguna duda hay de que es improcedente que las autoridades administrativas pretendan extender su competencia a dictar resoluciones que, de manera directa, impidan la efectividad de los actos ejecutorios de otros órganos administrativos fuera de los supuestos en*

que expresamente la Ley lo permita", acaba sentenciant que és compatible l'exercici de competències exclusives per l'Estat amb la intervenció d'altres administracions territorials, en una referència clara als municipis i les seves competències en urbanisme i protecció del medi ambient. Així, afirma que "[...] se juzga oportuno empezar destacando que el hecho de que el Estado tenga competencia exclusiva sobre la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga del ámbito territorial de una de ellas (artículo 149.1.22 de la CE) no impide que concurren otras Administraciones en el marco de sus respectivas competencias, tanto las territoriales, como puede ser la Local en materia de urbanismo".

A l'STS de 8 de juny de 2001, la mercantil "Hidroeléctrica de Catalunya, SA" havia impugnat un decret d'alcaldia de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat per mitjà del qual es denegava una llicència d'obres sol·licitada per la instal·lació d'una línia aèria d'interconnexió. El TS va entendre que "[...] la invocación de diversas normas de derecho estatal sectorial en materia de instalaciones eléctricas carece de relieve a efectos de la casación de la sentencia recurrida [...]. La normativa sectorial que se alega no enerva, en efecto, la competencia municipal para el otorgamiento de la licencia urbanística previa a la instalación [...]. Y dicha licencia no se puede otorgar cuando la normativa urbanística exige líneas de alta tensión enterradas".¹⁷⁴

A més, cal aplicar les mateixes reflexions a la competència municipal en matèria de protecció del medi ambient. Si reprenem la Sentència de 23 de desembre de 2005 del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó abans citada, hi podem llegir que "[...] aún siendo verdad que las competencias en materia de protección del medio ambiente son fundamentalmente autonómicas, no lo es menos que también en ese ámbito las Corporaciones Locales tienen 'algo que decir' y prueba de ello es que, cuando se trata de actividades clasificadas –y entre ellas se incluía la producción, transporte y distribución de

174. D'altra banda, l'STS de 31 de maig de 1991 disposava que

"[...] la competencia de los Ayuntamientos en esta materia, no impide que el ejercicio de la misma pueda coincidir con que el ordenamiento jurídico atribuya otros tipos de competencia a otros entes. En este caso, se está en presencia de competencias compartidas, al corresponder a varios órganos la titularidad de funciones diversas: ello ocurre en el caso del presente recurso de apelación, en el que, por el hecho de tener que realizarse obras, se requiere licencia del Ayuntamiento; y, por otra parte, la instalación y funcionamiento de la línea de energía eléctrica, precisó, además, la autorización del Ministerio de Industria y Energía."

energía eléctrica en el artículo 2.1.c de la entonces vigente Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas–, es previa a la licencia urbanística la de actividad, para cuya concesión también era competente el Alcalde (artículo 3 de dicha Ley)”.

III.3.1. Les llicències d'obres

Les llicències urbanístiques són un tipus d'autorització administrativa per mitjà de la qual s'eliminen els obstacles que impedeixen el lliure exercici del dret a edificar, prèvia comprovació per l'administració actuant que aquell exercici compleix amb les determinacions urbanístiques imposades per l'ordenament jurídic. Així doncs, són autoritzacions reglades simples de caràcter real per dur a terme actuacions.¹⁷⁵

D'acord amb l'art. 187 TRLUC “estan subjectes a la llicència urbanística prèvia, en els termes establerts per aquesta Llei, pel planejament urbanístic i per les ordenances municipals, tots els actes de transformació o utilització del sòl o del subsòl, d'edificació, de construcció o d'enderrocament d'obres”. El mateix precepte, a l'apartat segon, fa una relació no exhaustiva¹⁷⁶ d'actuacions subjectes a llicència urbanística.¹⁷⁷ D'entre aquestes, en destaquem les següents:

- b) Les obres de construcció i d'edificació de nova planta, i les d'ampliació, reforma, modificació o rehabilitació d'edificis, construccions i instal·lacions ja existents. En aquests casos, les llicències han de contenir necessàriament la previsió del nombre d'habitatges o d'establiments, [...],
- p) les instal·lacions i les actuacions que afectin el subsòl, [...],
- q) la instal·lació de línies elèctriques, telefòniques o altres de similars i la col·locació d'antenes o dispositius de telecomunicacions de qualsevol tipus, [...] i
- s) totes les altres actuacions en què ho exigeixin el planejament urbanístic o les ordenances municipals.

175. Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de derecho urbanístico*, 18a. ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2005, pàg. 209.

176. LLISSET BORRELL, F., *op. cit.*, pàg. 433.

177. No són subjectes a la llicència urbanística les obres d'urbanització previstes en els plans i els projectes degudament aprovats, ni les parcel·lacions o la divisió de finques incloses en un projecte de reparcel·lació (art. 187.3 TRLUC).

Les llicències urbanístiques s'atorgaran d'acord amb el que estableixen la legislació urbanística, el planejament urbanístic i les ordenances municipals. I la competència i el procediment per atorgar i denegar les llicències urbanístiques s'ajusten al que estableix la legislació de règim local, a Catalunya, el ROAS (art. 188 TRLUC).¹⁷⁸ Així doncs, serà a través de les llicències d'obres de construcció de les instal·lacions energètiques que els ens locals intervindran en aquest sector. I no només pel que fa a característiques pròpiament edificatòries, sinó també a través de requisits de protecció mediamambiental. En aquest sentit, val a destacar les disposicions de caràcter general més importants que comporten els paràmetres d'intervenció dels ens locals en la matèria autoritzatòria energètica:

- a) El CTE recull les especificacions tècniques de seguretat i habitabilitat que hauran de complir els edificis. Un dels documents bàsics que forma part del Codi és el d'estalvi d'energia. Té com a objectiu aconseguir un ús racional de l'energia necessària per a la utilització d'edificis, reduir a límits sostenibles el consum i vetllar perquè aquest consum provingui de fonts renovables. En relació amb aquestes últimes, el CTE regula, específicament, l'energia solar tèrmica i l'energia solar fotovoltaica, amb la premissa que en els edificis nous i les rehabilitacions s'haurà d'incorporar aquestes fonts d'energia. Pel que fa a l'energia solar tèrmica, s'estableix una contribució mínima d'aportació energètica depenent de la zona climàtica i la demanda d'aigua calenta sanitària, mentre que per al cas de l'energia solar fotovoltaica, s'estableix una contribució mínima d'aportació de potència elèctrica depenent de la tipologia de l'edifici i zona climàtica
- b) L'RD1027/2007, del 20 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'instal·lacions tèrmiques dels edificis (RITE) regula les exigències d'eficiència energètica i seguretat que han de complir les instal·lacions tèrmiques en els edificis i els procediments que permetin acreditar el seu compliment. L'àmbit d'aplicació inclou les instal·lacions fixes de climatització (calefacció, refrigeració i ventilació) i de producció d'aigua. Pel que fa a les instal·lacions tèrmiques, estableix que s'han de dissenyar i calcular, executar, mantenir i utilitzar de tal manera que es

178. Vid. *in totum* FONT MONCLÚS, J.A., *Urbanisme pràctic*, Bayern Hnos, S.A., 2008, pàg. 254 i següents. Així mateix, LLISET BORRELL, F., *op. cit.*, pàg. 431 a 441 i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *op. cit.*, pàg. 209 a 231.

redueixi el consum d'energia convencional de les instal·lacions tèrmiques mitjançant la utilització de sistemes eficients energèticament, de sistemes que permetin la recuperació d'energia, d'energies renovables i d'energies residuals.

- c) A Catalunya, el Decret 21/2006, de 14 de febrer, pel qual es regula l'adopció de criteris ambientals i d'ecoeficiència en els edificis, recull l'adopció de criteris d'ecoeficiència en els edificis, per tal de continuar el procés de canvi social endegat pels municipis, en la manera de concebre, dissenyar, construir i utilitzar els edificis, des de la perspectiva de la sostenibilitat ambiental. El Decret incideix en els usos edificatoris més habituals fixant uns paràmetres d'ecoeficiència que s'agrupen en quatre àmbits: aigua, energia, materials i sistemes constructius i residus; de manera operativa, preveu que tots els projectes d'edificació dels edificis que s'hi inclouen hagin d'integrar criteris, sistemes constructius, tecnologies i mesures que facin possible un desenvolupament sostenible del sector de l'edificació. De manera expressa, l'exposició de motius del Decret afirma "constata, en un gran nombre d'edificis, una tendència al creixement del consum d'energia primària provenint de fonts no renovables que pot ser reduït mitjançant la utilització d'energies renovables".

III.3.2. Les llicències d'activitat

Qualsevol tipus d'instal·lació que comporti una incidència ambiental rellevant està subjecta a llicència administrativa. La Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats (LPCAA), té per objecte "establir el sistema d'intervenció administrativa de les activitats amb incidència ambiental, en el qual es prenen en consideració les afeccions sobre el medi ambient i les persones. Aquest sistema d'intervenció administrativa integra l'avaluació d'impacte ambiental de les activitats" (art. 1 LPCAA).

Aquesta intervenció serà més o menys intensa d'acord amb la incidència ambiental de l'activitat. El sistema d'intervenció de la legislació ambiental sobre activitats s'estructura en annexes. Específicament, les instal·lacions elèctriques queden subjectes:

- a) Al règim d'avaluació d'impacte ambiental i d'autorització i subjectes la Directiva 96/61/CE, del Consell, del 24 de setembre de 1996, de prevenció i control integrats de la contaminació les instal·lacions per a la

combustió amb una potència tèrmica de combustió superior a 50 megawatts (MW). S'hi inclouen les instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim ordinari o en règim especial en les quals es produeix la combustió de combustibles fòssils, residus o biomassa, i també les instal·lacions de cogeneració, calderes, forns, generadors de vapor o qualsevol altre equipament o instal·lació de combustió existent en una indústria, tant si aquesta és llur activitat principal com si no ho és (Annex I.1, ap. 1.1 LCPAA).

- b) Al règim d'avaluació d'impacte ambiental i d'autorització ambiental, però no subjectes a la Directiva 96/61/CE, les instal·lacions industrials i d'altres tipus per a la producció d'electricitat, vapor i aigua calenta, amb una potència tèrmica superior a 100 MW, que no estiguin incloses al codi 1.1 de l'annex I.1 (Annex I.2, ap. 1.12 LCPAA).
- c) Al règim de declaració d'impacte ambiental amb una autorització substantiva, els parcs eòlics amb un nombre d'aerogeneradors superior a 5 o de potència instal·lada superior a 10 MW, o bé que estiguin a menys de 2 quilòmetres d'un altre parc eòlic, i les instal·lacions fotovoltaïques de superfície superior a 6 hectàrees ubicades en sòl no urbanitzable (Annex I.3, ap. 1.11 i 1.13 LCPAA).
- d) Al règim de llicència ambiental, les instal·lacions per a la combustió amb una potència tèrmica de combustió superior a 2 MW i fins a 50 MW. S'hi inclouen les instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim ordinari o en règim especial, en les quals es produeix la combustió de combustibles fòssils, residus o biomassa, i també les instal·lacions de cogeneració, calderes, forns, generadors de vapor o qualsevol altre equipament o instal·lació de combustió existent en una indústria, tant si aquesta és llur activitat principal com si no ho és, els generadors de vapor de capacitat superior a 4 tones de vapor per hora, els generadors de calor de potència calorífica superior a 2.000 tèrmies per hora, la carbonització de la fusta (carbó vegetal), quan es tracti d'una activitat fixa extensiva, i les instal·lacions industrials, i d'altres tipus, per a la producció d'electricitat, vapor i aigua calenta amb una potència tèrmica fins a 100 MW i superior a 0,2 MW, que no estiguin incloses al codi 1.1 de l'annex I.1. (Annex II, ap. 1.1, 1.6, 1.7, 1.10 i 1.12 LCPAA).
- e) Al règim de comunicació, les instal·lacions de combustió amb una potència tèrmica de combustió de fins a 2 MW. S'hi inclouen les instal·

lacions per a la producció d'energia elèctrica en règim ordinari o en règim especial, en les quals es produeix la combustió de combustibles fòssils, i també les instal·lacions de cogeneració, calderes, forns, generadors de vapor o qualsevol altre equipament o instal·lació de combustió existent en una indústria, tant si aquesta és llur activitat principal com si no ho és, els generadors de vapor amb una capacitat de fins a 4 tones de vapor per hora, els generadors de calor amb una potència calorífica de fins a 2.000 tèrmies per hora, les instal·lacions industrials, i d'altres tipus, per a la fabricació d'energia elèctrica, vapor i aigua calenta, amb una potència tèrmica de fins a 0,2 MW i les instal·lacions fotovoltaïques amb una superfície inferior a 6 hectàrees i una potència superior a 100 kW. (annex 3, ap. 1.1, 1.6, 1.7, 1.12 i 1.13 LPCAA).

D'acord amb aquestes disposicions, l'Administració local assumeix els règims de llicència ambiental i comunicació prèvia recollits a l'LPCAA i un cert protagonisme en els altres tipus d'intervenció regulats per aquesta llei.

IV. L'activitat dels ens locals en matèria energètica (II). Foment¹⁷⁹

L'activitat de foment és aquella mitjançant la qual l'administració pública promou determinats tipus d'activitats que desenvolupen els ciutadans, perquè es consideren d'interès públic o general. En paraules de PARADA VÉZQUEZ, consisteix en “*dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos*”.¹⁸⁰ Així, l'activitat de foment, en l'àmbit energètic, consisteix sobretot en activar de manera rellevant diverses mesures de protecció ambiental. És a dir, l'estalvi i l'eficàcia energètica, així com la producció d'energia a través de fonts renovables, amb l'objectiu clar de protegir el medi ambient a través de la reducció de la contaminació que genera l'ús de fonts energètiques no regenerables.

Les administracions públiques disposen de diversos mecanismes per dur a terme aquesta activitat de foment, que tradicionalment s'han classificat en honorífiques (condecoracions, qualificacions acadèmiques, títols, etc.), eco-

179. Vid. *in totum*, FRANCH SAGUER, M., “L'activitat de foment a l'administració local: la subvenció”, a GIFREU I FONT, J., i FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pàg. 565.

180. PARADA VÁZQUEZ, J.R., *op. cit.*, pàg. 428.

nòmiques (subvencions, exempcions, bonificacions...) i jurídiques (privilegis jurídics, etc.).¹⁸¹ Hom pot observar que, en el marc de l'activitat general ordinària administrativa, la via més utilitzada per dur a la pràctica l'activitat de foment són els mitjans econòmics.¹⁸² Quant als ens locals, d'entre les mesures de caràcter econòmic que cal posar sobre la taula als efectes aquí estudiats, destaquem les bonificacions o exempcions regulades o potencialment regulables a través dels tributs locals –allò que la doctrina anomena “fiscalitat ambiental local”.¹⁸³

El recorregut dels ens locals en la fiscalitat ambiental és molt reduït, atenant a la reserva constitucional de llei establerta en l'àmbit tributari (art. 31 i 133 CE), concretada en el Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'hisendes locals (TRLHL), a la qual es subjecta l'activitat fiscal dels ens locals. A més, entre tots els ens locals, és el municipi qui més possibilitats té d'intervenir en polítiques de fiscalitat ambiental en l'àmbit energètic.¹⁸⁴

IV.1. L'impost sobre béns immobles

L'impost sobre béns immobles (IBI) és o, més ben dit, havia estat per a la majoria de municipis la principal font d'ingressos corrents, de la qual cosa deriva la importància cabdal en el sistema de finançament local d'aquest impost. Per tant, l'aplicació de polítiques de fiscalitat mediamambiental en relació amb aquest tribut poden tenir un impacte força destacable. En paraules de PUIG I VENTOSA,

“[...] en els immobles s'hi origina gran part del consum energètic i de materials que es produeix a la ciutat i en conseqüència tindria ple sentit que, de manera complementaria al valor cadastral, l'IBI utilitzés com a base imposable algun indicador de les característiques mediamambientals de l'edifici. Això estimularia en gran manera la construcció

181. PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, pàg. 520.

182. CASADO CASADO, L., i FUENTES i GASÓ, J.R., *op. cit.*, pàg. 224.

183. *Vid. in totum*, PUIG VENTOSA, I., *Fiscalitat Ambiental Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 2004; també CASADO CASADO, L., i FUENTES i GASÓ, J.R., *op. cit.*, pàg. 232 a 234.

184. *Vid.*, en aquest sentit, PUIG I VENTOSA, I., *op. cit.*, pàg. 189.

eficient des d'un punt de vista energètic i en l'ús de matèries primeres, ja que l'estalvi tributari que podria generar un edifici eficient al llarg de la seva vida faria pujar l'interès dels compradors per a aquests immobles i per tant traslladaria l'incentiu als constructors i arquitectes, que són al cap i a la fi els qui en general en decideixen les característiques constructives".¹⁸⁵

El règim jurídic de l'IBI es troba comprès al TRLHL i al RDLegis 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del cadastre immobiliari (TRLCI), desenvolupat per l'RD 417/2006, de 7 d'abril, pel qual es desenvolupa el TRLCI.

L'IBI és un impost directe, exclusivament municipal, d'exacció obligatòria i de caràcter real, que grava el valor dels béns immobles.¹⁸⁶ L'art. 6 TRLCI ens proporciona una relació del que es considera com a béns immobles. No farem un estudi detallat dels mateixos però sí que ens aturarem a l'apartat 2 d'aquest article que es remet als béns inclosos a l'art. 8 TRLCI i que, segons aquest article, són els anomenats béns immobles de característiques especials.¹⁸⁷ En desenvolupament d'aquest precepte, l'art. 23.2 de l'RD 417/2006 estableix que es consideren béns immobles de característiques especials els destinats a la producció d'energia elèctrica, els destinats a la producció de gas, els destinats a la refinació del petroli, les centrals nuclears, els embassaments superficials, inclòs el seu llit o fons, la presa, la central de producció

185. *Ibidem*, pàg. 49.

186. PERETÓ GARCIA, M., "Les hisendes locals (II): els ingressos tributaris. Els impostos", a GIFFREU I FONT, J. I, FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pàg. 1258 i 1260.

187. *Vid.* art. 8 TRLCI:

"1. Los bienes inmuebles de características especiales constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble.

2. Se consideran bienes inmuebles de características especiales los comprendidos, conforme al apartado anterior, en los siguientes grupos:

- a) los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo, y las centrales nucleares;*
- b) las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego;*
- c) las autopistas, carreteras y túneles de peaje;*
- d) los aeropuertos y puertos comerciales."*

d'energia hidroelèctrica, el salt d'aigua i altres construccions vinculades al procés de producció.¹⁸⁸

L'art. 62 TRLHL que estableix el règim d'exempcions de l'IBI, no en disposa cap en relació amb la producció energètica, les instal·lacions energètiques o les ER. L'art. 73 TRLHL, que estableix les bonificacions obligatòries a l'IBI, tampoc fa cap referència a matèria energètica ni mediambiental. En canvi, l'art. 74 TRLHL, entre les bonificacions potestatives a disposar voluntàriament per cada municipi, estableix:

“[...] 3. Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 90 % de la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales. La ordenanza deberá especificar la duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos y formales relativos a esta bonificación. [...] 5. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 50 % de la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones para producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente. Los demás aspectos sustantivos y formales de esta bonificación se especificarán en la ordenanza fiscal.”

D'acord amb l'apartat tercer de l'esmentat art. 74 TRLHL, qualsevol de les instal·lacions de producció, instal·lacions energètiques o d'energies renovables que es configuressin com a béns immobles de característiques especials pot ser objecte de bonificació fiscal. Respecte a l'apartat cinquè, de caràcter específic per a les energies renovables, cal manifestar que aquesta bonificació s'ha de tenir en compte en aquells casos en què el municipi respectiu ja disposi d'una ordenança solar, on s'hi acostuma a regular aquestes instal·lacions com a obligatòries. No obstant això, PUIG I VENTOSA assenyala que “per casos d'edificis o fonts energètiques no afectes a l'ordenança solar o pel cas de municipis que encara no la tinguin en marxa, pot ser molt positiu establir aquesta bonificació

188. La STS de 30 de maig de 2007 va declarar nul de ple dret l'incís del grup A.A.1 que disposava: “que de acuerdo con la normativa de regulación del sector eléctrico deban estar incluidos en el régimen ordinario”. D'acord amb l'STS, el criteri de la potència (art. 27 LSE) no és vàlid per poder considerar l'element gravat –en aquest cas un aerogenerador– un bé de característiques especials, sinó que s'ha de tractar d'un conjunt complex, unitari i especialitzat.

i situar-la en el seu import màxim. També pot tenir sentit en el cas que, tot i disposar d'ordenança solar, l'ajuntament vulgui que els ciutadans no percebin les disposicions de la mateixa com a econòmicament costoses”.¹⁸⁹

IV.2. L'impost sobre activitats econòmiques

L'impost sobre activitats econòmiques (IAE), com a un impost d'exacció obligatòria, directe, objectiu i periòdic,¹⁹⁰ grava les activitats de caràcter empresarial, professional o artístic que suposin l'ordenació per compte propi de mitjans de producció i de recursos humans amb al finalitat de produir o distribuir béns o serveis. És a dir, l'impost grava el simple exercici, en el territori nacional, d'activitats empresarials, professionals o artístiques, s'exerceixin o no en un local determinat i es trobin o no especificades en les tarifes de l'impost.¹⁹¹

L'art. 88.2.c TRLHL estableix, com a bonificació potestativa municipal, el 50 % de la quota corresponent per als subjectes passius que tributin per quota municipal i que:

“[...] utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables o sistemas de cogeneración. A estos efectos, se considerarán instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables las contempladas y definidas como tales en el PFER. Se considerarán sistemas de cogeneración los equipos e instalaciones que permitan la producción conjunta de electricidad y energía térmica útil. Realicen sus actividades industriales, desde el inicio de su actividad o por traslado posterior, en locales o instalaciones alejadas de las zonas más pobladas del término municipal. Establezcan un plan de transporte para sus trabajadores que tenga por objeto reducir el consumo de energía y las emisiones causadas por el desplazamiento al lugar del puesto de trabajo y fomentar el empleo de los medios de transporte más eficientes, como el transporte colectivo o el compartido”.

