

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11701** *Pleno. Sentencia 88/2018, de 19 de julio de 2018. Conflicto positivo de competencia 3977-2017. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos del Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. Competencias sobre medio ambiente y poder de gasto: nulidad de los preceptos reglamentarios que atribuyen a la administración del Estado el ejercicio de potestades ejecutivas (STC 13/1992).*

ECLI:ES:TC:2018:88

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencias núm. 3977-2017, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 7, apartados primero y quinto; 9, apartado tercero; 10, primer párrafo y apartado segundo k; 12, apartados primero, segundo, cuarto y séptimo; 14, apartado segundo; 15, apartado segundo, y 20 del Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 26 de julio de 2017, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, promueve conflicto positivo de competencia contra los artículos 7, apartados primero y quinto; 9, apartado tercero; 10, primer párrafo y apartado segundo k; 12, apartados primero, segundo, cuarto y séptimo; 14, apartado segundo; 15, apartado segundo, y 20 del Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la

protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

Los motivos del conflicto son, sucintamente expuestos, los siguientes.

Tras aludir al contenido del preceptivo requerimiento de incompetencia así como al rechazo del mismo por parte del Consejo de Ministros, señala que las ayudas reguladas en el Real Decreto 264/2017 guardan relación con las medidas de protección de la avifauna establecidas en el Real Decreto 1432/2008 en relación con las líneas eléctricas aéreas de alta tensión situadas en zonas designadas como zona de especial protección para las aves, en los ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación para las aves incluidas en los catálogos de especies amenazadas, y en las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de dichas especies. Las prescripciones técnicas del Real Decreto 1432/2008 son de aplicación tanto a las líneas en construcción u objeto de ampliación o modificación, como a las preexistentes. Respecto a éstas últimas se exige que, mediante resolución motivada, el órgano competente de cada Comunidad Autónoma determine las zonas de protección y efectúe un inventario de las líneas que se encuentren en las zonas indicadas y que no se ajusten a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6 y 7 y en el anexo. El Real Decreto 1432/2008, con objeto de impulsar la adaptación de las líneas y facilitar su ejecución, optó por externalizar los costes ambientales de las adaptaciones, los cuales no deben ser asumidos por las empresas, sino por la Administración pública. El Real Decreto 264/2017 establece los mecanismos para financiar las adaptaciones derivadas del Real Decreto 1432/2008.

Regula, de acuerdo con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, la financiación de las ayudas, los requisitos de los destinatarios de la financiación y los requisitos técnicos de los proyectos a financiar. Además, establece que, en el caso de que el proyecto lo presente una empresa de distribución eléctrica, se otorgará una cuantía dineraria que alcanzará el 100 por 100 de la inversión, y, en el caso de que el solicitante no reúna aquella condición, la financiación tendrá el carácter de ayuda en especie. También se dispone que la convocatoria anual determinará la cuantía máxima subvencionable y el carácter incompatible de estas ayudas con otras que, con la misma finalidad, puedan conceder otras administraciones públicas tanto nacionales como internacionales. Todas estas previsiones se consideran inobjetables desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias. Lo que motiva el conflicto es que el Real Decreto 264/2017 margina a las Comunidades Autónomas de las funciones ejecutivas que les corresponden en materia de medio ambiente, puesto que, una vez establecidas las prescripciones técnicas que deben reunir los proyectos, delimitadas las líneas eléctricas que deben ser objeto de adaptación, y fijados los requisitos de los beneficiarios de la financiación y las modalidades previstas, el Real Decreto articula el procedimiento de concesión de las ayudas como un sistema de gestión directa centralizada en el que el ejercicio de todas las funciones ejecutivas se reserva a órganos ministeriales, impidiendo la territorialización de los fondos presupuestados y la intervención de las Comunidades Autónomas en la gestión de esta medida de fomento en los proyectos correspondientes a sus respectivos territorios.