En aquest sentit, PUIG I VENTOSA creu que aquesta redacció és ambigua, “en el sentit de si cal complir ambdues condicions de manera simultània

189. PUIG I VENTOSA, I., *op. cit.*, pàg. 56.

190. PERETÓ GARCÍA, M., *op. cit.*, pàg. 1265 i 1266.

191. Extret del contingut dels art. 78 i 79 TRLHL.

o si, per contra, amb una de les dues condicions és suficient. De tota manera, cal assenyalar que l'aplicació d'aquestes bonificacions és potestat municipal i que, per tant, només s'aplicaran si així es troba explícitament previst a les ordenances fiscals, que hauran d'aclarir aquest aspecte".¹⁹² En tot cas, cal destacar que la bonificació regulada només afectaria als aprofitaments derivats d'energies renovables o als sistemes de cogeneració, vinculant-ho, a més, als plans de foment de les energies renovables, la naturalesa jurídica dels quals hem analitzat amb anterioritat.

IV.3. L'impost sobre construccions, instal·lacions i obres

D'acord amb l'art. 100 TRLHL, l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO) és un impost indirecte, potestatiu i exclusivament municipal,¹⁹³ el fet imposable del qual el trobem en la realització, dins del terme municipal corresponent, de qualsevol construcció, instal·lació o obra subjecta a llicència, s'hagi o no obtingut aquesta i sempre que sigui competència municipal el seu atorgament.

L'art. 103.2.b TRLHL recull una bonificació potestativa vinculada exclusivament a les ER, regulable a través de les ordenances fiscals per cada municipi, de fins al 95 % de:

"[...] las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones para producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación de la Administración competente."

IV.4. Les taxes

D'acord amb l'art. 20.1 TRLHL, tenen la consideració de taxes les prestacions per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local i per la prestació d'un servei públic o la realització d'una activitat ad-

192. PUIG VENTOSA, I., *op. cit.*, pàg. 58.

193. En aquest sentit, *vid.* PERETÓ GARCÍA, M., *op. cit.*, pàg. 1275.

ministrativa en règim de dret públic de competència local que es refereixi, afecti o beneficiï de manera particular el subjecte passiu, quan es produeixi qualsevol de les circumstàncies següents:

- a) Que no siguin de sol·licitud o recepció voluntària per als administrats, és a dir, quan vingui imposada per disposicions legals o reglamentàries i quan els béns, serveis o activitats requerits siguin imprescindibles per a la vida privada o social del sol·licitant.
- b) Que no siguin prestats o realitzats pel sector privat, estigui o no establerta la seva reserva a favor del sector públic d'acord amb la normativa vigent.

Així, en virtut de l'art. 21.1.b TRLHL no es poden exigir taxes per la prestació del servei d'enllumenat públic; però sí per l'atorgament de llicències urbanístiques i d'obertura d'activitats (art. 20.4.h i 20.4.i TRLHL). D'acord amb l'art. 24.2 TRLHL, la quantificació de les taxes:

“[...] por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.”

La configuració jurídica de la taxa permet aplicar, amb molta més autonomia per als municipis, polítiques locals d'incentiu ambiental.¹⁹⁴ Ja són nombrosos els antecedents que ens demostren que la introducció d'elements ambientals a través de les ordenances fiscals reguladores de les taxes d'expedició de llicències municipals, principalment a través de bonificacions, és una tècnica estesa i reeixida d'implantació de polítiques de fiscalitat ambiental.¹⁹⁵

IV.5. Els preus públics

Les possibilitats d'iniciativa econòmica dels ens locals, com ja s'ha vist amb anterioritat, han permès que en el marc de la liberalització del mercat elèctric, aquests puguin intervenir en l'activitat econòmica mitjançant la pro-

194. CASADO CASADO, L., i FUENTES i GASÓ, J.R., *op. cit.*, pàg. 233.

195. PUIG I VENTOSA, I., *op. cit.*, pàg. 137 i 138.

ducció, distribució i/o comercialització d'electricitat o de productes elèctrics. Així, com manifesta PUIG I VENTOSA, aquesta possibilitat obre les portes a una intervenció dels ens locals en el mercat elèctric amb una veritable política de preus que pugui reflectir polítiques ambientals en l'àmbit energètic.¹⁹⁶

En qualsevol cas, recordem que no poden exigir-se preus públics per serveis i activitats que ja es troben subjectes a taxa i l'abonament dels quals correspongui a tots aquells que es beneficiïn dels serveis o activitats. En tot cas, l'import dels preus públics ha de cobrir com a mínim el cost del servei prestat o de l'activitat realitzada, tot i que, quan hi hagi raons socials, benèfiques, culturals o d'interès públic que així ho aconsellin, l'entitat podrà fixar preus públics per sota del límit previst en l'apartat anterior.¹⁹⁷

En un sentit estricte, però, hauríem de fer referència a preus privats seguint BELLESTEROS FERNÁNDEZ, que considera que

“[...] las tarifas de los servicios públicos tendrán, como regla general, la naturaleza de tasa, salvo en los supuestos en que, no tratándose de servicios esenciales para la vida comunitaria, se presten en concurrencia con la empresa privada, en cuyo supuesto tendrán la consideración de precio público (si la contraprestación del usuario se ingresa en las arcas públicas, por tratarse de un modo de gestión directa), o de precio privado (si la tarifa tiene carácter contractual e ingresa en las arcas de la empresa gestora)”.¹⁹⁸

V. L'activitat dels ens locals en matèria energètica (III). Prestació de serveis

L'administració local és habilitada per prestar els serveis públics i intervenir en el mercat amb la producció de béns, però no només a l'empara de les seves competències, previstes als art. 25.2, 26, 27 i 28 LRBRL, si no també a l'empara de la capacitat general d'actuació dels municipis, continguda a l'art. 25.1 LRBRL, segons el qual:

196. *Ibidem*, pàg. 169 i 170.

197. Extret del contingut dels art. 42, 43 i 44 TRLHL.

198. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración local*, La Ley, Madrid, 2006, pàg. 1083 i 1084.

*“[...] el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.*¹⁹⁹

Així doncs, s’admet que els ens locals no només prestin serveis públics, sinó que exerceixin activitats econòmiques que, a diferència dels primers, guarden amb l’interès públic una relació mediata o indirecta, sempre que estiguin relacionats amb el cercle d’interessos de la comunitat local. En tot cas, com va posar de manifest l’STC 37/1981, de 16 de novembre, el contingut de l’art. 38 CE, en la mesura que reconeix la llibertat d’empresa en el marc de l’economia de mercat, en directa connexió amb els art. 128 i 131 CE, estableix els límits dins dels quals han de moure’s necessàriament els poders constituïts a l’hora d’adoptar mesures que incideixin sobre el sistema econòmic.

L’administració pública local ha disposat tradicionalment de dues formes de gestió per dur a terme l’activitat prestacional dels serveis públics: directa i indirecta, recollides respectivament, als art. 85 i 95 TRRL, que han estat desenvolupats a Catalunya per l’art. 188 ROAS.

Pel que fa a la forma de gestió directa, podem diferenciar diverses formes de prestació: la mateixa organització ordinària de l’ens local, una organització especial desconcentrada, un organisme autònom i una societat mercantil amb capital social públic íntegrament. Tot i que no es troba prevista al ROAS, hem d’incloure com a via de prestació directa l’entitat pública empresarial, introduïda per l’art. 85 bis en l’àmbit local a través de la modificació de l’LRBRL operada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local. D’altra banda, la gestió indirecta es pot dur a terme a través de les formes de concessió administrativa, gestió interessada, concert, arrendament i societat mercantil o cooperativa amb capital social mixt.

Hem de tenir present que l’art. 95 TRRL estableix que *“los servicios públicos locales, incluso los ejercidos en virtud de la iniciativa pública prevista en el art. de la 86 LRBRL, podrán ser gestionados directa o indirectamente”*. En aquest sentit, BALLESTEROS i BALLESTEROS manifesten que *“[...] independientemente de la incorrecta calificación de servicios públicos de las actividades empresariales de los entes locales en ejercicio de la iniciativa pública*

199. En el mateix sentit es pronuncia l’art. 66.1 TRLMRLC.

*de actividades económicas, implica que, para la legislación local, la actividad prestacional de los entes locales –servicio público y dación de bienes al mercado– puede, en principio, realizarse por cualquiera de los modos gestores que enumera el art. 85 LRBRL”.*²⁰⁰

Tot i que l'elecció de la forma de prestació dels serveis correspon a cada entitat local, fruit de l'exercici de la seva potestat d'autoorganització,²⁰¹ l'ordenament jurídic local ha establert certes limitacions a l'elecció de la forma de prestació:

- a) La impossibilitat d'utilitzar les formes de gestió indirecta en activitats –i utilitzem aquí el terme en el seu sentit més ampli– que impliquin l'exercici d'autoritat.²⁰²
- b) La legislació sectorial, com és en el cas de les activitats relacionades amb la producció, comercialització i transport de l'energia, com veurem més endavant.

Per tant, encara que ens trobem davant de l'exercici d'una activitat eminentment econòmica, l'ens local pot utilitzar qualsevol de les formes previstes per a la prestació de serveis públics, amb les limitacions indicades. L'elecció que faci l'ens local entre aquestes formes instrumentals s'haurà de motivar en la memòria justificativa de l'activitat, d'acord amb el que estableix l'art. 146.d ROAS.

L'art. 137 ROAS remet als art. 188 i següents del mateix text normatiu, que regulen les formes de gestió dels serveis públics locals, atès el tipus d'entitat i amb les degudes adaptacions a la naturalesa de l'activitat de què es tracti, pel que fa al règim jurídic d'aplicació. No obstant aquesta remissió genèrica, ALONSO HIGUERA ha fet una relació de les especialitats que cal tenir presents per a la tramitació del procediment analitzat:

“1. Las entidades y organismos a crear han de contar con autonomía financiera y de gestión, sin perjuicio de los controles y de las medidas de coordinación que el ente local prevea ejercitar en sus Estatutos.

200. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 137.

201. Així es disposa a l'art. 85.3 LRBRL i a l'art. 188.4 ROAS.

202. L'art. 189 ROAS fa referència a l'exercici de potestats indeclinables i de coacció administrativa. A més a Catalunya, l'exercici d'activitats econòmiques requereix de l'adopció de les formes establertes a l'art. 243, apartat 3r., del TRLMRLC, que són l'organisme autònom de caràcter industrial, comercial o financer, la societat mercantil de capital públic o mixt, o la societat cooperativa.

2. Las entidades jurídicas han de respetar el principio de libre concurrencia en igualdad de condiciones que el sector privado.

3. Los Estatutos han de determinar específica y concretamente la actividad o actividades a desarrollar que constituyan su objeto, con la posibilidad de ampliar el objeto de la entidad a otras materias conexas, complementarias o accesorias, cuya conveniencia y oportunidad se justifique, sin otro límite que el de la libre competencia.

4. Se permite a las sociedades mercantiles constitutivas o participadas por los entes locales, si así lo prevén sus estatutos, fundar y participar en el capital social de otras sociedades que tengan por objeto materias conexas, complementarias o accesorias del objeto de la sociedad matriz, previa autorización expresa del ente local que tendrá que aprobar sus estatutos.

5. También se permite, tanto a las sociedades mercantiles, como a los organismos autónomos de carácter industrial, comercial o financiero dependientes de las entidades locales, constituir entre si o con sociedades u organismos dependientes de otro ente local o administración, agrupaciones de interés económico sin ánimo de lucro, para facilitar el desarrollo o mejorar los resultados de su actividad, respeto de actividades económicas auxiliares de las propias de la entidad o organismo, con la limitación de que la agrupación resultante no podrá tener, directa ni indirectamente, participaciones en las sociedades u organismos autónomos agrupados, ni dirigir o controlar sus actividades o las de terceros. [...]. 6. Los organismos autónomos y, tal como se deduce del artículo 140.3 del ROAS, las sociedades mercantiles parcialmente públicas creadas para el ejercicio de actividades económicas, deberán elaborar anualmente un programa de actuación, inversiones y financiación que responda a objetivos plurianuales, que justifique su existencia, que se deberá remitir al presidente de la corporación antes del 1 de junio de cada año, a efectos de su simultánea aprobación con el presupuesto general del ente, del que se constituyen en anexo.”²⁰³

Abans de res, cal dir que no pretenem, en aquest treball, fer una anàlisi profunda de les diferents formes de gestió. L'estudi és tan sols indicatiu i ens remetem, per tot, a la doctrina especialitzada en contractació pública per a una anàlisi de les institucions jurídiques que veurem tot seguit.

203. ALONSO HIGUERA, C., *Manual del secretario. Teoría y práctica del derecho municipal*, vol. 2, Atelier, Barcelona, 2002., pàg. 1540 i 1541.

V.1. Les formes de gestió directa²⁰⁴

Els ens locals, com ja s'ha manifestat, poden prestar de manera directa els serveis públics mitjançant:²⁰⁵

- a) Gestió ordinària indiferenciada.
- b) Gestió diferenciada mitjançant una organització especial.
- c) Organisme autònom (OA).
- d) Societat mercantil amb capital social públic íntegrament.
- e) Entitat pública empresarial (EPE).

En totes elles, la característica primordial és que l'ens local, ja sigui amb la seva pròpia organització o mitjançant la interposició d'una nova persona jurídica pública o privada, presta el servei directament amb el seus propis mitjans. Tot seguit realitzarem una breu anàlisi del règim jurídic cadascuna de les formes de prestació.

V.1.1. Gestió ordinària indiferenciada

La gestió ordinària indiferenciada,²⁰⁶ al igual de la gestió per mitjà d'una organització especial diferenciada, tenen com a característica principal el fet que l'ens local no crea una nova entitat amb personalitat jurídica pròpia, sinó que utilitza els seus propis personal, estructura, patrimoni i recursos, amb certes particularitats, com veurem tot seguit.²⁰⁷

Així, quan l'ens local actua sota el règim de gestió directa ordinària ho fa sense una organització instrumental *ad hoc*, tal com ho manifesta MERINO ESTRADA:

“[...] la entidad asume la gestión sin intermediación alguna. Utiliza funcionarios y en su caso personal laboral de la propia plantilla. Los servicios se encuadran en los órganos típicos de la organización municipal

204. Vid. *in totum*, MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, J.L., “Els serveis públics locals (I): introducció i prestació directa”, a GIFREU I FONT, J., i FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governs Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, 2009.

205. Art. 188.2 ROAS.

206. Art. 190 i 191 ROAS.

207. PARADA VAZQUEZ, J.R., *op. cit.*, pàg. 461.

*centralizada y los poderes de decisión a todos los niveles corresponden a los órganos de gobierno de la entidad”.*²⁰⁸

D'acord amb l'art. 190 ROAS, en la gestió directa per l'organització mateixa, l'organització assumeix i centralitza el servei, hi exerceix de manera exclusiva les potestats de direcció i de gestió, utilitza el personal directament dependent de la mateixa corporació i assumeix el risc derivat de la gestió. Els mitjans personals i materials del servei s'adscriuen i s'integren al pressupost de l'ens local i la gestió econòmica es subjecta a la funció d'intervenció i del control intern financer i d'eficàcia.²⁰⁹

V.1.2. Gestió ordinària diferenciada

Amb la gestió directa amb organització especial, tal com disposa l'art. 192 ROAS,²¹⁰ en exercici de la potestat d'autoorganització, l'ens local crea una organització especial dins de l'estructura organitzativa local mateixa, sense personalitat jurídica pròpia, dotada d'òrgans específics de gestió.²¹¹ Així, segons MERINO ESTRADA:

*“[...] habrá un gerente y un consejo de administración, así como una sección presupuestaria propia y contabilidad separada. Esta forma de gestión responde pues a un principio de desconcentración funcional, gozando el órgano especial de la autonomía que la Entidad le confiera, pero en todo caso sin personificación.”*²¹²

V.1.3. Organisme autònom

L'OA,²¹³ com a mitjà per a la prestació directa de serveis públics de competència local, està dotat de personalitat jurídica i plena capacitat per al com-

208. MERINO ESTRADA, V., *Teoría y práctica para la gestión de los servicios públicos locales. Formas de gestión de los servicios públicos locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2010, pàg. 170.

209. En el mateix sentit, *vid.* l'art. 252 TRLMRLC.

210. Art. 192 a 198 ROAS. En el mateix sentit que l'art. 192 ROAS, *vid.* l'art. 253 TRLMRLC.

211. Art. 193 i 194 ROAS. *Vid.* ALONSO HIGUERA, C., *op. cit.*, pàg. 1583 a 1587.

212. MERINO ESTRADA, V., *op. cit.*, pàg. 170.

213. L'OA és una figura jurídica que ja preveia el RSCL. A Catalunya, el seu règim jurídic es troba recollit als art. 199 a 210 ROAS.

pliment dels seus fins, d'acord amb l'art. 199 ROAS.²¹⁴ La seva constitució, que es troba sotmesa a un procediment específic,²¹⁵ pot produir-se per decisió de l'ens local o bé mitjançant l'adquisició de “[...] béns de particulars adscrits a una determinada finalitat per compra, donació o disposició fundacional, en aquest cas d'acord amb la voluntat del fundador”.²¹⁶

Els OA estan dotats d'uns estatus que aprova l'ens local matriu que, atès el principi d'especialitat al qual es subjecten, estableixen la base del seu règim jurídic²¹⁷ i que han de contenir com a mínim les previsions següents: els òrgans de govern i les atribucions, els recursos econòmics que s'assignin, els béns que s'adscriguin a l'organisme, les facultats de tutela per l'ens local titular del servei, les funcions sobre l'organització i l'administració del servei i l'extinció de l'OA i els seus efectes.²¹⁸

Quant als OA de naturalesa econòmica, és a dir, aquells l'objecte dels quals sigui dur a terme una activitat econòmica que no tingui la consideració de servei públic, el ROAS estableix algunes especificitats:

- a) La prohibició que el seu objecte inclogui també la prestació d'un servei públic de competència de l'ens local.²¹⁹

214. ALONSO HIGUERA, C., *op. cit.*, pàg. 1588.

215. Pel que fa al procediment de constitució dels OA, caldrà seguir el que prescriu l'art. 201 ROAS:

1. L'aprovació inicial correspon al ple de l'ens.
2. L'acord de constitució i els estatuts s'han de sotmetre a informació pública per un termini mínim de trenta dies per a l'examen i la presentació d'al·legacions i suggeriments.
3. El ple ha de resoldre les al·legacions formulades i, si escau, procedir a l'aprovació definitiva en el termini de tres mesos a comptar des de l'acord d'aprovació inicial.
4. El text dels estatuts s'ha de publicar íntegrament en el BOP i inserir una referència d'aquesta publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.
5. L'OA s'ha d'inscriure en la secció complementària del registre d'ens locals del departament competent en administració local de la Generalitat.

216. *Vid.* art. 199.2 ROAS. Per un estudi complert dels OA, *vid.* SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 7a. ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008, pàg. 85 a 94; BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 193 a 203; ALONSO HIGUERA, C., *op. cit.*, pàg. 1587 a 1595; PRIETO ROMERO, C., *Teoría y práctica para la gestión de los servicios públicos locales. Gestión indirecta (II): Organismo autónomo local*, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2010, pàg. 273 a 334.

217. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 195.

218. Així es disposa a l'art. 200, apartat 2on, del ROAS. *Vid. post*, la nota 235.

219. Art. 201, apartat 3r, del ROAS.

- b) La contractació que duguin a terme restarà sotmesa a les normes de dret mercantil, civil o laboral, sens perjudici de les matèries que exceptuin els estatuts i la normativa de contractació pública.²²⁰
- c) Les relacions de tutela amb l'ens local del qual depenguin i els actes fruit de l'exercici de potestats administratives tindran caràcter administratiu.²²¹

Aquests OA de caràcter econòmic hauran d'elaborar anualment un programa d'actuació, inversions i finançament, amb el contingut que detalla l'art. 210 ROAS.²²²

V.1.4. Societat mercantil de capital públic íntegrament

La societat mercantil de capital públic²²³ és una de les formes de gestió que poden adoptar els ens locals per a l'exercici d'activitats econòmiques,²²⁴ les característiques principals de la qual són que el servei s'exerceix en règim d'empresa privada i que el capital social pertany íntegrament a l'ens local. Segons SOSA WAGNER, *“esta modalidad de gestión exige la creación de una sociedad con financiación y predominio exclusivo de la administración pública, pero dotada formalmente de autonomía patrimonial y fundacional y sujeta al derecho peculiar de las sociedades mercantiles de capital”*.²²⁵

220. Art. 210, apartat 1r, del ROAS.

221. *Ibidem*.

222. Art. 211 a 227 ROAS. En concret, l'art. 210 ROAS disposa específicament:

- “1. El detall de les inversions a executar durant l'exercici.
- 2. L'especificació de les aportacions de les administracions públiques i altres fonts de finançament de les inversions. Les aportacions han de respectar les regles de la lliure concurrència que contenen l'ordenament nacional i el Dret comunitari europeu, en especial, pel que fa a les ajudes públiques.
- 3. Els objectius a aconseguir durant l'exercici, entre els quals hi han de figurar els ingressos que s'espera generar per mitjà de vendes, si escau.
- 4. Una memòria corresponent a l'avaluació econòmica de les inversions a escometre durant l'exercici.
- 5. El programa d'actuació s'ha de trametre al president de la corporació abans de l'1 de juny de cada any. El programa l'aprova simultàniament amb el pressupost general el ple de l'ens local, d'acord amb la normativa reguladora de les hisendes locals, i s'ha d'incloure com a annex del mateix pressupost”.

223. El seu règim jurídic es troba previst als art. 211 a 227 ROAS.

224. De fet l'art. 211.1 ROAS fa referència a “serveis locals de caràcter econòmic”, en lloc d'activitats econòmiques.

225. SOSA WAGNER, F., *op. cit.*, pàg. 134.

L'ens haurà d'adoptar la forma mercantil de responsabilitat limitada o de societat anònima²²⁶ i actuar amb subjecció a les normes de dret mercantil, i els contractes i les relacions amb tercers que dugui a terme tindran caràcter mercantil (art. 218.1 ROAS),²²⁷ sens perjudici de les matèries exceptuades per l'acord de creació, les referents a les funcions de direcció i vigilància que hi exerceixi l'ens local i les de contractació i d'altres de caràcter administratiu com els actes de coordinació d'aquesta societat amb l'ens local, el de supressió del servei públic corresponent i, també, els actes d'aplicació de les normes reglamentàries del servei i els actes derivats de l'exercici de potestats de dret públic, l'adquisició de béns immobles i la contractació d'obres.²²⁸

Les societats mercantils municipals es poden instituir per fundació simultània per l'ens local, per l'adquisició per l'ens de totes les accions o les participacions d'una altra societat, o bé per l'adquisició de totes les accions o participacions de titularitat privada d'una societat mercantil amb capital parcialment públic de la qual és titular l'ens local (art. 212 ROAS).²²⁹

Per acabar, cal destacar que l'art. 227 ROAS preveu l'existència d'aquests tipus de societats, amb capital íntegrament públic però pertanyents a diverses corporacions locals. En aquests casos, cada ens local ha de complir el

226. Quant a l'elecció d'una o altra de les fórmules societàries, *vid.* SOSA WAGNER, F., *op. cit.*, pàg. 151:

"La opción entre una y otra forma social se hace –en términos teóricos– en función de la importancia económica y patrimonial de la actividad empresarial que la sociedad esté llamada a gestionar".

Així mateix, BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg.

225 afirmen que:

"[...] las consideraciones a tener en cuenta cuando se trata de elegir entre la forma de la Sociedad Anónima o de Sociedad Limitada deberán referirse por tanto a otros factores distintos, como la mayor flexibilidad en el régimen jurídico de estas últimas a las que se le exigen menos trámite y requisitos tanto en el aspecto organizativo (Juntas generales) como en el económico (aportaciones no dinerarias, aumentos o reducciones de capital, etc.), y se le concede también más amplia autonomía de voluntad en su regulación, admitiéndose un cierto margen de libertad en sus previsiones estatutarias, frente al régimen legal más riguroso, complejo e imperativo de la Sociedad Anónima".

227. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 221.

228. *Vid.* art. 217 i 225.2 ROAS.

229. Per a la creació de la societat mercantil, l'art. 212.5 ROAS remet a la regulació que l'art. 201 del mateix text preveu per a la constitució de l'organisme autònom local i l'aprovació dels seus estatuts, *vid. supra* nota 212. En tot cas, com a especialitats procedimentals, cal destacar que quan la societat de capital íntegrament públic provingui de la transformació d'una societat anònima o de responsabilitat limitada, inicialment privades, no se'n podrà modificar l'objecte social, i se n'haurà de justificar degudament en l'expedient l'adquisició de les accions si la societat que les transmet no presenta sanejat l'estat financer, caldrà que el capital social estigui totalment desemborsat des del moment de la constitució de la societat, i la societat legalment constituïda s'haurà d'inscriure en la secció complementària *ad hoc* del registre d'ens locals.

tràmit escaient per a la constitució i la dissolució, i la distribució de la representació respectiva en els òrgans de govern i d'administració de la societat s'ha de fer d'acord amb el que prevegin els seus estatuts.²³⁰

V.1.4. Entitat pública empresarial

L'entitat pública empresarial (EPE)²³¹ és un organisme públic que gaudeix de personalitat jurídica pública diferenciada, de patrimoni i autonomia de gestió propis,²³² a la qual s'encomana la realització d'activitats prestacionals, la gestió de serveis o la producció de béns susceptibles de contraprestació i que, partint de l'esperit de la Llei d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE), tenen un marcat caràcter comercial i industrial.²³³

Per tal de poder examinar el règim jurídic de l'EPE, prèviament convé fer un breu estudi comparatiu amb els altres ens instrumentals dels quals tradicionalment els ens locals han disposat per prestar serveis i exercir activitats econòmiques i que ja hem examinat. Així, seguint ETXEZARRETA, les principals diferències són:²³⁴

- a) En relació amb els OA: 1) la subjecció al dret privat de la generalitat de l'activitat econòmica simple o pura de l'EPE, i en conseqüència, la pràctica impossibilitat d'atribució de potestats públiques exorbitants; 2) la seva creació amb l'objectiu de dur a terme l'activitat de *holding*,

230. La distribució de la participació dels ens locals dins dels òrgans de govern de la societat en qüestió deriva del poder de decisió entre les diferents administracions que hi participin. En paraules de SOSA WAGNER:

“Esta complejidad que a menudo se da en la composición del capital social de las empresas tiene una explicación bien clara al ser el resultado de una realidad como es la existencia de Administraciones públicas muy variadas, según el modelo querido por nuestro Ordenamiento Constitucional que atribuye a las distintas esferas públicas diferente grado de responsabilidad y de competencias, lo que ha puesto en pie un reparto de atribuciones de extraordinaria delicadeza.” Vid. op. cit., pàg. 152.

231. MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, J.L., “Els serveis públics locals (I): introducció i prestació directa”, a GIFREU I FONT, J., i FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, 2009, pàg. 598.

232. ETXEZARRETA VILLALUENGA, J.C., *Los organismos públicos locales*, Bayern Hnos., S.A., Barcelona, 2007, pàg. 58.

233. El règim jurídic de l'EPE, amb relació a l'Administració General de l'Estat, es troba als art. 53 a 60 LOFAGE.

234. ETXEZARRETA VILLALUENGA, J.C., op. cit., pàg. 58 a 60.

en relació amb altres ens de la mateixa naturalesa, tot i que de manera excepcional.²³⁵

- b) En relació amb les societats mercantils: 1) la relació amb l'ens creador serà molt més fluïda, quelcom que habilita la confecció d'instruccions i controls funcionals de l'ens creador cap a l'ens instrumental molt més precisos, de manera que es crea un marc més gran de seguretat jurídica, atesa la seva subjecció al dret administratiu en la formació de la voluntat dels seus òrgans col·legiats i l'exercici de potestats públiques; 2) desapareixen els obstacles derivats de l'aplicació de la legislació mercantil en la constitució i funcionament de les societats mercantils.

La regulació específica de l'EPE a l'àmbit local s'estableix a l'art. 85 bis LRBRL citat,²³⁶ que estableix que la creació, modificació, refundació i supressió correspondrà al ple de l'entitat local, que n'aprovarà els estatuts que en regularan l'organització i el funcionament.²³⁷

235. L'art. 85 bis 1.a LRBRL i l'art. 62.1.f LOFAGE habilita l'EPE a desenvolupar activitats diferents a les comercials o industrials per tal constituir-la en un ens matriu que es pot caracteritzar d'un veritable holding empresarial:

“Excepcionalmente, podrán existir entidades públicas empresariales cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza”.

Aquesta EPE així creada es projectarà com a garant del principi d'eficàcia, per la qual cosa disposaran de mecanismes de control de despeses de personal i recursos materials, sobre la gestió dels béns i, fins i tot, podrà subjectar a autorització prèvia la contractació, en virtut de l'art. 175 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (LCSP).

236 A Catalunya, als art. 199.2 i 201 ROAS. Així, la inclusió de les EPE dins del concepte més genèric d'OA permet l'aplicació del règim jurídic previst per aquest per als organismes autònoms. *Vid.*, en aquest sentit, MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, J.L., *op. cit.*, pàg. 600.

237. El contingut mínim dels estatuts d'una EPE es troba previst a l'art. 85 bis, apartat 2on, LRBRL, que és el següent:

- a) La determinació dels màxims òrgans de direcció de l'organisme, ja siguin unipersonals o col·legiats, així com la seva forma de designació, amb indicació d'aquells actes i resolucions que esgotin la via administrativa.
- b) Les funcions i competències de l'organisme, amb indicació de les potestats administratives generals que pot exercitar.
- c) Determinació dels òrgans als quals es confereixi l'exercici de les potestats administratives.
- d) El patrimoni que se'ls assigni per al compliment dels seus fins i els recursos econòmics que hagin de finançar l'organisme.
- e) El règim relatiu a recursos humans, patrimoni i contractació.
- f) El règim pressupostari, econòmic-financer, de comptabilitat, d'intervenció, de control financer i de control d'eficàcia, sempre d'acord amb la legislació sobre les hisendes locals i amb el disposat en el capítol III del títol X de l'LRBRL.

Malgrat que es configura com una entitat de dret públic, el seu règim jurídic és alhora públic i privat, i resta subjecta al dret administratiu l'activitat relativa a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats i l'exercici de les potestats administratives que tinguin atribuïdes.²³⁸

Tot i les dificultats que pot comportar haver transposat la LOFAGE a l'LRBRL sense atendre a les particularitats de l'ordenament jurídic local, l'art. 85 bis 1er LRBRL recull algunes especificitats del règim jurídic²³⁹ i del procediment de constitució.²⁴⁰

238. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 204. No obstant això, l'art. 53.2 LOFAGE admet la possibilitat d'estendre aquesta subjecció a:

"[...] los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria."

239. En aquest sentit, l'art. 85 bis 1r LRBRL assenyala les que tot seguit s'indiquen:

1. La creació i l'aprovació requeriran la majoria absoluta en el ple (art. 47.2 LRBRL).
2. S'adscriuran a una regidoria, àrea, òrgan equivalent de l'entitat local, o fins i tot a un organisme autònom local.
3. El titular del màxim òrgan de direcció haurà de ser un funcionari de carrera o laboral de les administracions públiques o un professional del sector privat, titulat superior en ambdós casos, i amb més de cinc anys d'exercici professional en el segon, que, en els municipis sotmesos al règim de gran ciutat, tindrà la consideració d'òrgan directiu.
4. Haurà d'existir un consell d'administració la composició de la qual es determinarà en els seus estatuts.
5. El secretari del consell d'administració, que ha de ser un funcionari públic al qual s'exigeixi, per ingressar, titulació superior, exercirà les funcions de fe pública i assessorament legal dels òrgans unipersonals i col·legiats d'aquestes entitats.
6. La determinació i la modificació de les condicions retributives, tant del personal directiu com de la resta del personal, haurien d'ajustar-se en tot cas a les normes que aprovi el ple o la junta de govern, segons correspongui.
7. Els òrgans de govern estaran sotmesos a controls d'eficàcia i controls específics sobre l'evolució de les despeses de personal i la gestió dels seus recursos humans.
8. El seu inventari de béns i drets es remetrà anualment a la regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local.
9. Serà necessària l'autorització de la regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local a la qual es trobin adscrits, per celebrar contractes de quantia superior a les quantitats que prèviament fixi.

240. Pel que es refereix al procediment concret de creació d'una entitat pública empresarial es requerirà un acord inicial, pel ple, prèvia designació de la comissió d'estudis composta per membres de la corporació i per personal tècnic. Aquesta comissió haurà de redactar una memòria relativa als aspectes social, jurídic, tècnic i financer de l'activitat econòmica que es tracti, determinar la forma de gestió entre les previstes per la Llei i la prestació d'activitat amb un projecte de preus de serveis i, en general, les condicions en què s'haurà d'establir. La referida memòria elaborada per la comissió haurà de ser sotmesa a informació pública després de ser presa en consideració per la corporació per un termini no inferior a 30 dies naturals i podrà ser objecte d'observacions pels particulars i les entitats. Finalment, serà aprovat el projecte pel ple de l'entitat local. Una vegada aprovat el projecte, el propi ple pot aprovar els estatuts de l'entitat pública empresarial (art. 47.2 i 86 LRBRL i art. 97 TRRL).

Quant a l'àmbit contractual, l'art. 57 LOFAGE remet a la normativa de contractes de l'administració pública prevista a l'LCSP que, a l'art. 3.2 *in fine*, la configura com a poder adjudicador.²⁴¹ La resta de contractes són privats i l'ordre jurisdiccional competent el civil, sempre que no estiguin subjectes a una regulació harmonitzada,²⁴² perquè en aquest cas la jurisdicció competent serà la contenciosa administrativa.²⁴³

Per acabar, l'esmentat art. 85.bis 2.b LRBRL ofereix l'oportunitat a l'EPE que els estatuts li adscriguin: *“El patrimonio que se les asigne para el cumplimiento de sus fines y los recursos económicos que hayan de financiar el organismo.”*²⁴⁴

V.2. Les formes de gestió indirecta

D'altra banda, com ja s'ha assenyalat, la prestació de serveis per l'administració pública també es pot dur a terme a través de les formes de gestió indirecta següents:²⁴⁵

241. Per tant resta sotmesa a l'art. 173 LCSP, tenint present el règim transitori establert a la disposició transitòria setena de la mateixa llei.

242. Art. 20, 21.2 i 13 LCSP, respectivament. I això, sense perjudici de les instruccions a les quals s'han de subjectar aquests poders adjudicadors i a l'autorització per la regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local a la qual es trobin adscrits, per celebrar contractes de quantia superior a les prèviament fixades.

243. Art. 175 LCSP:

“a) Los órganos competentes de las entidades a que se refiere esta sección aprobarán unas instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las mismas, en las que se regulen los procedimientos de contratación de forma que quede garantizada la efectividad de los principios enunciados en la letra anterior y que el contrato es adjudicado a quien presente la oferta económicamente más ventajosa. Estas instrucciones deben ponerse a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados por ellas, y publicarse en el perfil de contratante de la entidad. En el ámbito del sector público estatal, la aprobación de las instrucciones requerirá el informe previo de la Abogacía del Estado.”

244. L'art. 56 LOFAGE estableix que el règim patrimonial de les EPE serà l'establert a la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques (LPAP):

“Las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado o vinculadas a ella y las entidades asimilables a las anteriores vinculadas a las administraciones de las comunidades autónomas y corporaciones locales sólo podrán ejercer las potestades enumeradas en el apartado 1 de este artículo para la defensa de bienes que tengan el carácter de demaniales.”

245. *Vid. in totum* MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, J.L., “Els serveis públics locals (II): prestació indirecta”, a GIFREU I FONT, J., i FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, 2009.

- a) Concessió.
- b) Gestió interessada.
- c) Concert.
- d) Arrendament.²⁴⁶
- e) Societat mercantil o cooperativa amb capital social mixt.

Amb aquesta manera de prestar un servei públic, l'administració n'encomana la gestió a un tercer mitjançant un contracte administratiu, sense efectuar una transmissió de la titularitat del servei públic, que romandrà, en tot cas, en mans de l'administració pública.

L'art. 85.2.B LRBRL estableix que els serveis públics de competència local es podran gestionar de manera indirecta, “[...] *mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la LCSP*”. Aquesta remissió s’ha d’entendre que es fa als art. 251 i 253 LCSP.²⁴⁷ D’acord amb el primer:

“[...] la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.”

Com es pot observar, i en el mateix sentit que s’ha manifestat la doctrina, de la qual destaquem el mestre GARCÍA DE ENTERRÍA, el contracte de gestió de serveis públics no és una figura contractual definida. Així, l'autor ha considerat que, “[...] *bajo esa rúbrica común se encubre una pluralidad diversa de técnicas de contratación. Lo que la rúbrica expresa, más que un tipo contractual definido, es una simple técnica de gestión de servicios públicos, la*

246. La Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local va suprimir l'arrendament de la modificació de l'article 85 i següents LRBRL.

247. D'acord amb l'art. 253 LCSP, les modalitats que podrà adoptar aquesta contractació de la gestió de serveis públics, són:

- a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura;*
- b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato;*
- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate;*
- d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.”*

gestión llamada indirecta o por medio de empresas –por oposición a la gestión directa o realizada por los propios medios administrativos, incluyendo entre éstos los entes instrumentales”. Així, d'acord amb el mateix autor, “*la sumaria y convencional unificación del llamado contrato de gestión de servicios es una simple expresión de los contenidos comunes de toda gestión indirecta, la cual, a su vez, se hace abstrayendo las peculiaridades de la gran figura contractual que ha dominado y sigue dominando esa forma de gestión, la concesión*”.²⁴⁸

V.2.1. Concessió

Aquesta, de ben segur, deu ser la forma de prestació indirecta més genuïna,²⁴⁹ atès que l'administració pública, titular del servei, n'encomana la prestació a un tercer o concessionari. Es tracta d'una activitat que el concessionari, si no fos així, no realitzaria habitualment. Així, d'acord amb TOLOSA TRIBIÑO, podem definir la concessió com:²⁵⁰

*“[...] el título administrativo otorgado por la administración pública competente en cuya virtud un particular puede llegar a actuar por derecho propio en áreas de actividad reservadas originariamente a aquélla. Del mismo modo puede definirse la concesión, como el modo de gestión indirecta de los servicios públicos en el cual la Administración, permaneciendo titular del servicio, encomienda su gestión a un particular que corre con el riesgo económico de la empresa.”*²⁵¹

En síntesi, els grans trets definidors d'aquesta modalitat contractual són l'aparició d'un tercer, empresari, explotador d'un servei públic, qui assumirà

248. *Vid.*, en aquest sentit, GARCÍA DE ENTERRÍA, E i FERNÁNDEZ, T. R., *op. cit.*, pàg. 696 i 697.

249. Art. 242 a 265 ROAS.

250. En el mateix sentit, per GIEURE LE CARESSANT, J., una definició que englobaria diferents pronunciaments doctrinals seria la que descriuria la concessió com:

“[...] un contrato administrativo de gestión de servicios públicos por el que la administración pública competente otorga a una tercera persona física o jurídica la prestación de un servicio, de su competencia, otorgando al mismo amplios poderes de gestión y explotándose el mismo a su riesgo y ventura.” Vegeu *Teoría y práctica para la gestión de los servicios públicos locales. Gestión indirecta (II): concesión de servicios*, 1^a. ed., El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2010, pàg. 582.

251. TOLOSA TRIBIÑO, C., *Contratación administrativa*, 2ona ed., DAPP, Madrid, l2008, pàg. 456. *Vid.*, en el mateix sentit, SOSA WAGNER, F., *op. cit.*, pàg. 220 o BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 331 i 332.

el risc de l'explotació, sense que l'administració perdi, en cap moment, la titularitat del servei, en virtut de l'art. 229 ROAS.²⁵²

V.2.2. Gestió interessada

Aquesta forma de prestació ha estat poc desenvolupada pel que fa al seu règim jurídic, per la qual cosa és difícil trobar una definició normativa acurada d'aquesta tècnica i per això cal remetre's al seu tractament doctrinal.²⁵³

Així, per mitjà de la gestió interessada, l'administració i l'empresari participaran en els resultats de l'explotació del servei en la proporció que s'estableixi en el contracte; en paraules de SOSA WAGNER:

“[...] por gestión interesada se entiende aquella forma de gestión de un servicio público en la que el gestor, comprometido en la prestación del servicio público, cuenta, de un lado, con la colaboración de la Administración –que frecuentemente aporta una parte relevante de las instalaciones necesarias para su desarrollo– y, de otro, con una remuneración mínima en forma de interesamiento que se concreta en una cláusula en virtud de la cual, cuando se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, se atribuye al gestor una parte de ellos con el objeto de fomentar la prestación eficaz del servicio público encomendado.”²⁵⁴

Les particularitats d'aquesta forma contractual les podem seguir a BALLESTEROS i BALLESTEROS, que les resumeixen de la manera següent:

“a) Las instalaciones materiales son propiedad de la administración. El gestor no financia el coste del primer establecimiento del servicio. No es un capitalista; aporta exclusivamente su trabajo.

b) Los gastos de la explotación se hallan a cargo de la Administración pública, la cual también percibe los devengos económicos de los usuarios.

c) El riesgo de la empresa lo soporta sólo la Administración pública.

252. Art. 229 ROAS:

“L'ens local manté, sobre els serveis la gestió dels quals es contracta, la titularitat i les potestats de direcció i de control que es deriven de la mateixa ordenació legal del servei i d'aquest Reglament, per preservar-ne el seu bon funcionament”.