El Real Decreto 264/2017 afirma dictarse al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, apartados 23 y 25 CE, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente y de bases del régimen minero y energético, respectivamente. El escrito de interposición considera que, de los dos títulos estatales, el prevalente es el relativo al medio ambiente, dado que la finalidad fundamental de la norma no es la adecuación de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión, sino evitar la muerte de aves protegidas, así como, de manera secundaria, combatir el cambio climático por la reducción de los incendios forestales provocados por las aves electrocutadas.

En materia de medio ambiente, los artículos 149.1.23 CE y 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) configuran una competencia compartida, en la que corresponde al Estado la normativa básica y a la Generalitat la legislación de desarrollo,

la normativa reglamentaria, la ejecución y la aprobación de normas adicionales de protección. El Tribunal Constitucional ha determinado los requisitos que ha de respetar la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente. La STC 101/2015, FJ 5, establece los criterios de orden material que debe reunir la legislación básica en materia de medio ambiente, criterios que han sido de nuevo recogidos en la STC 53/2017. Los preceptos objeto de conflicto niegan las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente, puesto que atribuyen a órganos de la Administración del Estado funciones ejecutivas que solo excepcionalmente pueden corresponder a la misma.

A la misma conclusión se llegaría, según el escrito de interposición del conflicto, si, hipotéticamente, se admitiera el encuadramiento de los preceptos cuestionados en la materia de régimen energético. En tal caso correspondería al Estado la competencia sobre la legislación básica (art. 149.1.25 CE) y a la Generalitat de Cataluña la de desarrollo legislativo y de ejecución, en los términos previstos en el artículo 133 EAC. Por ello, la consideración de cualquiera de ambos títulos competenciales (art. 149.1.23 o 149.1.25 CE) conduciría a un resultado semejante, pues en ambos casos se atribuye al Estado el nivel competencial de establecimiento de lo básico, lo que permite que las funciones de desarrollo normativo y de ejecución correspondan a la Generalitat de Cataluña.

En conclusión, los preceptos objeto del conflicto deben examinarse desde la perspectiva de su adecuación a la doctrina de ese Tribunal Constitucional relativa a la actividad de fomento como instrumento de la potestad estatal de gasto en materia de medio ambiente. Se cita la STC 13/1992 y se argumenta que, una vez encuadradas las ayudas en la materia de medio ambiente, el objeto del presente conflicto debe insertarse en el segundo de los cuatro supuestos contemplados en el fundamento jurídico 8 b) de la mencionada STC 13/1992. En nada altera la competencia normativa y ejecutiva que corresponde a la Generalitat en ámbitos de competencia compartida el hecho de que la medida de fomento se articule, como en este caso, bien a través del otorgamiento de una cuantía dineraria, que se determina en la resolución de concesión, cuando el titular de la línea es una empresa de distribución de energía eléctrica, o bien como una ayuda en especie, cuando el titular es una persona física o jurídica que no reúne la condición de empresa de distribución eléctrica. En ambos supuestos estamos ante medidas de fomento dinerarias o en especie vinculadas a la finalidad perseguida por la norma y que se financian con cargo a presupuestos públicos.

Por ello, puesto que nos hallamos ante una la regulación de una medida de fomento en un ámbito, como el medio ambiente, de competencia compartida, la regulación básica que corresponde al Estado debe limitarse a especificar el destino de las ayudas y establecer las condiciones esenciales de otorgamiento. Sin embargo, las bases reguladas en el Real Decreto objeto del conflicto atribuyen a órganos de la Administración del Estado las funciones ejecutivas de convocatoria y de ordenación, instrucción, aprobación y resolución del procedimiento de concesión de las ayudas, excediendo del ámbito competencial que corresponde al Estado en los supuestos de medidas de fomento en un ámbito de competencia compartida y con cargo a los presupuestos del Estado.