253. A Catalunya, el règim jurídic el trobem comprès als art. 266 a 269 ROAS.

254. SOSA WAGNER, F., *op. cit.*, pàg. 307.

d) *La Administración confía a un particular, no funcionario, la prestación del servicio de que se trate.*

e) *Al gestor le retribuye directamente la Administración, no los usuarios.*²⁵⁵

V.2.3. Concert

L'administració pública, titular del servei, encomana a un tercer la realització d'una activitat que el tercer desenvolupa habitualment i que coincideix amb la de caràcter públic.²⁵⁶ Així, aquesta modalitat s'utilitza, com manifesta TOLOSA TRIBIÑO, en aquells casos en què: “[...] para el desempeño o mayor eficacia de un servicio público convenga a la Administración contratar la actividad privada de particulares que tengan análogo contenido al del respectivo servicio.”²⁵⁷

Més concreta és la definició que ens ofereixen BALLESTEROS i BALLESTEROS, segons els quals:

*“[...] se trata de un verdadero contrato entre la Administración, titular de un servicio público, y una entidad, pública o privada, que viene gestionando ya un servicio análogo, que dispone de las instalaciones y de los medios precisos, y que pone a disposición de la corporación local, recibiendo en contraprestación un precio alzado.”*²⁵⁸

El concert és, doncs, un conveni o contracte on no s'origina una nova persona jurídica i en què les instal·lacions que són necessàries per a la prestació del servei ja són existents i es troben en funcionament.²⁵⁹

V.2.4. Arrendament

L'arrendament és la fórmula contractual mitjançant²⁶⁰ “[...] els ens locals poden prestar els serveis públics de la seva competència mitjançant l'arrenda-

255. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 324 i 325.

256. Art. 270 a 274 ROAS

257. TOLOSA TRIBIÑO, C., *op. cit.*, pàg. 457.

258. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 329.

259. SOSA WAGNER, F., *op. cit.*, pàg. 311.

260. Art. 275 a 281 ROAS. *Vid.*, en aquest respecte, MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, J.L., “Els serveis públics locals (II): prestació indirecta”, a GIFREU I FONT, J., i FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, 2009, pàg. 623.

ment d'instal·lacions que els pertanyin per ser utilitzades per l'arrendatari i amb aquestes prestar el servei contractat", mitjançant el contracte corresponent (art. 275, apartat 1r ROAS).²⁶¹

En tot cas, cal tenir en compte les modificacions introduïdes per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, a l'article 85 i següents LRBRL, que han fet desaparèixer de la legislació bàsica de l'Estat la gestió indirecta mitjançant arrendament.²⁶²

El contracte d'arrendament, a banda del que preveu l'art. 232 ROAS,²⁶³ ha de contenir les determinacions següents:²⁶⁴

- a) L'objecte del servei.
- b) Les obres i les instal·lacions arrendades.
- c) El preu o el cànon a satisfer per l'arrendatari i els criteris per a l'actualització, si escau.
- d) Els efectes del contracte.
- e) Els drets i les obligacions de les parts.

261. Són exclosos d'aquesta forma de gestió els serveis d'assistència social i els que comportin l'exercici de potestats de coacció administrativa (Art. 275.2 ROAS).

262. D'acord amb l'art. 280 ROAS, les normes aplicables subsidiàriament a l'arrendament són les disposicions corresponents a la concessió, sempre que no siguin incompatibles amb la seva naturalesa.

263. *Vid.* art. 276 ROAS.

264. Art. 232 ROAS. En la contractació de la gestió dels serveis locals, s'han de fer constar, en el que escaigui, d'acord amb l'art. 232 ROAS, les clàusules següents:

- a) El servei la gestió del qual es contracta i les seves característiques.
- b) Les obres i les instal·lacions, si escau, que el contractista ha de realitzar subjectes a reversió, i les garanties necessàries perquè en finalitzar el contracte, les instal·lacions, els béns i el material integrat en el servei reverteixin al patrimoni de l'ens local en condicions normals d'ús.
- c) Els béns i les instal·lacions de l'ens, si escau, l'explotació dels quals s'entrega al contractista.
- d) El termini del contracte, segons les característiques del servei i les inversions que s'hagin de realitzar. Aquest termini no pot ser superior a cinquanta anys, incloses les pròrrogues que, si escau, puguin concedir-se.
- e) Les tarifes que, si escau, s'han de percebre dels usuaris i el procediment per a la revisió, quan calgui.
- f) La classe, la quantia, els terminis i les formes d'entrega de la subvenció al contractista, quan s'atorgui.
- g) El cànon o la participació que ha de satisfer, quan calgui, el contractista a l'ens local.
- h) L'obligació del contractista de mantenir en bon estat les obres i les instal·lacions.
- i) La fiança provisional i definitiva que ha de prestar l'empresari.
- j) Les relacions amb els usuaris.
- k) Els supòsits d'incompliment i establiment de les sancions corresponents.
- l) Els supòsits d'extinció del contracte.
- m) La menció del reglament regulador del servei.

- f) Les tarifes que han de satisfer els usuaris.
- g) El reglament.
- h) Les causes específiques d'extinció del contracte.

V.2.5. Societat mercantil de capital mixt

Les societats mercantils de capital mixt són aquelles en el capital de les quals hi participa parcialment una entitat pública.²⁶⁵ Així ho recull l'art. 104 TRRL: “[...] para la gestión indirecta de los servicios podrán las entidades locales utilizar las formas de Sociedades mercantiles o cooperativas cuyo capital sólo parcialmente pertenezca a una entidad.”

L'art. 253.d LCSP regula, com a modalitat del contracte de gestió de serveis públics, la “*sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas*”. Així, d'acord amb BALLESTEROS i BALLESTEROS, es pot definir la societat mercantil mixta com:

“[...] aquella entidad de carácter mercantil cuyo capital social pertenece en parte a una o varias Administraciones locales, y en parte a uno o varios socios privados, y que se constituye con la finalidad principal de gestionar un servicio público o una actividad económica de interés general.”²⁶⁶

Aquesta regulació no exclou que es pugui utilitzar aquesta mateixa fórmula jurídica perquè els ens locals desenvolupin activitats econòmiques exercides sota el principi de lliure concurrència i amb la finalitat d'intervenir en el mercat.²⁶⁷

265. GUIMERANS RUBIO, J. M., i MELLADO FRAILE, A. I., *Teoría y práctica para la gestión de los servicios públicos locales. Gestión indirecta (V): sociedades de economía mixta*, El Consultor de los Ayuntamientos, La ley, Madrid, 2010, pàg. 627.

266. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 419.

267. *Vid.* GUIMERANS RUBIO, J. M., i MELLADO FRAILE, A. I., *op. cit.*, pàg. 629. Així, per BALLESTEROS i BALLESTEROS aquesta participació, ja sigui en el capital o en la gestió, no és suficient per descriure aquestes entitats, i matisen que:

“[...] el concepto de empresa mixta ha de revisarse, pues las administraciones locales no se limitan hoy día a ser meros gestores de un conjunto de servicios mínimos, sino que, con base a la capacidad que les atribuye el artículo 128 de la CE, y que recoge el artículo 86 de la LRBRL para ejercer la iniciativa pública en la actividad económica, persiguen también satisfacer, ampliamente, las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, incluso en aquellos sectores que sin tener consideración formal de servicio público suponen el ejercicio de la iniciativa pública local en la actividad económica.” BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, pàg. 419

Així, la principal diferència entre les societats mixtes i les de capital íntegrament públic és que les primeres formen part de les formes de gestió indirecta de les quals disposa l'administració, mentre que les segones s'emmarquen dins el conjunt de la gestió directa. Ara bé, aquesta no és l'única diferència, ni la més transcendent a efectes operatius. En podem destacar dos més de força rellevants: en primer lloc, aquesta fórmula permet la transmissió dels coneixements i l'especialització del sector privat al sector públic; en segon lloc, també possibilita l'entrada de capital privat en la societat mixta. La legislació no diu res sobre el percentatge de participació, si bé serà un factor determinant en la naturalesa jurídica de l'entitat, ja que conforme a aquesta participació el règim jurídic d'aplicació a la societat serà diferent.²⁶⁸

Segons BALLESTEROS i BALLESTEROS, *“con esta fórmula de cogestión, la Administración, utilizando formas mercantiles más ágiles y flexibles que las administrativas, se ve beneficiada por la cooperación de personal técnico especializado en la actividad concreta a desarrollar, o por la aportación de un capital privado que, en determinados casos, le permitirá suplir o completar la insuficiencia de sus propios recursos”*.²⁶⁹

Per acabar, cal indicar que les societats d'economia mixta es poden instituir per l'adquisició per l'ens local d'accions o participacions de societats ja constituïdes o per subscripció d'ampliacions de capital, mitjançant el conveni amb una societat única ja existent, el qual ha d'establir les modificacions estatutàries que siguin necessàries o, si escau, els requisits i les condicions convenients per a la constitució de la societat de responsabilitat limitada o anònima quan la societat preexistent tingui una altra forma jurídica, per la fundació de la societat amb participació de l'ens local, mitjançant subscripció pública o per concurs d'iniciatives, casos en els quals s'ha d'assegurar la lliure concurrència i la igualtat d'oportunitats del capital privat, o per la transformació de la societat de capital social íntegrament

268. GUIMERÁNS RUBIO, J. M., i MELLADO FRAILE, A. I., *op. cit.*, pàg. 627.

269. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *op. cit.* pàg. 419. En el mateix sentit opinen GUIMERANS i MELLADO que:

“[...] la sociedad mixta prevé la entrada de capitales privados para la financiación conjunta de los servicios y la aportación de la propia experiencia del sector privado en la gestión orientada a la eficiencia, lo cual hace muy interesante para Administraciones públicas en un entorno de recursos escasos, situación especialmente grave en el ámbito municipal. La sociedad de economía mixta resulta, de este modo, un ejemplo clásico de colaboración público privada, mediante la cual sector público y sector privado se convierten en cogestores de un servicio público.” GUIMERANS RUBIO, J. M., i MELLADO FRAILE, A. I., *op. cit.*, pàg. 628.

públic en una altra en la qual el capital només pertany parcialment a l'ens local (art. 283 ROAS).²⁷⁰

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Requisits i límits de la iniciativa pública en activitats econòmiques dels ens locals

De la lectura integradora dels art. 86 LRBRL i 96 TRRL podem afirmar que la iniciativa municipal, i la dels altres ens locals, en l'àmbit de la producció, distribució i comercialització d'energia elèctrica es troba limitada per cinc condicionants, dos de caràcter formal i tres de caràcter material. Els límits formals són, en primer lloc l'habilitació del ple com a òrgan que ha d'aprovar definitivament la iniciativa; i en segon lloc, la necessitat de la tramitació del corresponent expedient administratiu. Aquestes dues limitacions seran analitzades més endavant.

Respecte els límits materials, serien els següents:

1. La justificació de l'oportunitat i de la conveniència de l'acció a prendre: l'interès públic.
2. El límit territorial.
3. Els efectes del dret comunitari

La justificació de l'oportunitat i de la conveniència de l'activitat

De manera contundent, el Tribunal Suprem ha insistit en la necessitat de motivar i justificar la decisió de desenvolupar activitats econòmiques simples o pures, com a element fonamental de l'acció pública. En concret, parla d'un indubtable interès públic apreciable i apreciat en el moment de l'exercici de la iniciativa.

La doctrina del Tribunal Suprem recollida en la seva sentència de 20 d'octubre de 1989²⁷¹ proclama "la coexistencia de los dos sectores económicos de producción, el privado y el público, que constituyen lo que se ha dado

270. *Vid.*, en aquest sentit, SOSA WAGNER, F., *op. cit.*, pàg. 323 a 363.

271. (RJ 1989\7352). La doctrina d'aquesta sentència també ha estat utilitzada pel Tribunal de Defensa de la Competència, per exemple, en la Resolució de 22 d'octubre de 1994, FJ 6, (AC\1994\2593): "Es función del Tribunal el análisis de aquellos casos en que la competencia resulta restringida y, en tal caso, pronunciarse sobre la restricción. Y ello porque la defensa de la competencia -bien jurídico protegido por la citada Ley 16/1989- emana de la defensa del interés público. Sin embargo, el Tribunal no puede

en llamar un sistema de economía mixta”. Així, reconeix que el punt de partida és la pròpia Constitució de 1978, advertint de la legalitat de la iniciativa pública, tot descartant l'aplicació del principi de subsidiarietat de la intervenció pública en el mercat.

Ara bé, l'afirmació anterior està subjecta a certes matisacions ja que ambdós sistemes coexisteixen amb elements de legalitat que limiten l'actuació de l'administració:

- 1) Por un lado, mientras los particulares pueden crear sus empresas con plena libertad de criterios, sin más condición que la de que sus fines sean lícitos (artículo 38 de la Constitución), todas las actuaciones de los Organos de la Administración Pública deben responder al interés público que en cada caso y necesariamente siempre ha de concurrir (art. 103.1 de la Constitución), tanto si se trata de actos de autoridad, como de actuaciones empresariales, pues en cuanto a estas últimas

pronunciarse en todos los casos. Concretamente, en el expediente que se examina, el juicio sobre los fenómenos citados excede las competencias de este Tribunal. Y ello por las siguientes razones:

a) En primer lugar, porque la conversión de un bien privado en un bien público es uno de los instrumentos empleados por el sector público ante la presencia de externalidades que no serían optimizadas por la provisión privada de bienes y servicios. Se trata, pues, de una decisión de los poderes públicos acerca de la cual no corresponde pronunciarse al Tribunal.

b) En segundo lugar, porque la mera existencia de «Tekel, SA», pese a sus efectos sobre la competencia, queda fuera del alcance de las competencias del Tribunal, correspondiendo su juicio a otras instancias. La iniciativa pública en la actividad económica está reconocida en el art. 128.2 de la Constitución Española (CE). La iniciativa pública empresarial se añade a la iniciativa privada, corolario de la libertad de la empresa, reconocida en el art. 38 de la CE. Pero las condiciones inherentes a la creación de empresas privadas o públicas no son idénticas. En el primer caso, la creación de una empresa responde a la libre iniciativa de los empresarios con la única condición de que los fines de la misma sean lícitos (art. 38 de la CE). En el segundo caso, debe existir la concurrencia del interés público (art. 103.1 de la CE) y las inversiones públicas deben responder a los principios de eficacia y economía (art. 31.2 de la CE). En síntesis, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 10 octubre 1989 (RJ 1989\7352) “la creación de empresas públicas para fines empresariales es legalmente posible, pero está sujeta a la doble condición de que la actividad empresarial que se vaya a desarrollar con la empresa pública sea una actividad de indudable interés público apreciable y apreciado en el momento de su creación, y que en el ejercicio de la actividad económica empresarial de que se trate la empresa pública se someta sin excepción ni privilegio alguno directo ni indirecto a las mismas reglas de la competencia que rigen el mercado”.

«Tekel, SA», operador económico, como cualquier otra empresa está sometida a las normas del mercado; esto es, a la competencia. En el expediente no ha habido denuncia alguna contra dicha empresa. Tampoco se ha detectado que las iniciativas de dicha empresa hayan sido contrarias a la competencia. Los posibles efectos sobre la competencia no responden, en este caso, a la estrategia de la empresa sino que proceden de la institución que la tutela. En consecuencia, desde la perspectiva de la Ley de Defensa de la Competencia no hay nada que decir”.

el art. 31.2 de la propia Constitución²⁷² también exige una equitativa asignación de los recursos públicos y que su programación y ejecución responda a criterios de eficiencia y de economía, lo cual no es compatible con actuaciones empresariales públicas carentes de justificación.

- 2) Por otra parte, la coexistencia de empresas públicas con fines empresariales (artículo 128.2 de la Constitución) y de empresas privadas (artículo 38 de la misma) en el marco de una economía de mercado, y la pertenencia de España a la Comunidad Económica Europea, exigen que se garantice y salvaguarde la libre competencia, y para ello han de regir las mismas reglas para ambos sectores de producción público y privado. Por tanto, las empresas públicas que actúen en el mercado, se han de someter a las mismas cargas sociales, fiscales, financieras y de toda índole que afecten a las privadas y a sus mismos riesgos, sin poder gozar de privilegios de ningún tipo, pues ello podría impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia del mercado vulnerando el artículo 85 del Tratado de Roma, no pudiendo tampoco estas empresas de capital público prevalecerse de ninguna forma de posición dominante ni subordinar la celebración de contratos a la aceptación por los otros contratantes de prestaciones suplementarias que por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos (art. 86 del mismo Tratado); y no pueden por último estas empresas privadas de capital público recibir ayudas ni subvenciones de fondos públicos de ninguna clase, con las solas salvedades que enumeran los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado, y aun siempre sometiendo previamente las excepciones (con una antelación mínima de 3 meses antes de poder aplicarlas) a la consideración de la Comisión del Mercado Común -artículos 93.3 del Tratado y 1.º, 1 del Real Decreto 1755/1987 de 23 de diciembre²⁷³.

272. “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

273. STS de 20 d'octubre de 1989 : “en resumen: la creación de empresas públicas para fines empresariales es legalmente posible, pero está sujeta a la doble condición de que la actividad empresarial que se vaya a desarrollar con la empresa pública sea una actividad de indudable interés público apreciable y apreciado en el momento de su creación, y que en el ejercicio de la actividad económica empresarial de que se trate la empresa pública se someta sin excepción ni privilegio alguno directo ni indirecto a las mismas reglas de libre competencia que rigen el mercado.

En el cas estudiat, s'impugnava un acord del Ple de l'Ajuntament de Barcelona de 1 d'octubre de 1985 per mitjà del qual es creava una societat privada municipal que tenia com a objecte social "la promoció, reforç i participació en activitats econòmiques i socials que contribueixin al desenvolupament de l'entorn socio-econòmic, potenciant iniciatives generadores de riquesa i ocupació"²⁷⁴.

El Tribunal qualificà l'objecte social d'enunciat general, inconcret, imprecís i indeterminat que habilitava a l'Ajuntament a dur a terme una pluralitat d'actuacions no concretes i compreses dins de la vaguetat de l'objecte social. Aquesta imprecisió vulnera el principi d'especialitat²⁷⁵ que ha de subjectar a l'administració pública en aquesta matèria, principi aquest que "exige determinar con rigor y precisión el objeto de la empresa pública y la actividad o negocio que ella deba desarrollar, pues sólo conociéndolos la misma se podrá examinar en todos sus aspectos (técnico, económico, social, jurídico) y se podrá determinar después objetivamente si su ejercicio conviene o no al interés público, es decir, si interesa al bien común que se cree y nazca una empresa pública que ejerza aquella o aquellas concretas actividades empresariales o económicas".

En resum, la manca de concreció de l'objecte social és un reflex de la manca de justificació de l'interès general (conveniència i oportunitat) que sustenta l'actuació administrativa, en tant que a falta d'elements objectius clars que permetin visualitzar quines seran les activitats dutes a terme per l'empresa, no es pot determinar que s'hagi donat compliment als art. 103 i 31 de la CE, 86 de l'LRBRL i 96 del TRRL. Aquest interès general exigeix²⁷⁶ ha de reflectir la necessitat de la constitució de l'empresa. Com diu el TS,

274. "Dintre d'aquest objectiu social es comprenen, entre unes altres, les següents activitats: Promoció d'iniciatives empresarials. Serveis i funcions d'assessorament i d'estudi en general. Elaboració de plans de viabilitat, de reconversió i d'industrialització. Planificació econòmica en projectes empresarials. Participació no financera en el desenvolupament d'iniciatives empresarials i socials. Facilitar i participar en operacions de capital-risc. Canalitzar i gestionar directa o indirectament els diversos tipus d'ajudes, subvencions i crèdits normals o especials, així com els avantatges que puguin existir de programes de foment de l'ocupació, de formació i d'altres tipus, d'interès per als projectes que es desenvolupin. Gestionar tot tipus d'instruments i tràmits necessaris per a les actuacions empresarials".

275. La doctrina científica ha criticat l'aplicació d'aquest principi. *Vid.* SOSA WAGNER, F. Op. cit. Pàg. 22.

276. És en la memòria que s'ha d'incloure en l'expedient d'aprovació on han de quedar reflectits els aspectes socials, jurídics, tècnics i financers de l'activitat econòmica que faran aflorar l'interès general exigint.

s'ha de constatar: “si el interés público pedía, aconsejaba o hacía oportuna la creación y la aprobación en aquella forma de esta Sociedad; extremos que no sólo estaban enteramente sin justificar, sino que incluso era imposible conocerlos ante la imprecisión y la indeterminación de los negocios o actividades que hubiese de afrontar la nueva Sociedad”.

No obstant, autors com ALONSO HIGUERA consideren que aquest posicionament es flexibilitza posteriorment, amb l'STS de 17 de juny de 1998. En aquesta ocasió, el Tribunal resol confirmar la legalitat de l'actuació municipal en el procediment d'inclusió en l'objecte social de l'activitat “edificació i rehabilitació urbana”, entenent que es produí una concreció de les funcions que la legislació urbanística d'aplicació atribueix al municipi, comportant una inaplicació de les normes sobre lliure competència en relació a activitats que reflexen l'exercici legítim de la intervenció pública en el mercat²⁷⁷.