La doctrina constitucional ha admitido en supuestos excepcionales la gestión centralizada de las subvenciones. En esos casos la gestión de las ayudas debe estar debidamente motivada y debe mostrarse imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas impulsadas y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de sus potenciales destinatarios [por todas, STC 13/1992, FJ 8 d)]. Los argumentos que se aportan, en el preámbulo del Real Decreto, son dos: ausencia de programas de financiación en las Comunidades Autónomas e imposibilidad de establecer criterios objetivos de reparto. En la contestación al requerimiento se añaden nuevos argumentos tales como los principios que, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley del sector eléctrico rigen la autorización de las instalaciones de transporte, distribución y producción de líneas directas; la necesidad de garantizar el cumplimiento de unos

requisitos idénticos y prefijados; la propia idiosincrasia del sistema eléctrico, que comporta que muchas líneas discurran interregionalmente; la necesidad de establecer criterios de gravedad para todo el territorio del Estado; la improcedencia de determinar una distribución del presupuesto por Comunidades Autónomas, que alteraría el sistema de ayudas previsto y la finalidad para la que fueron establecidas y la incidencia de las ayudas en el régimen económico del sector energético.

El escrito de interposición del conflicto alude a un dictamen del Consejo de Estado, en el que se pondría de manifiesto que el análisis de los costes económicos de la implementación de las medidas que debían adoptarse en las líneas eléctricas existentes se efectuó a partir de cada una de las Comunidades Autónomas y pretendía articularse mediante el procedimiento previsto en la Ley general presupuestaria, sin que, en ese momento, pareciera que la territorialización de las ayudas fuera imposible. El desplazamiento excepcional de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas no puede efectuarlo el Estado en base a la ausencia de programas de financiación, puesto que la norma es clara al establecer que la financiación de los proyectos de adaptación de las líneas eléctricas debe dotarse con cargo al presupuesto del Ministerio competente en materia de medio ambiente. Tampoco puede admitirse la centralización con fundamento en la imposibilidad de establecer criterios previos para la distribución. Las líneas de alta tensión que deben ser objeto de adaptación han sido identificadas por las Comunidades Autónomas, que, en cumplimiento de lo previsto en el apartado tercero de la disposición transitoria única del Real Decreto 1432/2008, han elaborado un inventario de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión ya existentes que provocan una significativa y contrastada mortalidad de aves. Los principios que deben aplicarse a las autorizaciones de las modificaciones de las líneas eléctricas en los casos en que la modificación esté sujeta al régimen de autorización, en nada afectan ni inciden en un régimen de ayudas públicas destinadas a las medidas antielectrocución y anticolidión de las aves ubicadas en determinadas zonas de protección. El argumento relativo a la extraterritorialidad de algunas de las líneas afectadas tampoco justifica la gestión centralizada, puesto que la afectación del proyecto de adaptación no incide sobre toda la extensión de la línea eléctrica, sino únicamente sobre los tramos en los que atraviesa una de las áreas definidas por las Comunidades Autónomas como zonas de protección. No constituye un obstáculo la necesidad de establecer criterios de gravedad para todo el territorio del Estado. Nada impide que se establezcan, como ya hacen los artículos 5.2 y 11 del Real Decreto 264/2017, los criterios de priorización de las ayudas en función del peligro real y comprobado que cada una de las líneas que constan en los inventarios elaborados por las Comunidades Autónomas suponga para las aves. El argumento basado en el título competencial del artículo 149.1.25 CE, es decir, la pretendida incidencia de las ayudas en el régimen económico del sector energético, tampoco resulta admisible. En el caso de que tal incidencia exista derivaría de la previsión en la normativa básica de la obligación de adaptar las líneas eléctricas, no de la gestión autonómica de la ayuda.

Entrando ya en la consideración de los distintos preceptos impugnados y aplicando los criterios competenciales expuestos, el escrito de interposición del conflicto no cuestiona los preceptos relativos al objeto y finalidad, régimen jurídico aplicable, financiación, requisitos de los destinatarios de la financiación, requisitos técnicos de los proyectos a financiar, tipología de la financiación en función de la titularidad de las líneas eléctricas, compatibilidad de las ayudas, criterios objetivos de otorgamiento y ponderación, obligaciones de los destinatarios de las ayudas, pago, criterios de graduación de los posibles incumplimientos, y responsabilidad y régimen sancionador.

El conflicto se refiere a la asignación a los órganos ministeriales de las funciones ejecutivas que a continuación se detallan.

El artículo 7.1 atribuye a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, o bien al órgano al que proceda por delegación de ésta, la determinación de las ayudas dinerarias o, en su caso, del coste para la Administración de las ayudas en especie. Esta atribución de una función meramente ejecutiva se pretende amparada en la finalidad de «garantizar

idénticas posibilidades de obtención o disfrute de dicha financiación por parte de sus potenciales destinatarios». Sin embargo, esa misma finalidad se obtiene por la aplicación de los criterios de ponderación y objetivos que establecen los artículos 5.2 y 11 del Real Decreto 264/2017. A la Secretaría de Estado de Medio Ambiente atribuye el artículo 9.3 la adopción de la convocatoria pública anual. También en este caso es claro el carácter ejecutivo de la función atribuida al órgano administrativo estatal. El artículo 10, párrafo primero, atribuye a ese mismo órgano estatal la recepción de las solicitudes. Además, ese mismo párrafo establece que la solicitud debe acompañarse de una memoria que, al igual que la solicitud, se debe presentar mediante modelos normalizados que se establecerán en las convocatorias aprobadas por el órgano estatal. El Tribunal Constitucional ha establecido que la adopción de un modelo normalizado de solicitud de ayudas es un aspecto meramente procedimental que debe incluirse en el contenido propio de las funciones ejecutivas (STC 90/1997, FJ 4). El artículo 10.2 k) impone a los solicitantes de las ayudas en especie, es decir, cuando, por razón del beneficiario, la Administración asume la redacción y ejecución del proyecto que la memoria incorpore, de nuevo mediante modelo normalizado, un escrito que autorice durante al menos un año la realización de los trabajos de adaptación por cuenta del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, lo que comporta la centralización de una función ejecutiva, como es que, en el caso de las ayudas en especie, sea el Ministerio y no la Generalitat de Cataluña quien elabore el proyecto y asuma su ejecución. El artículo 12 atribuye a órganos de la Administración del Estado la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento. Además, el examen y valoración de las solicitudes se atribuye a una comisión de valoración designada por el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. Si bien se prevé la presencia en esa comisión de un funcionario de la administración competente en conservación del medio natural de la Comunidad Autónoma, la presencia de un único funcionario no puede suplir ni justificar que se ignore la competencia de la Generalitat de Cataluña para la convocatoria, tramitación y resolución de estas ayudas (arts. 12.4.7.1 y 7.5). Puesto que el examen y valoración por parte de aquella comisión se prevé que sea objeto de un informe a partir del cual el órgano instructor efectuará su propuesta de resolución provisional, la previsión de la comisión de valoración, su composición y sus funciones tienen también el carácter de función ejecutiva. También comete un exceso competencial el artículo 15.2, que, en el caso de las ayudas en especie, atribuye a un órgano estatal el levantamiento de las actas de comprobación. Por último, puesto que la convocatoria de las subvenciones y su concesión deben corresponder a la Generalitat de Cataluña, ésta y no el Ministerio, debe efectuar la publicidad en los términos que se establece en la normativa general de subvenciones (art. 20).

Mediante otrosí, la Abogada de la Generalitat de Cataluña recuerda que el Real Decreto objeto del presente conflicto plantea de nuevo la vulneración de las competencias autonómicas que deriva de la regulación de medidas de fomento que lleva a cabo el Estado en ámbitos de competencia compartida. Supuestos que han sido objeto de numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional. Eso le lleva a solicitar que el Tribunal «dicte sentencia en un breve plazo con objeto de evitar que se adopte la convocatoria anual y se tramiten las solicitudes de las subvenciones, de manera que el reconocimiento de la competencia autonómica, que esperamos de este Tribunal, pueda tener su proyección sobre las convocatorias anuales de subvenciones de las ayudas reguladas por el Real Decreto 264/2017...».