Un any abans, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en la seva sentència de 22 d'abril de 1997, declara no ajustat a dret l'acord de Ple de l'Ajuntament de Cabrera del Mar de 16 de novembre de 1993 per mitjà del qual el Consistori aprovava els estatuts de la societat municipal “Gestió Initiatives Cabrera, S.A.”, perquè basant-se en els art. 128.2 de la CE, 227.1 de l'LMRLC i 86.1 de l'LRBRL i, sobretot, a l'empara de l'STS de 10 d'octubre de 1989, argumenta que “la definición de un objeto social tan amplio e indeterminado supone, en realidad, la habilitación para desarrollar cualquier tipo de actividad económica, sin que, paralelamente, se examinen las repercusiones que ello supondrá en el presupuesto municipal, ni siquiera de forma aproximativa, ni la rentabilidad prevista ni el balance costes-beneficios (tal y como exige hoy en día el artículo 146 del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de las Entidades Locales)”.

En sentit contrari a l'anterior, el Tribunal Superior de Justícia d'Aragó, en la seva sentència de 7 de desembre de 2001, resolvia el recurs interposat per uns particulars contra l'acord del Ple de l'Ajuntament de Alhama de Aragón de 10 de març de 1997, pel qual s'aprovava definitivament la constitució d'una societat municipal anomenada “Alhaprode, S.A.”. El fonament de la demana es basava, novament, amb la indefinició i inconcreció de les activitats a desenvolupar i la falta d'acreditació ni justificació de l'oportunitat o conveniència per a l'interès públic de la creació de la societat. El Tribunal ressaltava la “gran importancia de la determinación del objeto social, especial-

277. ALONSO HIGUERA, C. Op. cit. Pàg. 1502.

mente cuando tenga por objeto la realización de actividades económicas al amparo de la iniciativa pública del artículo 128.2 de la Constitución y el artículo 86.1 de l'LRBRL”, tot i acabar declarant ajustat a dret l'acte impugnat, sense ser extens en l'argumentació, però considerant l'objecte social suficientment concret²⁷⁸.

Per tot plegat, ALONSO HIGUERA considera que “el cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 96 del TRRL, lo que realmente exige es que la iniciativa local en la actividad económica se realice alejada de toda arbitrariedad, sin incurrir en desviación de poder y atendiendo a razones de eficacia en la gestión y en la atribución o asignación de los créditos presupuestarios, es decir, atendiendo a las finalidades derivadas del papel que deben cumplir los entes locales en general y los Municipios en particular, consistente en la satisfacción de las necesidades generales y demás aspiraciones de la Comunidad a la que deben servir, lo que exige que sus decisiones sean motivadas, acreditando formalmente las bases jurídicas, técnicas y económicas en las que basan su decisión, de tal manera que permitan analizar, e incluso y, en su caso, enjuiciar su decisión, para determinar si han usado sus potestades para los fines para cuyo cumplimiento el Ordenamiento Jurídico se las ha concedido o, por el contrario, han incurrido en desviación de poder”²⁷⁹.

278. “a) proyectar, planear, ejecutar y gestionar todas las Iniciativas económicas municipales que puedan ser realizadas en régimen de empresa privada; b) gestionar las relaciones económicas empresariales con entidades y organismos de todas clases que se establezcan para la promoción del comercio, industria o los servicios en el término municipal impulsando el desarrollo de todos los sectores económicos y sociales implicados en las actuaciones de la sociedad; c) promover el empleo así como la constitución y desarrollo de toda clase de empresas mercantiles dentro del término municipal y participar directamente en capital de compañías ya constituidas o que hayan de constituirse para la realización de iniciativas empresariales propias o de terceros siempre que guarden relación con el objeto de esta Sociedad o sean beneficiosas para el desarrollo de la comunidad vecinal; d) gestionar para sí o para empresas mercantiles participadas o vinculadas, ayudas, subvenciones y financiaciones de entidades públicas o privadas, asociándose con ellas en los casos en que fuere conveniente o necesario para la consecución de los objetivos y finalidades de esta sociedad; e) centralizar la gestión del patrimonio inmobiliario del municipio así como del suelo municipal pudiendo realizar operaciones de compraventa, urbanización de polígonos industriales, comerciales y de servicios, su gestión directa o indirecta así como, en general, las actuaciones de equipamiento o infraestructura de servicios generales y especiales asumidos por la sociedad por encargo de Ayuntamiento; f) organizar, gestionar, explotar, controlar y prestar los servicios municipales que no sean prestados directamente por el Ayuntamiento o que éste acuerde encomendar a la sociedad; y g) adquirir fincas rústicas y urbanas, construir o gestionar la construcción y explotación de los inmuebles adquiridos o construidos siempre que guarden relación con la finalidad implícita en las actividades propias del objeto social descrito en los estatutos”.

279. ALONSO HIGUERA, C. Op. cit. Pàg.1502 i 1503.

XX.1. Els límits territorials

El municipi es compon de tres elements essencials que en determinen la seva configuració com a ens: el terme municipal o territori, la població i la organització.

Quan parlem de terme municipal²⁸⁰ ens referim al territori, com a element essencial del municipi²⁸¹, on aquest exerceix les seves competències²⁸². La delimitació d'aquest espai físic ha d'atendre a les dimensions que li són més idònies per a l'exercici de les funcions públiques²⁸³.

Atès el caràcter d'ens territorial que té el municipi²⁸⁴, el territori esdevé element essencial a la naturalesa de la pròpia entitat, la qual cosa comporta que el seu poder d'actuació s'estén sobre la totalitat de la població existent en el territori, inclosos estrangers. A més, disposa d'una universalitat de fins²⁸⁵, la qual comporta l'atribució de poders públics superiors, com el reglamentari, el tributari, etc., i que és a ells als qui correspon qualificar una necessitat com a necessitat pública o assumir necessitats noves²⁸⁶.

Per als ens locals on el territori no es configuri com a element definidor, haurem d'estar a les seves normes i estatuts reguladors.

Al llarg del treball ja hem reflexat que les administracions no requereixen, en les activitats que doctrinalment anomenem simples o pures, ser titulars de competències materials específiques respecte el concret sector del mercat on hi intervenen ja que, en aquests casos, intervenen en igualtat de condicions que el sector privat. No obstant l'anterior, i en contraposició al

280. Art. 12 LRBRL, art. 11.1 TRLMRLC, art.s 2 a 12 TRRL i art.s 1.1 i 1.2 RPDTC.

281. Art. 1.1 RPDTC.

282. Art. 10 TRLMRLC: "Les competències dels ens locals territorials de Catalunya s'entenen referides a llurs territoris respectius, sens perjudici de les excepcions que es poden establir en determinades matèries, d'acord amb les lleis". Art. desenvolupat per l'art. 1.3 (Les competències dels ens locals de naturalesa territorial s'exerceixen en l'àmbit dels seus territoris respectius, sens perjudici de les excepcions que es poden establir en determinades matèries, d'acord amb les lleis) i 3.1 (El terme municipal és el territori en el qual l'ajuntament exerceix les seves competències) del RPDTC.

283. Art. 11.2 TRLMRLC.

284. Art. 137 CE: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan". L'STC de 2 de febrer de 1981 declarà que: "Los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la constitución prevé, con arreglo a la distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango".

285. Art.s 2.1 i 25.1 LRBRL.

286. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ, T.R. Op. cit. Pàgs 366 i 367.

sector privat que no està subjecte a cap límit territorial per a l'exercici de la seva activitat, la naturalesa eminentment territorial dels ens locals territorials i la literalitat de l'art. 96 TRRL no permeten més que confirmar el territori com un condicionant de caràcter limitatiu. Així, entenem que el domicili social de l'empresa s'ha d'emplaçar dins del límit territorial de l'ens local, igual que l'exercici de l'activitat s'ha de realitzar dins del mateix.

No obstant, ALONSO HIGUERA considera que existeix una certa flexibilització d'aquest criteri territorial per part de la jurisprudència, en tant que s'admet la possibilitat, tot i qüestionar l'autora la seva legalitat, que es puguin obtenir propietats fora del terme municipal, com les instal·lacions auxiliars (és a dir, complementaries de la principal o com a element de més del servei o activitat) ²⁸⁷.

X.X.2. Els efectes del dret de la Unió Europea

L'art. 138 ROAS estableix, com a regla general, que “les entitats jurídiques que, si escau, es constituïssin per a l'exercici d'activitats econòmiques, se sotmetran a les mateixes regles i condicions que les altres empreses concorrents en el mercat, no podent percebre cap tipus d'ajuda o avantatge econòmic gratuïta, ja sigui en forma de prestacions positives o mitjançant intervencions que rebaixin o minoren les càrregues que gravin el pressupost de l'entitat jurídica que suposin preferència respecte de les altres empreses del sector, ni utilitzar prerrogatives de l'administració”, tot regulant l'excepció a l'apartat següent: “No obstant això, quan l'entitat tingui una minoració dels ingressos d'explotació i un augment dels costos de producció com a conseqüència de la imposició d'obligacions d'interès públic per part de l'entitat local de la qual depengui que suposin un desavantatge respecte de la resta d'empreses del sector, se li concedirà algun tipus d'ajuda econòmica per a compensar la diferència”.

La sentència del TS de 10 d'octubre de 1989, ja citada anteriorment, estableix que “la creación de empresas públicas para fines empresariales es legalmente posible, pero está sujeta a la doble condición de que la actividad empresarial que se vaya a desarrollar con la empresa pública sea una actividad de indudable interés público apreciable y apreciado en el momento de su creación, y que en el ejercicio de la actividad económica empresarial de que se

287. ALONSO HIGUERA, C. Op. cit. Pàg.1504 i 1505.

trate la empresa pública se someta sin excepción ni privilegio alguno directo ni indirecto a las mismas reglas de libre competencia que rigen el mercado²⁸⁸”.

Com manifesten LÓPEZ JURADO i GÓMEZ MONTORO les activitats relacionades amb l'abastament de l'energia: “pueden ser calificadas como servicios económicos esenciales o actividades de interés económico general. Por tales se entiende aquellas actividades de contenido económico que resultan objetivamente indispensables para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares o del funcionamiento de la economía, de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar, de modo que no poder acceder a ellas priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social, o impone graves trabas al funcionamiento de la economía. La calificación del abastecimiento de energía y de cuantas actividades lo integran como servicios económicos esenciales o de interés económico general es la que actualmente se recoge en los textos legales”²⁸⁹.

El mateix autor, al·ludint a la pràctica comunitària, manifesta que els serveis d'interès econòmic general són “aquellos servicios de naturaleza económica a los que los Estados imponen obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Por consiguiente, entran dentro de este concepto ciertos servicios prestados por las grandes industrias de redes, como el transporte, los servicios postales, la energía y las comunicaciones”²⁹⁰.

Resumint, qualsevol empresa pública que actuï en règim de lliure competència en el mercat, exercint una activitat simple o pura, queda subjecta a les mateixes càrregues que afecten al sector privat; és a dir, la normativa europea impedeix, a les empreses públiques, gaudir de qualsevol tipus de privilegi que pugui alterar el joc de la lliure competència, ni gaudir de qualsevol tipus de posició dominant ni tampoc rebre ajudes o subvencions a càrrec de fons públics.

X.2. Elements formals per a la prestació d'activitats econòmiques

Com hem manifestat anteriorment, els art. 86 LRBRL i 96 TRRL limiten la iniciativa pública local en l'àmbit de la producció, distribució i comercialit-

288. En referència a la regulació del Tractat de Roma.

289. LOPEZ JURADO, F. i GÓMEZ MONTORO, A. J. Op. cit. Pàg. 72.

290. LOPEZ JURADO, F. i GÓMEZ MONTORO, A. J. Op. cit. Pàg. 75.

zació d'energia elèctrica amb dos condicionants de caràcter formal. Aquests límits formals són, en primer lloc l'habilitació del ple com a òrgan que ha d'aprovar definitivament la iniciativa; i en segon lloc, la necessitat de la tramitació del corresponent expedient administratiu. Ambdós seran analitzats a continuació de forma conjunta.

X.2.1. El procediment administratiu per a la prestació d'activitats econòmiques

El procediment administratiu a seguir per a l'exercici d'aquest tipus d'activitats, en règim de lliure concurrència, el trobem regulat als art.s 142 i següents del ROAS. Aquest articulat desenvolupa l'art. 243.1 TRLMRLC, segons el qual l'exercici pels ens locals d'activitats econòmiques requereix un expedient previ, on s'acrediti la conveniència i l'oportunitat de la iniciativa pública. El mateix procediment caldrà seguir quan l'ens local, per ell mateix o mitjançant un ens que en depengui, adquireixi accions o participacions de societats mercantils ja constituïdes que representin la majoria del capital social i, en tot cas, si disposa de la direcció o el control dels òrgans de govern de la societat (art. 142.2 ROAS) i igualment quan es constitueixi una societat d'economia mixta per gestionar l'activitat econòmica (art. 142.3 ROAS).

D'acord amb l'anterior, s'ha de tramitar un expedient previ on cal que quedi acreditada la conveniència i l'oportunitat de la iniciativa i la concurrència de l'interès públic.

X.2.1.1. La tramitació de l'expedient administratiu

L'expedient en qüestió s'ha de tramitar seguint el següent esquema procedimental:

- a) Acord inicial del ple de la Corporació, en el qual s'ha de designar també una comissió d'estudi integrada per membres d'aquesta i personal tècnic (art. 143.1.a ROAS)²⁹¹. Aquesta comissió d'estudi tindrà una comissió paritària entre tècnics degudament qualificats i membres de la corporació. Serà l'ens local qui determinarà el personal que ha de compondre aquesta comissió d'estudi, podent recaure el seu nomenament en personal qualificat del mateix ens o en professionals de lliure

291. Art. 243.2.a TRLMRLC.

designació (art. 144 ROAS). La substitució d'aquests membres haurà de ser acordada pel Ple de la Corporació (art. 145.2 ROAS).

- b) Redacció de la memòria justificativa, per l'esmentada comissió. Aquest document és el fonament de la resolució de l'expedient i analitza els aspectes socials, financers, tècnics i jurídics de l'activitat, la forma d'exercici, els beneficis potencials²⁹² i els supòsits de cessament de l'activitat (art. 143.1.b ROAS)²⁹³. Aquesta memòria s'haurà de redactar en un termini màxim de tres mesos, tot i que es pot prorrogar (art. 145.1 ROAS). La comissió ha de donar a la memòria el contingut que cregui més adequat segons la naturalesa de l'activitat de la qual es tracti i de la importància d'aquesta però, en tot cas, ha de contenir el disposat a l'art. 146 ROAS²⁹⁴.
- c) Presa en consideració de la memòria pel ple (art. 143.1.c ROAS)²⁹⁵. El Ple podrà prendre-la en consideració i acordar l'obertura d'un període d'informació pública, no acceptar la memòria presentada i acordar l'arxiu de l'expedient o la seva devolució a la comissió redactora perquè la completi o l'aclareixi, o bé procedir a la designació, mitjançant decisió raonada, d'una altra comissió per a la redacció d'una nova memòria en el termini que s'estableixi (art. 147 ROAS)²⁹⁶.
- d) Tràmit d'informació pública per un termini mínim de 30 dies²⁹⁷ per a formular al·legacions i reclamacions (art. 143.1.c ROAS i art. 243.2.c TRLMRLC). L'esmentat tràmit s'ha d'anunciar en el DOGC, al BOP,

292. D'acord amb l'art. 97.1.b TRRL, "Asimismo, deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local como ingreso de su presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones".

293. Art. 243.2. b TRLMRLC.

294. Art. 146 ROAS: "a) L'avantprojecte, si s'escau, de les obres i instal·lacions necessàries per a la implantació de l'activitat proposada; b) La justificació de la conveniència i l'oportunitat de la iniciativa i de l'interès públic que concorre en l'activitat, amb la valoració, entre d'altres, dels avantatges socials derivats dels béns o serveis a produir o de l'activitat a prestar, els llocs de treball a crear de forma directa o indirecta, el suport a altres activitats locals, la difusió de tecnologia i qualsevol d'altres; c) El pressupost financer i el pla de posada en funcionament de l'activitat econòmica projectada, la rendibilitat prevista i l'anàlisi cost-benefici; d) La forma jurídica, les normes reguladores i els estatuts de la societat o organisme que s'ha d'instituir; e) L'àmbit d'actuació de la societat o organisme; f) Els supòsits d'acabament de l'activitat".

295. Art. 243.2.c TRLMRLC.

296. Art. 243.2.c TRLMRLC i art. 97.1.c TRRL.

297. L'art. 148 ROAS parla de dies hàbils. En canvi, l'art. 97.1.c TRRL parla de dies naturals.

en un dels mitjans de comunicació escrita i en el tauler d'anuncis de la corporació (art. 148 ROAS).

- e) Aprovació final de l'expedient i de la memòria justificativa pel ple de l'ens local (art. 143.1.d ROAS i 243.2.d TRLMRLC). En el cas que hi hagi al·legacions o reclamacions s'hauran de resoldre en sentit positiu o negatiu, i modificar la memòria elaborada arran de les al·legacions estimades, segons el cas (art. 149 ROAS).

X.2.2. Intervenció de diversos ens locals

El ROAS admet i regula la possibilitat que la iniciativa per a l'exercici d'aquest tipus d'activitats parteixi no només d'un ens local, sinó de diversos ens i de diferent nivell territorial²⁹⁸. En aquests casos, els ens locals interessats poden establir, per conveni, l'administració encarregada de realitzar o coordinar els estudis, els treballs de gestió i els tràmits pertinents, com també el grau de participació en la nova entitat jurídica. En el cas que la forma de gestió adoptada sigui un organisme autònom, en el conveni abans esmentat s'haurà de fer constar expressament l'ens local al qual s'ha d'adscriure, als efectes del control i la responsabilitat²⁹⁹.

Degut a la pluralitat d'ens locals que poden intervenir, el ROAS en regula les especificitats a les que es subjecta el procediment respecte a l'establert en el Capítol II, Títol IV³⁰⁰. Per a dur a la pràctica aquesta iniciativa, la pluralitat d'ens podrà utilitzar qualsevol de les formes que recull l'art.

298. Art. 150.1 ROAS.

299. Art. 150.2 ROAS.

300. "a) L'acord inicial l'han d'adoptar tots els ens locals interessats en la iniciativa; b) En aquest acord, pot delegar-se en un dels ens participants la realització o la coordinació dels estudis, els treballs de gestió i els tràmits pertinents fins la constitució de la persona jurídica que ha d'exercir l'activitat; c) La comissió d'estudi a què es refereixen els arts 143 i 144 d'aquest Reglament per a la redacció de la memòria és única, encara que els membres que la integren han de ser designats per tots els ens locals en l'acord inicial; d) El ple de cadascun dels ens locals ha d'acordar el que sigui procedent sobre la presa en consideració de la memòria. Els ens que acordin no acceptar-la resten automàticament separats de la iniciativa, la qual ha de seguir, no obstant això, la tramitació respecte als altres; e) La informació pública de la memòria s'ha d'efectuar en un sol anunci, per un termini de trenta dies, i hi han de constar els ens participants a la iniciativa; f) El ple de cadascuna de les corporacions ha d'aprovar, si s'escau, la proposta definitiva; g) La no aprovació del projecte per algun o alguns dels ens interessats, transcorreguts tres mesos des de la finalització del termini d'informació pública, els exclou automàticament del projecte d'iniciativa, i la resta han d'adoptar nous acords d'aprovació, amb les modificacions que requereixi la nova composició dels ens participants".

137³⁰¹, a més de poder constituir consorcis o altres fórmules convencionals coparticipades³⁰².

X.3. La producció i distribució d'energia elèctrica pels ens locals

Son diversos els preceptes constitucionals³⁰³ que fonamenten l'actuació dels poders públics en l'establiment de polítiques econòmiques. I d'entre tots els anteriors, l'art. 38 CE que reconeix “la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”, i l'art. 128.2 CE, que reconeix “la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

Aquest últim art. contempla, per a alguns autors com SOSA WAGNER³⁰⁴, dos nivells d'intervencionisme públic. Per altres, com ALONSO HIGUERA³⁰⁵, fins a tres. Aquests són:

1. Activitat econòmica pura:

Contempla tota aquella activitat econòmica derivada d'una capacitat general del sector públic extreta directament de l'art. 128 CE. En desenvolupament d'aquest art., el legislador estatal ha dictat l'art. 86.2 LRBRL³⁰⁶. Cal esmentar també l'art. 96 TRRL, que recull l'anterior regulació constitucional establint que “La iniciativa de las Entidades

301. Art. 227 ROAS: “1. En el cas que es constitueixi una societat amb capital íntegrament públic aportat per diverses corporacions locals, cadascuna d'elles ha de complir el tràmit escaient per a la constitució i la dissolució, si s'escau, que preveu aquest Reglament. En el supòsit de dissolució, ha de resoldre, a més, sobre la continuïtat i la manera de prestar el servei. 2. La distribució de la representació respectiva en els òrgans de govern i d'administració de la societat s'ha de fer d'acord amb el que prevegin els estatuts”.

302. Art. 152 ROAS.

303. Arts 38, 51, 40, 128, 130, 131, 138, 139 i 158, tots ells de la CE.

304. SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 7a. ed., Thomson-civitas, 2008, pàg. 22.

305. ALONSO HIGUERA, C. *Manual del secretario. Teoría y práctica del derecho municipal*, vol. 2, Atelier, 2002, pàg. 1495 a 1508.

306. Art. 86.2 LRBRL: “las entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución”

locales para el ejercicio de actividades económicas, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes”³⁰⁷.

En la legislació catalana, l’art. 243 TRLMRLC preveu l’exercici pels ens locals d’activitats econòmiques i, amb més claredat, l’art. 136 ROAS estableix que “els ens locals poden exercir la iniciativa per al desenvolupament d’activitats econòmiques en règim de lliure concurrència en el marc de l’economia de mercat. L’esmentada activitat ha de respondre, en tot cas, a l’interès públic local”.

Així, segons ALONSO HIGUERA, “en virtud de esta capacitación o habilitación general, el municipio puede desarrollar todo tipo de actividades económicas en concurrencia con el sector privado, siempre que sean de interés público local y no se encuentren legal y expresamente excluidas de su intervención por una ley. Este nivel constituiría lo que nosotros entendemos por actividad económica pura”³⁰⁸.

2. Activitat econòmica simple:

Contempla l’activitat econòmica que es porta a terme sobre sectors materials envers els quals l’administració local ostenta competències pròpies, ja estiguin sota el paraigües del concepte de serveis públics de caràcter econòmic o no. En aquest tipus d’activitat es produeix una doble intervenció: la primera, en tant que una administració actua en exercici de les seves competències pròpies, exclou la possible intervenció d’altres administracions; la segona es refereix a l’efecte que produeix la reglamentació del servei en l’activitat dels particulars³⁰⁹ i l’exercici de potestats públiques.

3. Activitat econòmica qualificada:

En aquests tipus d’activitats, l’administració està capacitada en general per a l’exercici de l’activitat, exercint potestats públiques derivades de les competències que ostenta i habilitada expressament i específicament per una llei que li permet desenvolupar en exclusivitat l’activitat, és a dir, en règim de monopoli³¹⁰.

307. Vegeu també art. 47.2 RSCL.

308. ALONSO HIGUERA, C. Op. cit. Pàg. 1498.

309. Arts 84.1.a LRBRL, 236.1.a TRLMRLC i 4 ROAS.

310. És important ressaltar que l’habilitació ha de tenir rang de llei. Així, aquesta només pot partir del propi Estat o de les CA, en tant que aquestes disposen de potestats legislatives, per contra no de l’administració local, que només ostenta la potestat reglamentària.

Podem concloure, doncs, l'existència d'una habilitació legal en favor dels ens locals per a intervenir en el mercat, en règim de lliure concurrència, realitzant activitats de caràcter econòmic. Utilitzant les paraules de SOSA WAGNER “ todo ello supone la admisión de la eventual participación de la administración en la vida económica o, más allá, de su posible beligerancia para orientar en un sentido u otro la producción de bienes o la prestación de servicios”³¹¹. Estaríem parlant d'activitats de caràcter econòmic, referint-nos concretament a les activitats-empresa, enteses com a “actuaciones empresariales de los entes locales de dación de bienes al mercado mediante el ejercicio de actividades que no están publicadas, y que, por tanto, no entran en el ámbito de sus competencias sino en el de su capacidad”³¹².

D'acord amb l'anterior, i en directa relació amb la manca de competències locals pròpies sobre la matèria energètica, i més en concret, sobre producció, distribució i comercialització d'energia elèctrica, podem concloure que l'eventual intervenció dels ens locals en el mercat de generació, distribució i comercialització d'energia elèctrica s'hauria de vehicular com una activitat econòmica pura o activitat-empresa.

L'art. 128 CE abans esmentat parla de la iniciativa del sector públic per a l'exercici d'activitats econòmiques. D'acord amb l'art. 137 CE els municipis es configuren com a entitats territorials bàsiques dins de l'estructura organitzativa de l'Estat. L'apartat tercer de l'art. 2 EAC estableix que “Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia”.

Per tant, l'Estatut contempla els ens locals com a administració local inclosa dins del sistema institucional de la Generalitat. Segons el seu art. 86, “el municipi és l'ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics”, tal com ja afirmaven l'art. 1, apartat primer, de l'LRBRL³¹³ i l'art. 46, apartat primer, del TRLMRLC³¹⁴.

311. SOSA WAGNER, F. Op. cit. Pàg. 22.

312. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M. Op. cit. Pàg. 43.

313. “Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”.

314. “El municipio es la entidad básica de la organización territorial y el elemento primario de participación ciudadana en los asuntos públicos.”

En definitiva, no existeix cap dubte a l'incloure les administracions locals³¹⁵ dins del concepte de sector públic previst a l'art. 128 CE, argument que confirmen els art.s 86 LRBRL i 96 TRRL³¹⁶.

X.3.1. Limitació específica en l'elecció de la forma instrumental

L'objecte de l'RD 1955/2000, d'1 de desembre, (en endavant, RD 1955) és el d'establir el règim jurídic de les activitats de transport, distribució, comercialització i subministrament d'energia elèctrica, regular les relacions entre aquests subjectes, fixar mesures encaminades a garantir aquest servei, qualificat com a essencial, i establir el règim d'autorització de totes les instal·lacions competència de l'Estat (art. 1 RD 1955).

L'art. 2 RD 1955 estableix que “las actividades de transporte y distribución tienen carácter de reguladas y deberán ser llevadas a cabo por sociedades mercantiles que tengan como objeto social exclusivo el desarrollo de las misma”.

Per activitat de transport entenem aquella que té per objecte la transmissió d'energia elèctrica per tal de subministrar-la als distribuïdors, consumidors finals o bé atendre els intercanvis internacionals (art. 4 RD 1955). L'apartat segon del mateix art. estableix que aquesta activitat serà duta a terme pels transportistes, i reitera que seran les societats mercantils que tenen com a objecte transportar energia elèctrica.

L'activitat de distribució és la que té per objecte principal la transmissió d'energia elèctrica i la venda d'aquesta als consumidors a tarifa o distribuïdors que també l'adquireixin a tarifa, i serà duta a terme pels distribuïdors, que són aquelles societats mercantils que tenen per objecte distribuir energia elèctrica, així com construir, operar i mantenir les instal·lacions de distribució i vendre energia elèctrica a tarifa (art. 36 RD 1955). Dins dels requisits que estableix l'art. 37 per a l'exercici de l'activitat de distribució, hi trobem la necessitat d'acreditar la seva capacitat legal, quelcom que s'articularà adoptant la forma jurídica de societats mercantil de nacionalitat

315. Segons l'art. 2.1.c LRJPAC “Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas [...]: C) Las Entidades que integran la Administración Local”.

316. En el mateix sentit, la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de Contractes del Sector Públic, on en el seu art. 3, apartat primer regula que: “A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades: La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local”.

espanyola o, en el seu cas, d'altre estat membre de la UE amb establiment permanent a Espanya (art. 374 RD 1955).

Per últim, l'activitat de comercialització consisteix en la venda d'energia elèctrica als consumidors que tinguin la condició de qualificats i a altres subjectes qualificats segons la normativa vigent. Com en les anteriors activitats, tot i ometre's en l'art. 2, aquesta activitat serà desenvolupada per empreses comercialitzadores. Els requisits necessaris per tal que aquestes empreses puguin desenvolupar aquesta activitat els trobem a l'art. 73 RD 1955. D'entre tots ells, en destaquem la necessitat d'acreditar la seva capacitat legal, quelcom que es durà a terme mitjançant la constitució d'una societat mercantil, amb un objecte social que contempli la venda i compra d'energia elèctrica.

Així doncs, la forma instrumental que hauran d'utilitzar els ens locals que vulguin exercir alguna de les activitats energètiques contemplades en l'LSE serà, imperativament, la societat mercantil, degut a les exigències del RD 1995.

X.3.2. Els règims de producció d'energia elèctrica

L'LSE regula dos règims jurídics aplicables a l'activitat de producció d'energia elèctrica: el règim ordinari i el règim especial. Aquest últim és desenvolupat pel RD 661/2007, de 25 de maig, per mitjà del qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica (en endavant, RD 661).

X.3.2.1. El règim ordinari

X.3.2.1.1. L'autorització administrativa

Respecte el règim ordinari, l'art. 21 LSE estableix que “la construcción, explotación, modificación sustancial y cierre de cada instalación de producción de energía eléctrica³¹⁷ estará sometida al régimen de autorización administrativa previa en los términos establecidos en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo”. Aquesta autorització tindrà caràcter reglat i el procediment per al seu atorgament es subjectarà als principis de transparència, objectivitat i no discriminació. La pròpia LSE estableix que en cas de falta de reso-

317. L'activitat de producció inclourà la transformació d'energia elèctrica, així com, en el seu cas, la connexió amb la xarxa de transport o de distribució.

lució expressa per part de l'administració competent, es produiran efectes desestimatoris. Apareixerà així el règim del silenci negatiu, habilitant a l'interessat per a la interposició dels recursos que procedeixin (art. 21.3 LSE).

Qualsevol interessat que formuli la corresponent sol·licitud d'autorització haurà de complir els requisits establerts a l'art. 21.2 LSE³¹⁸.

Totes aquestes instal·lacions hauran d'inscriure's en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica, depenent del Ministeri d'Indústria i Energia, sens perjudici dels registres territorials que puguin crear les CA amb competències sobre la matèria, amb indicació de les condicions i potència de la instal·lació (art. 21.4 LSE). Aquesta inscripció serà necessària per a poder participar en el mercat de producció d'energia elèctrica.

Per últim, indicar que aquesta autorització podrà ser revocada en el cas que no es mantingui la capacitat de producció autoritzada o bé quan s'incompleixin les condicions o els requisits que aquella pugui imposar (art. 21.6 LSE).

D'acord amb l'art. 26 LSE els productors d'energia elèctrica ostentaran els següents drets: "a) la utilización en sus unidades de producción de aquellas fuentes de energía primaria que consideren más adecuadas respetando, en todo caso, los rendimientos, características técnicas y las condiciones de protección medioambiental contenidas en la autorización de dicha instalación; b) contratar la venta o adquisición de energía eléctrica en los términos previstos en la Ley y en sus disposiciones de desarrollo; c) despachar su energía a través del operador del sistema; d) tener acceso a las redes de transporte y distribución; e) percibir la retribución que les corresponda de acuerdo con los términos previstos en la presente Ley; f) recibir la compensación a que pudieran tener derecho por los costes en que hubieran incurrido en supuestos de alteraciones en el funcionamiento del sistema, en los supuestos previstos en el artículo 10.2 de la presente Ley".

De l'altra banda, seran obligacions dels productors les següents: "a) el desarrollo de todas aquellas actividades necesarias para producir energía eléctrica en los términos previstos en su autorización y, en especial, en lo que se

318. Art. 21.2 LSE: "a) Las condiciones de eficiencia energética, técnicas y de seguridad de las instalaciones propuestas; b) El adecuado cumplimiento de las condiciones de protección del medio ambiente y la minimización de los impactos ambientales; c) Las circunstancias del emplazamiento de la instalación; d) Su capacidad legal, técnica y económico-financiera para la realización del proyecto".

refiere a seguridad, disponibilidad y mantenimiento de la potencia instalada y al cumplimiento de las condiciones medioambientales exigibles; b) la presentación de ofertas de venta de energía eléctrica al operador del mercado, en los términos previstos en el artículo 23; c) estar dotados de los equipos de medida que permitan determinar, para cada período de programación, la energía efectivamente vertida a la correspondiente red; d) adherirse a las condiciones de funcionamiento del sistema de ofertas, especialmente en lo que se refiere al procedimiento de liquidación y pago de la energía; e) aplicar las medidas que, de acuerdo con el artículo 10 de la presente Ley sean adoptadas por el Gobierno; f) contratar y abonar el peaje que corresponda, ya sea directamente o a través de su representante, a la empresa distribuidora o transportista a la que esté conectado por verter la energía a sus redes; g) todas aquellas que puedan derivarse de la aplicación de la presente Ley y sus normas de desarrollo”.

X.3.2.1.2. Producció d'energia elèctrica a partir d'aprofitaments hidràulics

La producció energètica a través d'aprofitaments hidràulics requereix de dos tipus d'autoritacions principals, la referida a les unitats de producció elèctrica i la concessió d'explotació de l'ús de l'aigua³¹⁹. En relació a aquesta última, l'art. 22 LSE remet a la legislació sectorial en matèria d'aigües. En relació a l'autorització de les unitats de producció, l'esmentat art. remet a l'art. 21 LSE abans esmentat.

Tot i que es preveu la possibilitat d'una tramitació conjunta d'expedients quan la competència respecte de les dues matèries sigui estatal, l'articulat puntualitza que “en el procedimiento de otorgamiento de concesiones y autorizaciones para el uso de agua para la producción de energía eléctrica o necesario para el funcionamiento de unidades de producción no hidráulicas instado por particulares, será preceptivo el informe previo de la Administración competente en materia energética que deba autorizar, conforme a lo dispuesto en la presente Ley, las citadas unidades de producción”. Les primeres no es podran atorgar si l'informe emès per l'autoritat competent per a autoritzar les unitats de producció és desfavorable.

319. Referència feta al Real Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprovava el Text Refós de la Llei d'aigües. En el mateix sentit, per les instal·lacions nuclears, vegeu la disposició addicional desena de l'LSE.

X.3.2.2. El règim especial

L'exposició de motius del RD 661/2007³²⁰ escenifica la qüestió jurídica sobre sota quin paraigües material s'ubiquen les ER³²¹. Com podem observar, l'energia, el medi ambient i la sostenibilitat es tornen a enllaçar per a fonamentar una normativa específica per a les energies renovables.

L'objecte del RD consisteix en “El establecimiento de un régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial que sustituye al RD 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial por una nueva regulación de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial” (art. 1.a) RD 661).

X.3.2.2.1. El RD 661/2007, de 25 de maig, per mitjà del qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica en règim especial

X.3.2.2.1.1. Àmbit d'aplicació

L'art. 2 RD 661 regula el seu àmbit d'aplicació. En el seu apartat 1, remet a l'art. 27 LSE³²², per tal de determinar quines instal·lacions de producció elèctrica poden acollir-se al règim especial que regula.

320. Així el text legal es justifica: “La sociedad española actual, en el contexto de la reducción de la dependencia energética exterior, de un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos disponibles y de una mayor sensibilización ambiental, demanda cada vez más la utilización de las energías renovables y la eficiencia en la generación de electricidad, como principios básicos para conseguir un desarrollo sostenible desde un punto de vista económico, social y ambiental. Además, la política energética nacional debe posibilitar, mediante la búsqueda de la eficiencia energética en la generación de electricidad y la utilización de fuentes de energía renovables, la reducción de gases de efecto invernadero de acuerdo con los compromisos adquiridos con la firma del protocolo de Kioto”.

321. GIMÉNEZ CERVANTES, J. Op. cit. Pàg. 324 a 325.

322. Art. 27 LSE: “1. La actividad de producción de energía eléctrica tendrá la consideración de producción en régimen especial en los siguientes casos, cuando se realice desde instalaciones cuya potencia instalada no supere los 50 MW: a) Instalaciones que utilicen la cogeneración u otras formas de producción de electricidad asociadas a actividades no eléctricas siempre que supongan un alto rendimiento energético; b) Cuando se utilice como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles, biomasa o cualquier tipo de biocarburante, siempre y cuando su titular no realice actividades de producción en el régimen ordinario; c) Cuando se utilicen como energía primaria residuos no renovables. También tendrá la consideración de producción en régimen especial la producción de energía eléctrica

X.3.2.2.1.2. Autorització

D'acord amb l'art. 28 LSE la construcció, explotació, modificació substancial, la transmissió i el tancament de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim especial resten subjectes a autorització administrativa prèvia, de caràcter reglat. Aquesta però, no es podrà concedir fins que prèviament no s'hagi obtingut l'autorització del punt de connexió a les xarxes de transport o de distribució. En cas de no obtenir resolució expressa, la sol·licitud s'entendrà desestimada, restant l'interessat habilitat per a interposar els recursos que procedeixin.

Tots els sol·licitants hauran d'acreditar les condicions tècniques i de seguretat de les instal·lacions, el compliment de les condicions de protecció mediambiental i la capacitat legal, tècnica i econòmica adequada al tipus d'instal·lació. L'incompliment d'aquests requisits i condicions o les modificacions substancials de les instal·lacions sense la preceptiva autorització comportaran la revocació d'aquesta.

Els productors d'energia en règim especial es subjectaran a les següents obligacions generals: “a) adoptar las normas de seguridad, reglamentos técnicos y de homologación o certificación de las instalaciones e instrumentos que establezca la Administración competente; b) cumplir con las normas técnicas de generación, así como con las normas de transporte y de gestión técnica del sistema; c) mantener las instalaciones en un grado óptimo de operación, de forma que no puedan causar daños a las personas o instalaciones de terceros; d) facilitar a la Administración información sobre producción, consumo, venta de energía y otros extremos que se establezcan; e) contratar y abonar el peaje que corresponda, ya sea directamente o a través de su representante, a la empresa distribuidora o transportista a la que esté conectado por verter la energía a sus redes; f) cumplir adecuadamente las condiciones establecidas de protección del medio ambiente”.

I gaudiran dels següents drets: “a) Incorporar su producción de energía en barras de central al sistema, percibiendo la retribución que se determine conforme a lo dispuesto en la presente Ley. A estos efectos, tendrá la consi-

desde instalaciones de tratamiento y reducción de los residuos de los sectores agrícola, ganadero y de servicios, con una potencia instalada igual o inferior a 25 MW, cuando supongan un alto rendimiento energético.² La producción en régimen especial se regirá por sus disposiciones específicas y, en lo no previsto en ellas, por las generales sobre producción eléctrica en lo que le resulten de aplicación”.

deración de producción de energía en barras de central la producción total de energía eléctrica de la instalación menos los consumos propios de dicha instalación de generación eléctrica. Cuando las condiciones del suministro eléctrico lo hagan necesario, el Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas, podrá limitar, para un período determinado, la cantidad de energía que puede ser incorporada al sistema por los productores del régimen especial; b) prioridad en el acceso a las redes de transporte y de distribución de la energía generada, respetando el mantenimiento de la fiabilidad y seguridad de las redes; c) conectar en paralelo sus instalaciones a la red de la correspondiente empresa distribuidora o de transporte; d) utilizar, conjunta o alternativamente en sus instalaciones, la energía que adquiriera a través de otros sujetos; e) recibir de la empresa distribuidora el suministro de energía eléctrica que precisen en las condiciones que reglamentariamente se determine”.

Dins de l'apartat dels drets cal fer un esment especial del sistema de distribució dels productors d'energia elèctrica subjectes al règim especial, que es bonificarà amb la percepció d'una prima (art. 30, apartats 3³²³, 4³²⁴, 5³²⁵ i

323. “El régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial se ajustará a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 16 para los productores de energía eléctrica”.

324. “El régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial se completará con la percepción de una prima, en los términos que reglamentariamente se establezcan, en los siguientes casos:

a) Las instalaciones a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 27.

b) Las centrales hidroeléctricas de potencia instalada igual o inferior a 10 MW, y el resto de las instalaciones a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 27.

A los efectos de la presente Ley, no se entenderá como biomasa los residuos sólidos urbanos ni los peligrosos.

c) Las centrales hidroeléctricas entre 10 y 50 MW, las instalaciones a que se refiere la letra c) del apartado 1 del artículo 27, así como las instalaciones mencionadas en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 27.

Para la determinación de las primas se tendrá en cuenta el nivel de tensión de entrega de la energía a la red, la contribución efectiva a la mejora del medio ambiente, al ahorro de energía primaria y a la eficiencia energética, la producción de calor útil económicamente justificable y los costes de inversión en que se haya incurrido, al efecto de conseguir unas tasas de rentabilidad razonables con referencia al coste del dinero en el mercado de capitales”.

325. “El Gobierno, previa consulta con las Comunidades Autónomas, podrá determinar el derecho a la percepción de una prima que complemente el régimen retributivo de aquellas instalaciones de producción de energía eléctrica de cogeneración o que utilicen como energía primaria, energías renovables no consumibles y no hidráulicas, biomasa, biocarburantes o residuos agrícolas, ganaderos o de servicios, aun cuando las instalaciones de producción de energía eléctrica tengan una potencia instalada superior a 50 mW. El Gobierno podrá establecer un régimen económico específico para aquellas instalaciones de

6³²⁶, desenvolupats pels art.s 24 a 30 del RD 661/2007) xxxxxx x x x x xxxxx
xx x xxx xxx xxxxx.

Per últim, les instal·lacions de producció energètica subjectes al règim especial també s'hauran d'inscriure en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica regulat a l'art. 21.4 LSE.

X.3.2.2.1.3 Competència

La competència per a autoritzar la construcció, explotació, modificació substancial, transmissió i tancament d'aquests tipus d'instal·lacions subjectes al règim especial, així com el reconeixement de la condició d'instal·lació de producció acollida a aquest règim correspon a les Comunitats autònomes (art. 4.1 RD 661).

Per altra banda, i d'acord amb l'art. 4.2 RD 661, l'Estat serà competent en relació a:

“a) La autorización administrativa para la construcción, explotación, modificación sustancial³²⁷, transmisión y cierre de las instalaciones de producción en régimen especial y el reconocimiento de la condición de instalación de producción acogida a dicho régimen cuando la Comunidad Autónoma donde esté ubicada la instalación no cuente con competencias en la materia o cuando las instalaciones estén ubicadas en más de una Comunidad Autónoma.

b) La autorización administrativa para la construcción, explotación, modificación sustancial, transmisión y cierre de las instalaciones

producción de energía eléctrica de origen térmico del régimen ordinario cuando, además de utilizar el combustible para el que fueron autorizados, utilicen también biomasa o gases residuales industriales con valorización energética como combustible secundario. Para ello, se tendrán en cuenta los consumos energéticos que se produzcan y los sobrecostes que dicha utilización produzca. El acto resolutorio por el que se determine el citado régimen económico contendrá también las condiciones de utilización de la biomasa o gases residuales industriales con valorización energética”.

326. “el Gobierno podrá establecer reglamentariamente el régimen retributivo específico de las instalaciones de régimen especial que, con posterioridad al reconocimiento de su régimen retributivo, hubieran sido objeto de una modificación sustancial o de una ampliación de potencia”.

327 Art. 4.3 de l'RD 661/2007: “se entiende por modificación sustancial de una instalación preexistente las sustituciones de los equipos principales como las calderas, motores, turbinas hidráulicas, de vapor, eólicas o de gas, alternadores y transformadores, cuando se acredite que la inversión de la modificación parcial o global que se realiza supera el 50 por 100 de la inversión total de la planta, valorada con criterio de reposición”.

cuya potencia instalada supere los 50 MW, o se encuentren ubicadas en el mar, previa consulta en cada caso con las Comunidades Autónomas afectadas por la instalación.

c) La inscripción o toma de razón, en su caso, en el Registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica de las instalaciones reguladas en este Real Decreto, así como la comunicación de la inscripción o toma de razón a la Comisión Nacional de Energía, al operador del sistema y, en su caso, al operador del mercado”.

El procediment a seguir per a l'autorització d'aquest tipus d'instal·lacions el trobem regulat als art.s 6 i següents del RD 661, per a les autoritzacions la competència de les quals correspongui a l'Estat. Per a les que siguin competència de la Comunitat autònoma (art. 5 RD 661) i gaudeixin d'una potencia instal·lada no superior a 100 kw, es podrà regular un procediment simplificat.

En exercici de les competències pròpies, a Catalunya tenim el Decret 308/1996, de 2 de setembre, pel qual s'estableix el procediment administratiu per a l'autorització de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim especial i el Decret 147/2009, de 22 de setembre, pel qual es regulen els procediments administratius aplicables a la implantació de parcs eòlics i instal·lacions fotovoltaiques a Catalunya.

X.3.2.2.2.El Decret 308/1996, de 2 de setembre, pel qual s'estableix el procediment administratiu de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim especial

La Comunitat Autònoma de Catalunya dictà el Decret 308/1996 (en endavant, Decret 308) sota l'empara de l'art. 9.16 de l'Estatut d'Autonomia de 1979, en exercici, per part de la Generalitat, de la competència exclusiva en matèria d'instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, sempre que aquest transport no surti del seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra província o comunitat autònoma, i en exercici de l'art. 10.1.5 del mateix, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si escau, en els termes que aquella legislació estableixi, corresponent a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució en matèria de règim energètic.

El Decret 308 estableix el procediment administratiu per a l'obtenció de la condició d'instal·lació de producció d'energia elèctrica, aollida al règim

especial, per part de les instal·lacions que es trobin ubicades dins de l'àmbit territorial de Catalunya i la creació del registre corresponent que prevegi la nova regulació.

En base a l'art. 1 Decret 308³²⁸ es crea el registre d'instal·lacions de producció d'energia elèctrica en règim especial, que s'adscriurà a la Direcció General d'Energia del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme, l'objectiu del qual és la inscripció de les instal·lacions de producció d'energia elèctrica, previ reconeixement de la condició de producció en règim especial.

D'acord amb l'art. 2 Decret 308, el procediment establert serà d'aplicació a "les instal·lacions de producció d'energia elèctrica, ubicades dins l'àmbit territorial de Catalunya, amb una potència instal·lada igual o inferior a 100 MVA, incloses en algun dels grups definits a l'art. 2 del RD 2366/1994, de 9 de desembre³²⁹, sobre producció d'energia elèctrica per instal·lacions hidràuliques, de cogeneració i altres abastides per recursos o fonts d'energia renovables".

Els arts 3 i següents del Decret 308 regulen la tramitació administrativa per a la obtenció de la condició d'instal·lació de producció d'energia elèctrica en règim especial i la inscripció en el registre creat als efectes.

X.3.2.3. Procediment administratiu per a la implantació de parcs eòlics i fotovoltaics a Catalunya

Els antecedents del vigent Decret 147/2009, de 22 de setembre (en endavant, Decret 147), els trobem en el Decret 174/2002, d'11 de juny, regulador de la implantació de l'energia eòlica a Catalunya, primera regulació que va pretendre harmonitzar i integrar els diversos procediments administratius aplicables a la implantació de parcs eòlics i va iniciar l'ordenació territorial d'aquest sector a través del Mapa d'implantació de l'energia eòlica, definint les zones aptes per a la implantació de parcs eòlics.

328. "L'objecte d'aquest Decret és establir el procediment administratiu per a l'obtenció de la condició d'instal·lació de producció d'energia elèctrica, en règim especial, i la inscripció corresponent en el Registre d'instal·lacions de producció en règim especial, com també l'autorització administrativa de les instal·lacions"

329. Referència que actualment hem de considerar efectuada al RD 661/2007.

El Decret 147³³⁰ té com a finalitat donar compliment al Pla de l'Energia de Catalunya 2006-2015 i agilitzar els tràmits per a la implantació d'aquestes instal·lacions, alhora que integra les exigències ambientals de la Llei 6/2009, del 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes i el nou règim establert pel RD 661/2007.

Les instal·lacions a les que s'aplica el Decret són les “a) instal·lacions de producció d'electricitat a partir de l'energia eòlica d'una potència instal·lada igual o inferior a 50 MW per a les instal·lacions que s'acullin al règim especial, i sense limitació de potència per a les de règim ordinari” i les “b) instal·lacions de sistemes de captació d'energia solar fotovoltaica amb una potència superior a 100 kW amb connexió a la xarxa elèctrica instal·lades directament sobre el terreny amb l'única finalitat de generar energia elèctrica”. No els és d'aplicació a “les instal·lacions fotovoltaïques de potència inferior o igual a 100 kW, les quals han de seguir el procediment administratiu regulat pel Decret 352/2001, de 18 de desembre, sobre procediment administratiu aplicable a les instal·lacions d'energia solar fotovoltaica connectades a la xarxa elèctrica i els procediments administratius que corresponguin d'acord amb la legislació urbanística i la legislació ambiental”.

X.3.2.3.1. Instal·lació de parcs eòlics

El Decret 147 regula de forma separada els procediments d'autorització de parcs eòlics i els procediments d'autorització de plantes fotovoltaïques. Els primers els trobem regulats en els Capítols II i III. Els segons, en els Capítols IV i V. Les fases en les que es desglossa el procediment per a la implantació dels parcs eòlics són, de manera esquemàtica i en resum, les següents:

a) Delimitació de les Zones de Desenvolupament Prioritari

Les Zones de Desenvolupament Prioritari (ZDP) són les àrees geogràfiques que el Mapa d'implantació ambiental de l'energia eòlica a Catalunya, instrument que té la naturalesa de pla territorial sectori-

330. Art. 1 Decret 147/2009: “a) establir els requisits per a la instal·lació de parcs eòlics i definir els criteris energètics, ambientals, urbanístics i paisatgístics que han de regir en la instal·lació dels parcs eòlics; b) regular la implantació d'instal·lacions de sistemes de captació d'energia solar fotovoltaica instal·lades directament sobre el terreny, per tal de facilitar la seva implantació, avançar cap els objectius establerts en el Pla d'Energia de Catalunya 2006-2015 i assegurar la seva correcta ubicació en el territori; c) definir els procediments administratius d'autorització d'instal·lació i d'execució dels parcs eòlics i de les instal·lacions fotovoltaïques, integrant els diversos tràmits previstos a la normativa aplicable”.

al, qualifica com a zones aptes per a la implantació de parcs eòlics³³¹, d'acord amb uns requisits mínims que recull el propi Decret³³².

La determinació d'aquestes zones correspon al Govern de la Generalitat (art. 5 Decret 147), prèvia sol·licitud d'informes preceptius del departament competent en matèria d'energia sobre el potencial eòlic de la zona, del departament competent en matèria de medi ambient sobre l'adequació de la Zona a les previsions del Mapa d'implantació ambiental de l'energia eòlica a Catalunya, informe del departament competent en matèria de política territorial i obres públiques sobre la viabilitat urbanística i paisatgística de la zona i de l'informe elaborat pel departament competent en matèria de cultura sobre els espais de la ZDP que poden veure's afectats per la protecció del patrimoni cultural.

Un cop emesos tots els informes anteriors s'elaborarà la proposta de determinació pel Govern, que estarà subjecta a informe dels municipis afectats.

b) Procés de concurrència.

Delimitada la ZDP, s'inicia un procés de pública concurrència (concurs) per a l'adjudicació de l'autorització d'instal·lació de parcs eòlics a cadascuna de les Zones de Desenvolupament Prioritari, prèvia aprovació de les bases corresponents³³³. Els art.s 7 i 8 Decret 147 regulen

331. Fora de les ZDP i de les àrees delimitades pel Mapa d'implantació ambiental de l'energia eòlica a Catalunya el Decret permet la instal·lació de petits parcs eòlics (màxim de 5 aerogeneradors i una potència màxima de 10 MW), situats a una distància mínima de 2 quilòmetres d'un altre parc eòlic, i que seran autoritzats directament per l'òrgan competent en matèria d'energia, previ pronunciament del Departament de Medi ambient relatiu a la necessitat o no de sotmetre el projecte al tràmit d'avaluació d'impacte ambiental i sobre si es necessari o no l'estudi de l'avifauna. També s'exigirà la intervenció del departament competent en matèria de cultura sobre la possible afectació del patrimoni cultural. Procedimentalment, si fos necessària la declaració d'impacte ambiental i l'estudi de l'avifauna, s'haurà de donar compliment amb el que disposen els art.s 10 a 14 del Decret. En cas contrari, seran d'aplicació els art.s 25 a 27 del mateix.

332. Recurs eòlic suficient, capacitat i punt d'evacuació de l'energia elèctrica produïda, viabilitat urbanística, viabilitat paisatgística i viabilitat ambiental.

333. Les bases han de definir: les condicions urbanístiques, paisatgístiques i ambientals d'instal·lació dels parcs eòlics, la potència màxima admissible, els criteris de disseny dels parcs eòlics, el punt de connexió a la xarxa elèctrica, l'amplitud i nivell de detall de l'estudi d'impacte ambiental, els criteris objectius de valoració, i l'import, termini i forma de constituir les fiances provisionals i definitives. Entre els criteris objectius de valoració, s'inclourà la tecnologia associada al projecte i el conjunt d'inversions associades al projecte.

aquest concurs, així com la documentació a presentar pels interessats en el procés.

c) Procediment d'adjudicació d'autorització administrativa (art. 9 Decret 147).

La Comissió de selecció haurà d'elaborar una proposta d'adjudicació, que serà sotmesa a audiència de les persones sol·licitants per un període de 10 dies, en el qual podran presentar les al·legacions i la documentació que estimin pertinents. La proposta de resolució, amb les al·legacions que s'hi hagin formulat, serà elevada al departament competent en matèria d'energia. Aquest últim dictarà resolució d'adjudicació d'autorització administrativa d'instal·lació de parc eòlic. Aquesta resolució atorga al seleccionat un dret d'accés i connexió a la xarxa de transport o a la xarxa de distribució elèctrica.

d) Procediment d'autorització administrativa per l'execució de parcs eòlics.

Un cop obtinguda l'adjudicació d'autorització administrativa, calen les autoritzacions necessàries per a l'execució dels parcs eòlics. Aquestes són (art. 10 Decret 147):

1. Autorització administrativa i aprovació de projecte executiu a atorgar pel departament competent en energia, que suposarà l'atorgament de la condició d'instal·lació acollida al règim de producció especial, menys pels supòsits d'instal·lacions de potència superior a 50 MW.
2. Declaració d'impacte ambiental.
3. Aprovació d'un pla especial urbanístic.
4. Informe d'impacte i integració paisatgística

Els arts 11 a 21 del Decret 147 regulen el procediment a seguir per a l'execució del parc eòlic.

ORTEGA BERNARDO analitza la intervenció de l'administració local en les diferents fases del procés d'implantació de parcs eòlics, ressaltant que "la participació local directa en la presa de decisió sobre l'adjudicació del concurs en el procediment d'autorització d'instal·lació, mitjançant un òrgan mixt de cooperació, en el qual són presents representants locals. Encara que en el cas català s'ha dissenyat amb representació comarcal i municipal, aquesta participació orgànica és un clar exemple de com es pot garantir la presència local en una decisió que clarament afecta els assumptes propis de la comunitat local", i declarant insuficient la participació funcional dels

ajuntaments a través dels diferents informes requerits en el procediment: “Els ajuntaments són escoltats, el seu parer és pres en consideració, però no se sap amb quins efectes”³³⁴.

A l'anterior reflexió, podríem afegir que el procediment tampoc preveu els efectes d'una possible intervenció d'ens locals en el procés de pública concurrència.

X.3.2.3.2. Instal·lació de parcs fotovoltaics

A diferència de l'anterior sistema, la implantació de parcs fotovoltaics no requereix d'un procediment de pública concurrència, limitant-se el Decret 147 a regular determinacions, que s'afegiran a les que resultin dels instruments de planejament urbanístic, i que en ambdós casos seran imperatius.

En l'art. 22.2 Decret 147 s'estableix els elements reguladors de la instal·lació d'aquests parcs, que són: “a) Que es tracti de terrenys qualificats pel planejament urbanístic com a industrials o com a sistemes urbanístics, d'equipaments comunitaris obtinguts pel desplegament de sectors industrials; b) Que es tracti de terrenys classificats pel planejament urbanístic com a sòl no urbanitzable³³⁵ que no estiguin subjectes a un règim espe-

334. ORTEGA BERNARDO, J. Op. cit. Pàg. 143 i 144.

335. L'art. 23 incrementa les condicions d'ocupació quan s'ocupi sòl no urbanitzable:

“a) En el cas de terrenys contigus a edificacions agrícoles o ramaderes o a les instal·lacions existents pròpies de les actuacions específiques d'interès públic en sòl no urbanitzable previstes en els art.s 474.a) i 474.b) del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, les instal·lacions de captació d'energia solar poden ocupar fins a 3 Ha de superfície. En tot cas, s'ha de mantenir una distància mínima de 500 metres entre les diferents instal·lacions de captació d'energia solar.

b) En el cas de terrenys contigus a àmbits de sòl industrial existents, les instal·lacions poden ocupar fins a 6 Ha de superfície. S'haurà de mantenir la distància mínima de 500 m entre les diferents instal·lacions.

c) En el cas dels terrenys considerats com a idonis per a la implantació d'aquestes instal·lacions a través de Plans d'ordenació urbanística municipal o pels Plans especials urbanístics als que es fa referència en l'art. 22.2 apartat b) 3, les instal·lacions poden superar les 6 ha de superfície sempre i quan presentin un interès territorial estratègic i utilitzin sistemes de captació d'energia fotovoltaica avançats i eficients.

23.2 Els elements necessaris per al funcionament de la instal·lació fotovoltaica, tals com inversors o elements de control, a excepció dels transformadors, s'han d'agrupar, preferentment, en una sola construcció tan a prop com sigui possible d'edificacions existents i totes les instal·lacions de cablejat interior han de ser soterrades. Es procurarà en tots els supòsits evitar l'obertura de noves vies d'accés i l'ocupació innecessària de sòl agrari de qualitat”.

cial de protecció que prohibeixi aquest ús i que compleixin algun dels requisits”³³⁶.

c) Que es tracti de terrenys que, formant part d'infraestructures, de grans instal·lacions equiparables o de llurs zones de servitud, presentin les condicions idònies per al seu aprofitament solar, en aquells casos que la normativa sectorial ho permeti³³⁷.

La implantació d'instal·lacions fotovoltaïques requerirà de les següents autoritzacions (art. 24 Decret 147):

1. La implantació d'instal·lacions fotovoltaïques directament sobre el terreny amb una potència superior a 100 kW, resta subjecta a autorització administrativa prèvia i aprovació de projecte executiu a atorgar per l'òrgan competent en matèria d'energia.
2. La implantació d'instal·lacions fotovoltaïques en sòl no urbanitzable resta subjecte a l'aprovació d'un pla especial urbanístic.
3. L'informe d'impacte i integració paisatgística.
4. Declaració d'impacte ambiental, quan així ho disposi la normativa d'avaluació d'impacte ambiental.

En els art.s 25 i següents es regulen la sol·licitud d'autorització administrativa de la instal·lació fotovoltaica i la tramitació administrativa del projecte d'instal·lació fotovoltaica.

336. “1. Que siguin contigus, bé a àmbits d'ús industrial, bé a edificacions i instal·lacions agrícoles o ramaderes, bé a edificacions i instal·lacions existents pròpies de les actuacions específiques d'interès públic en sòl no urbanitzable previstes en els art.s 474.a) i 474.b) del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, i que, en cas d'edificacions, tinguin una superfície en planta superior a 150 m² o connexions a la xarxa elèctrica o d'aigua corrent; 2. Que es tracti de terrenys l'estat natural dels quals hagi estat greument degradat per una activitat anterior, sense haver-hi efectuat cap operació de restauració i sense que aquesta sigui viable a mitjà termini i en els que la implantació d'un parc fotovoltaic representi una millora del seu estat actual, sempre i quan no suposin un benefici per aquell que hagi incomplert la seva obligació de restaurar. Resten exclosos aquells terrenys que s'hagin vist afectats per incendis forestals d'acord amb el que preveu la legislació aplicable; 3. Que hagin estat considerats com idonis per a la implantació d'aquestes instal·lacions pel Pla d'ordenació urbanística municipal, o bé hagin estat ordenats per un Pla especial urbanístic que prevegi específicament aquesta localització d'acord amb l'art. 67.1.e) del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat per Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol. El Pla especial haurà de ser promogut per l'Administració de la Generalitat de Catalunya”.

337. Les referències les hem d'entendre fetes al Decret Legislatiu 1/2010.

X.4. En particular, les agències i les empreses locals d'energia

X.4.1. *Les agències locals d'energia*

Les agències locals d'energia són institucions de caràcter públic que depenen d'una autoritat territorial, amb les competències en matèria energètica del seu àmbit territorial d'acció.

Podríem dir que aquestes institucions es converteixen en les principals eines de gestió orientades a la promoció de l'eficiència energètica, les energies renovables i la promoció d'un model energètic sostenible, ja que és la pròpia normativa, la relativa a la liberalització del sector elèctric com la de foment de les energies renovables i l'eficiència energètica, qui fixa les condicions favorables per a la creació d'aquestes agències, obrint així als locals un camp d'actuació en la matèria.

Al Dictamen del Comitè de les Regions "energia:examen estratègic i rendiment dels edificis"³³⁸ es recorda el paper clau que desenvolupen els agents locals i regionals, caracteritzant-los com a socis en la definició, la programació i l'aplicació amb èxit de la política energètica local. En aquest context, reitera el seu recolzament al "Conveni dels Alcaldes", i es remet al seu dictamen de prospectiva sobre aquest tema, en el que es destaca entre altres coses que "la acción local es determinante para lograr los objetivos del 20 % de eficiencia energética, y que el papel fundamental de las regiones y municipios en la consecución de dicha meta ya ha sido reconocido apropiadamente por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo". I finalment posa de relleu el treball realitzat per les agències regionals i locals d'energia a la Unió Europea, manifestant que aquestes agències "son socios estratégicos para la política energética europea, y sus acciones deberían ser aún más sostenidas y valorizadas por la Unión Europea".

X.4.1.1. *Origen*

Com a conseqüència de les crisis energètiques dels anys 70 es va arribar a consensuar per la comunitat que es necessitava una planificació de l'energia per tal d'evitar en el futur un nou bloqueig de l'activitat econòmica. Amb aquesta idea, als diferents Estats van començar a proliferar les agències. A

l'Estat espanyol aquesta proliferació ha estat un procés més lent, i el seu inici ha estat lligat a les Comunitats autònomes o a nivell estatal, ja que ha estat recentment quan han començat a sorgir en l'àmbit local, gràcies al suport de la Comissió Europea a través del programa SAVE.

A nivell estatal, l'any 1974 es va crear el "Centro de Estudios de la Energia" encara que les dos primeres agències que trobem son l'Ente Vasco de la Energia (EVE) i la Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía (SODEAN), les quals van néixer l'any 1982. L'EVE es va crear amb els objectius de garantir el subministrament energètic en un període de transició econòmica i amb la idea de redissenyar el model energètic amb un major pes del gas. Però, l'altre agència, SODEAN, estava orientada cap a l'electrificació rural fotovoltaica.

L'any 1985 és una data a destacar, ja que és quan neix l'Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energia (IDAE), el qual es va convertir en l'òrgan més important de l'Estat espanyol en temes de gestió energètica.

Malgrat aquests primers passos en la creació d'agències, és a partir del programa SAVE de la Unió Europea, l'any 1996 quan les de caràcter local, obtenen un forta empenta en a seva creació i desenvolupament, degut al sistema de finançament que hi havia darrera d'aquesta iniciativa comunitària. En concret, el programa SAVE subvencionava el 40 % de les despeses de funcionament de les agències durant els tres primers anys. A l'actualitat, la Unió Europea continua contribuint a la millora de la gestió energètica en el marc del programa *Intelligent Energy Europe 2007-2013*³³⁹.

A l'actualitat hi ha agències en tots els nivells de l'administració pública, des de l'IDEA en l'àmbit estatal, l'ICAEN en la Comunitat autònoma, les agències provincials d'energia o les locals com per exemple l'Agència d'Energia de Barcelona.

Amb caràcter general podríem dir que totes les agències tenen la mateixa finalitat com és la gestió energètica en el seu àmbit territorial, però cal posar de relleu que aquesta finalitat genèrica es concreta de diverses maneres depenent el model d'agència i dels recursos de què disposa cadascuna d'elles, com més endavant veurem. Així, no totes responen al mateix model de ges-

339. *Intelligent Energy Europe 2007-2013 és un programa no tecnològic la finalitat del qual és atorgar subvencions per a la posada en pràctica de polítiques i objectius de la Unió Europea, i la creació de mitjans i instruments que promoguin l'eficiència energètica, les energies renovables i la diversificació energètica. Aquest s'insereix en el Programa marc per a la competitivitat i la innovació (CIP).*

tió, motiu pel qual sens presenta un ampli ventall d'agències heterogeni. Davant d'aquesta situació, l'IDAE va veure la necessitat de crear una associació per a la coordinació de les seves activitats, motiu pel qual va néixer la Asociación de Agencias Españolas de Gestión de la Energía (EnerAgen).

X.4.1.2. Modalitats d'agències

Com ja hem exposat anteriorment, no hi ha un únic model d'agències, sinó que el ventall és ampli i fer una classificació resulta difícil.

Una primera classificació podria ser de caràcter territorial, ja que hi ha agències d'àmbit estatal, regional i local. Les estatals tenen una orientació de definició de la política energètica i execució de programes, ja que per exemple l'IDAE és qui gestiona els ajuts del Govern a les mesures d'eficiència energètica i d'introducció de les energies renovables, i a més, aquesta agència dirigeix les polítiques públiques en matèria energètica, ja que fou l'òrgan competent per a la redacció de la "Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012". I en la mateixa línia es presenten les agències d'àmbit autonòmic com per exemple l'Institut Català d'Energia (ICAEN). Per tant, les agències estatals o autonòmiques presenten una vinculació important amb la definició de les polítiques públiques energètiques. Però no succeeix el mateix amb les agències de caràcter local, comarcal o provincial, perquè aquestes tenen altres competències com podrien ser: activitats de sensibilització i educació, gestió dels ajuts públics, mesures de promoció i planificació al seu nivell territorial, entre altres.

Aquests últim model d'agències presenten un greu problema com és el de la indefinició de competències i la coordinació amb les accions dels ens municipals, sense oblidar-nos de la manca de finançament, el qual va lligat amb les competències. Així, aquestes agències tenen per finalitat una gestió integrada de l'energia. En aquest àmbit, és necessari destacar les agències de Sevilla, Barcelona i La Ribera (València).

L'agència de Sevilla és el cas més destacat per les actuacions en matèria d'instal·lacions solars fotovoltaïques i tèrmiques, però sobretot per l'aprovació de la "Ordenanza para la Gestión Local de la Energía de Sevilla". Aquesta ordenança és important perquè per primera vegada es preveu una gestió integrada de la energia a una ciutat. Un cas semblant és el Barcelona, que va ser pionera en aprovar l'Ordenança Solar i el Pla de Millora Energètica de la ciutat, on determinava la creació de l'Agència. Aquesta agència és qui

implementa el citat pla, adoptant, cada vegada amb major força, un paper de gestor energètic de la ciutat.

Però les citades agències locals, sens menysprear les seves innovadores actuacions i estratègies com a gestors energètics, no hem d'oblidar de la grandària de les ciutats de que es tracten, motiu pel qual, és evident que els petits i mitjans municipis no disposaran d'agències d'aquest calibre. En aquests casos, cal recolzar la creació d'agències comarcals o mancomunades, ja que així es garanteix una major eficiència en l'ús dels recursos municipals i com destaca l'autor IRAEGUI NAVARRO "l'ideal és que l'agrupació de municipis sigui el més homogeni possible, per tal de poder afrontar els problemes amb solucions comunes"³⁴⁰.

Com ja hem anat exposant anteriorment, les agències, per regla general són l'òrgan executiu de les mesures proposades en matèria energètica. Alguns dels seus àmbits d'actuació que realitzen són: a) divulgació, educació i formació; b) promoció de projectes d'energies renovables; c) gestió de la demanda; d) assessorament tècnic.

X.4.2. Les empreses locals d'energia

Les empreses locals d'energia suposen, des de l'àmbit municipal, avançar en el model de gestió energètica des de les agències locals d'energia, ja que s'augmenta la capacitat de gestió. Aquestes empreses poden ser de caràcter 100 % públic o societats mixtes públic/privat, i és important destacar que tenen una funció de gestió integral de l'energia, perquè s'ocupa des de les formes d'estalvi d'energia fins la generació d'aquesta. Així una primera diferència de les empreses locals d'energia amb les agències locals d'energia és el caràcter mercantil de les primeres. A través d'aquest tipus d'empreses els ens locals podran posicionar-se com a: consumidors, productors, promotors d'instal·lacions, i comercialitzadors. D'aquesta forma, l'ens local podria passar de ser consumidor a ésser productor i distribuïdor d'energia.

Aquesta nova forma de gestió pot resultar interessant per als ens locals perquè es tracta d'una manera eficient i efectiva per reduir els costos de l'aprovisionament local i disposar de noves eines per modificar la conduc-

340. IRAEGUI NAVARRO, J.; RAMOS MARTÍN, J. *Gestió local de l'energia*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona, 2004. [Pàgina?](#)

ta dels seus ciutadans mitjançant una nova política de preus i del mateix producte.

A l'actualitat ja existeixen diverses empreses locals d'energia a l'estat espanyol, per exemple al municipi de Molins de Rei, Cuéllar o Sant Pere de Torrelló. Però, cal tenir en compte que les citades empreses es van crear per a la gestió d'instal·lacions singulars, i el que es proposa per diferents autors és un tipus d'empresa local d'energia que gestioni projectes energètics amb un caràcter ampli, arribant fins a la comercialització.

Per tant, una empresa local d'energia podria comercialitzar els serveis energètics que es corresponen a l'energia generada i distribuïda, i així es convertiria en una empresa de serveis energètics, coneguda com a ESCO (*Energy Services Company*).

La forma d'actuar d'aquestes empreses provoca una sèrie d'estalvis energètics i financers que repercuteixen sobre els consumidors, degut a la integració de serveis energètics. La constitució d'una empresa local d'energia provoca un impacte sobre la política energètica local perquè augmenta la capacitat d'influir sobre els agents econòmics i socials mitjançant la seva política energètica.

Per tant, els ens locals han de valorar les possibilitats que ofereixen les empreses locals d'energia com a eina per una millor gestió energètica local. A més, s'ha demostrat que "és una forma clara no només de reduir la despesa per a l'aprovisionament dels diferents serveis energètics per a l'ens local, sinó sobretot de donar un impuls decidit a aquest tipus de gestió que redueix l'impacte de l'activitat humana, genera ocupació en l'àmbit local i ofereix uns millors serveis de qualitat a la població"³⁴¹.

IV. Conclusions

Els ens locals no disposen de competències pròpies en matèria d'energia elèctrica, excloent les competències en la prestació del servei públic d'enllumenat públic (25.2.l i 26.1.a de la LRBRL i 66.3.l i 67.1.a del TRLMRLC), que no responen al plantejament aquí desenvolupat.

No obstant, dins del marc del principi d'autonomia local i de capacitat general dels ens locals, principalment dels municipis (art. 25.1 de la LRBRL

341. IRAEGUI NAVARRO, J.; RAMOS MARTÍN, J. Op. cit. [Pàgina?](#)

i 66.1 del TRLMRLC), i sota el règim jurídic establert per l'LSE basat en la liberalització del mercat del sector elèctric que comporta la intervenció en aquell amb subjecció al principi de lliure competència, així com la despublicació del sector, els ens locals poden intervenir com a productors de béns en règim de lliure concurrència en el sector elèctric, en base a l'articulat esmentat i als art.s 128 CE, 86 LRBRL i 97 TRRL, que reconeixen la iniciativa pública en l'activitat econòmica és a dir, en qualsevol de les activitats elèctriques en que es desglossa el sector (producció, transport, distribució, ...etc.), donat que aquesta intervenció reflexa un interès local, com ha manifestat la doctrina, i beneficia als seus ciutadans.

Menció especial mereix l'art. 66.2 TRLMRLC que atorga competències als municipis en "abastaments energètics", i l'art. 28.1.f) TRRL que atorga competències als plens de les Diputacions en relació al subministrament elèctric; art.s que, en qualsevol cas, s'han de subjectar a l'argumentació anterior.

La intervenció dels ens locals en activitats econòmiques pures, com és el cas de les pròpies del sector elèctric, requereix del compliment de les formalitats establertes per la legislació sobre règim local, no ostentar cap tipus de privilegi o posició dominant, concorrent en el mercat sota un règim estricte de lliure competència, i s'haurà de subjectar a les mateixes limitacions, procediments i autoritzacions que la legislació sectorial preveu per al sector privat.

La intervenció limitativa dels ens locals en el sector elèctric es pot vehicular a través de tres tècniques administratives.

En primer lloc i per a tots els ens locals, mitjançant l'exercici de la potestat reglamentaria, aquests poden dictar ordenances i reglaments que condueixin o limitin l'activitat privada en el sector energètic, dins del marc de les competències materials de que disposen; el màxim exponent d'aquesta activitat administrativa són les ordenances solars o d'edificació destinades a determinar criteris d'ús d'energies renovables o imposar requisits constructius destinats aconseguir nivells prèviament establerts d'eficàcia i d'eficiència en l'ús de l'energia.

En segon lloc, en ús de les competències materials de protecció del medi ambient i d'urbanisme, els ens locals, principalment els municipis, poden intervenir en les activitats pròpies del sector elèctric de la forma següent:

- Mitjançant la prèvia obtenció de les llicències d'obres necessàries per a la construcció, modificació o enderroc de qualsevol tipus d'instal·lació

elèctrica, controlant les determinacions urbanístiques establertes en els diferents instruments de planejament que siguin d'aplicació i la legislació sectorial.

- Mitjançant la prèvia obtenció de les llicències d'activitat necessàries per a la posada en funcionament de qualsevol tipus d'instal·lació elèctrica, per tal de comprovar que efectivament es compleixen les determinacions destinades a la protecció del medi ambient, que poden estar establertes tant en ordenances i reglaments com en la legislació sectorial.

En tercer lloc, mitjançant els instruments de planejament urbanístic general i derivat a través dels quals, gràcies a la seva força de norma jurídica, es fixen criteris d'ubicació de les instal·lacions, sens perjudici de les competències que l'Estat i CA puguin tenir al respecte, i de condicions de construcció i requisits mediambientals i de seguretat de subministrament.

L'anomenada fiscalitat ambiental habilita els ens locals a utilitzar diferents tipus de mesures de caràcter econòmic que permeten a aquests intervenir en el sector elèctric d'una forma més generalitzada que mitjançant els altres dos tipus d'activitats.

Establint i regulant bonificacions en els diferents tributs locals (IBI, IAE, ICIO, taxes, etc.), els ens locals poden orientar l'actuació dels particulars en l'àmbit de l'energia, fomentant l'ús de les energies renovables i l'ús eficaç i eficient de l'energia en general, disminuint així la càrrega fiscal que suporten els particulars. Serà important el paper de l'administració local en el foment de l'ús de les energies renovables, degut a la naturalesa descentralitzada d'aquestes i la seva influència en la reducció de la producció d'elements contaminants.

No obstant, cal recordar que l'ús de la tècnica de la fiscalitat ambiental és més fruit de les competències que els ens locals ostenten en matèria de protecció del medi ambient, que de les que pròpiament correspondrien a la matèria energètica, talment com succeeix en el punt anterior, on quasi tota la intervenció limitativa dels ens locals en el sector elèctric es fonamenta en competències urbanístiques, i no estrictament energètiques.

V. Bibliografia

- ALONSO HIGUERA, C., *Manual del secretario. Teoría y práctica del derecho municipal*, vol. 2, Atelier, Barcelona, 2002.
- AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M., *Derecho Nuclear*, Comares, Granada, 1999.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración local*, La Ley, Madrid, 2006.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *Manual de gestión de servicios públicos locales (Doctrina, jurisprudencia y formularios)*, El Consultor de los ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2005.
- BARCELÓ I BARCELÓ, A., *Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*, Ariel Derecho, Barcelona, 2002.
- BENGOETXEA ARRIETA, F., “Los efectos de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el nuevo régimen urbanístico para instalaciones de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 258, juny 2010.
- BENTACOR RODRÍGUEZ, A., “La racionalización de la función urbanística por la vía de la evaluación ambiental”, a TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. (dir.), *Comentarios a la ley de urbanismo de Cataluña: urbanismo y medio ambiente*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- BLASCO DÍAZ, J. L., “La normativa de caràcter local”, a GIFREU I FONT, J. I FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.) *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanc, València, 2009.
- CASADO CASADO, L. i FUENTES I GASÓ, J.R., *Medi ambient i ens locals*, Cedecs, Barcelona, 2008.
- CARRILLO DE ALBORNOZ, A.J.B., “La reforma de la Ley del Sector Eléctrico para su adaptación a las exigencias de las directivas comunitaria”, a BECKER, F. MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L. M., I SALA, J.M. (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico* vol. I, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- DÍAZ LEMA, J.M., “La evolución del derecho comunitario de la energía: hacia la creación del mercado europeo de la energía. La falta de un regulador europeo y sus consecuencias”, a BECKER, F. MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L. M., I SALA, J.M. (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico* vol. I, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

- DOMINGO LÓPEZ, E., *Régimen jurídico de las energías renovables y cogeneración eléctrica*, INAP, Madrid, 2000.
- FERRET i JACAS, J., “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local”, a *Anuario del Gobierno Local*, 2006.
- ESTEVEZ GOYTRE, R. *Manual práctico de planeamiento urbanístico*, Comares, Granada; 1998.
- ETXEZARRETA VILLALUENGA, J.C., *Los organismos públicos locales*, Bayer Hnos, S.A., Barcelona, 2007.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R., *Manual de derecho urbanístico*, 18a. ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2005.
- FONT I MONCLÚS, J.A., *Urbanisme pràctic*, Bayern Hnos, S.A., Barcelona, 2008.
- FRANCH I SAGUER, M., “La subvención”, a GIFREU I FONT, J. i FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.) *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanc, València, 2009.
- FUENTES I GASÓ, J. R., “La provincia” a GIFREU I FONT, J., *Introducció al Dret Local de Catalunya*, Cedecs, Barcelona, 2002
- FUENTES I GASÓ, J. R., “El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de l'STC de 28 de juny de 2009” a *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, desembre de 2010, pàg. 218 a 224.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNANDEZ, T., *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 7a. ed., Civitas, Madrid, 1995.
- GARRIDO DE LAS HERAS, S., “La incidencia de la normativa ambiental en el sector energético”, a BECKER, F. MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L. M., I SALA, J.M. (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico* vol. I, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2009.
- GIEURE LE CARESSANT, J., *Teoría y práctica para la gestión de los servicios públicos locales. Gestión indirecta (II): concesión de servicios*, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2010.
- GIFREU I FONT, J., *Introducció al Dret Local de Catalunya*, Cedecs, Barcelona, 2002.
- GIFREU I FONT, J., “El planeamiento urbanístico”, a TRAYTER JIMÉNEZ; J.M. (dir.), *Comentarios a la ley de urbanismo de Cataluña*, 2a. ed., Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2007.

- GIFREU I FONT, J i FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanc, València, 2009.
- GIMÉNEZ CERVANTES, J., “El régimen jurídico de las energías renovables en España”, a BECKER, F. MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L. M., I SALA, J.M. (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico* vol. I, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2009.
- GUIMERANS RUBIO, J. M. i MELALDO FRAILE, A. I., *Teoría y práctica para la gestión de los servicios públicos locales. Gestión indirecta (V): sociedades de economía mixta*, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley; Madrid, 2010.
- IRAEGUI NAVARRO, J. i RAMOS MARTÍN, J., *Gestió local de l'energia*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 2004.
- JIMENEZ ASENSIO, R., “El govern local en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: primeres reflexions”, a *Quaderns de dret local*, núm. 13, febrer 2007.
- LOPEZ JURADO, F. i GÓMEZ MONTORO, A.J., “Los principios constitucionales referidos al ordenamiento jurídico español”, a BECKER, F. MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L. M., I SALA, J.M. (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico* vol. I, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- LLISET I BORRELL, F., *Nou règim urbanístic de Catalunya*, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2007.
- MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Administrativo*, 28^a. ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, J.L., “Els serveis públics locals (I): introducció i prestació directa” i “Els serveis públics locals (II): prestació indirecta”, a GIFREU I FONT, J. I FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.), *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanc, 2009.
- MERINO ESTRADA, V., *Teoría y práctica para la gestión de los servicios públicos locales. Formas de gestión de los servicios públicos locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2010.
- MIR I BAGÓ, J., “La regulación de las veguerías en el nuevo estatuto de Cataluña”, a *Anuario del Gobierno Local*, 2006.
- MORA RUÍZ, M., “La ordenación jurídica administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables”, a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 257, abril-mayo 2010.

- ORTEGA BERNARDO, J., “Intervenció local en la implantació de parcs eòlics. reflexions a partir de les últimes novetats aprovades en aquest sector amb l'objectiu de la simplificació del procediment administratiu”, a *Quaderns de dret local*. Fundació Democràcia i Govern Local, núm. 23, juny 2010.
- PADRÓS i REIG, C., “L'activitat econòmica dels ens locals”, a GIFREU I FONT, J. I FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.) *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanc, València, 2009.
- PARADA VAZQUEZ, J.R., *Derecho administrativo. Parte General*, vol. I, 12a. ed., Marcial Pons, Madrid, 2000.
- PAREJO ALFONSO, L., *Manual de derecho administrativo*, vol. I, 5a. ed., Ariel Derecho, Barcelona, 1998.
- PEREZ ROYO, J., *Curso de derecho constitucional*, 7ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2000.
- PERETÓ GARCÍA, M., “Les hisendes locals (II): els ingressos tributaris. Els impostos”, a GIFREU I FONT, J. I FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.) *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanc, València, 2009.
- PRIETO ROMERO, C., *Teoría y práctica para la gestión de los servicios públicos locales. Gestión indirecta (II): Organismo autónomo local*, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2010.
- PUIG I VENTOSA, I., *Fiscalitat Ambiental Local*, Fundació Carles Pi I Suñer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 2004.
- RENYER I ALIMBAU, J., FONT I MONCLÚS, J.A. i SABATÉ I VIDAL, J.M., *La directiva de serveis i els ens locals de Catalunya. Criteris per a l'adaptació de la normativa local a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis de mercat interior*, Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, Associació catalana de municipis i comarques (ACM), Barcelona, 2010.
- RENYER I ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J. R., SOTO VALLE, J. I. i FORCADELL I ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2011.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “El nou disseny de les competències locals”, a *Quaderns de dret local*, núm. 13, febrer 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energía”, a BECKER, F. MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L. M., i SALA, J.M. (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico* vol. I, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

- SABATÉ I VIDAL, J.M., “Els ens supramunicipals de caràcter obligatori (I): la vegueria”, a GIFREU I FONT, J. I FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.) *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanc, València, 2009.
- SALA ARQUER, J. M. “El suministro de último recurso”, a BECKER, F., MARTINEZ-SIMANCAS, J., CAZORLA, L.M i SALA, J.M., *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico*, t. I, Aspectos Jurídicos, Thomson - Aranzadi, Cizur Menor, 2008
- SALA ATIENZA, P., *Temas de Derecho Energético*, Bosch, S.A., Barcelona, 2009
- SALINAS LA CASTA, M.C. “El nuevo régimen económico de la electricidad en la Ley 17/2007, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, para adaptarlo a lo previsto en la Directiva 2003/541/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad”, a GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Comentarios a la Ley de reforma del Sector Eléctrico*, Cívitas, Madrid, 2007.
- SANTOS DIEZ, R. i CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 5ena. ed., La Ley, Madrid, 2002.
- SANZ PÉREZ, D., “El medi ambient a l'àmbit local”, a GIFREU I FONT, J. I FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.) *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanc, València, 2009.
- SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 7a. ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008.
- TOLOSA TRIBIÑO, C., *Contratación administrativa*, 2a. ed., DAPP, Madrid, 2008.
- TORRAS COBAS, F., “Premisas para una correcta transposición de la directiva de servicios en el ordenamiento local”, *Anuario del gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.
- TRAYTER i JIMÉNEZ, J.M., “De las administraciones con competencias urbanísticas”, a TRAYTER JIMÉNEZ; J.M. (dir.), *Comentarios a la ley de urbanismo de Cataluña*, 2a. ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- TRAYTER i JIMÉNEZ, J.M., “Els ens supramunicipals de caràcter obligatori (II): la comarca”, a GIFREU I FONT, J. I FUENTES I GASÓ, J.R. (dirs.) *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanc, València, 2009.

UNESA, *Memoria Anual 2009*, Madrid, 2010.

Xavier VIVES TORRENT («El reto de la competencia», en la obra colectiva, *Energía y Regulación*, Civitas, Madrid, 2007); o a

Paulina BEATO y a Juan DELGADO («Algunas asignaturas pendientes en la regulación del sector eléctrico»,