2. Por providencia de 19 de septiembre de 2017, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Cataluña y, en su representación y defensa, por la Abogada del mismo, frente al Gobierno de la Nación, en relación con los artículos 7, apartados primero y quinto; 9, apartado tercero; 10, primer párrafo y apartado segundo k); 12, apartados primero, segundo, cuarto y séptimo; 14, apartado segundo; 15, apartado segundo, y 20 del Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta

tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de 20 días y, por medio de la representación procesal que determina el artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTIC y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el día 10 de octubre de 2017, el Abogado del Estado se personó en el proceso, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que fue concedida mediante providencia de 11 de octubre de 2017. Finalmente, dicho escrito tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el día 8 de noviembre de 2017, oponiéndose a la demanda con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

Tras exponer el contenido del Real Decreto 264/2017 y los antecedentes del presente conflicto, el Abogado del Estado resume el planteamiento realizado por la Generalitat de Cataluña en su demanda, indicando que no discute el objeto de la financiación, ni que ésta se haga con cargo a los presupuestos del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, sino la gestión centralizada y directa de las ayudas por parte del Estado. Señala que se argumenta que la competencia relativa a la protección del medio ambiente es prevalente, dado el fin que persiguen las medidas de financiación arbitradas. Que en todo caso, aun cuando se invocase el artículo 149.1.25 CE, ambas competencias estatales tienen el carácter de básicas y no pueden fundamentar el establecimiento de un sistema centralizado y de gestión directa de las ayudas por la Administración del Estado, pues con ello se vulneran las competencias autonómicas. Dado que se trata de subvenciones estaríamos en el supuesto, dentro de la clasificación teórica de la STC 13/1992, en el que se considera la situación o ámbito material en el que la Comunidad Autónoma tiene atribuida una competencia sectorial exclusiva y el Estado algún título competencial genérico o específico, o bien el Estado un título competencial genérico que se superpone al de la Comunidad Autónoma.

Aborda a continuación el Abogado del Estado la cuestión de la adecuación de la norma al régimen de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Indica que, si bien es cierto que la finalidad primordial del Real Decreto 264/2017 es la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión para evitar los daños por electrocución causados a las aves y su posible riesgo de incendios forestales por su caída, no se puede obviar que las ayudas recaen sobre una infraestructura, la eléctrica. El fundamento del Real Decreto 264/2017 radica en la disposición adicional única del Real Decreto 1432/2008 que establece que el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, debe habilitar los presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones de los tendidos peligrosos para la avifauna. En este sentido, el Real Decreto 264/2017 no hace más que articular la gestión de la línea de ayudas, previstas en el Real Decreto 1432/2008. El problema tiene que ver con la gestión de las subvenciones. Por ello el Abogado del Estado expone las razones que, a su juicio, avalarían la gestión centralizada.

La primera de ellas es que hay líneas que exceden del ámbito de una Comunidad Autónoma, por lo que no es posible la compartimentación de los fondos. No se trata propiamente de un supuesto de supraterritorialidad, sino de una circunstancia derivada de la naturaleza del sistema eléctrico en el que es más que frecuente que las líneas de transporte de energía eléctrica, afectadas por estas ayudas, discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. De hecho, según el Abogado del Estado, «es

esencial para un sistema integrado y efectivo que muchas de las líneas y especialmente de las más importantes que son además susceptibles de reunir las características constructivas que determinan la posible afección a la avifauna, discurran por más de un territorio». Por tanto, «si el Estado puede ostentar algún título competencial genérico o específico (aquí sería el concurrente de regulación y autorización de instalaciones o infraestructuras energéticas, eléctricas, que transcurran por más de una Comunidad Autónoma), cabría justificar en cierto modo la gestión centralizada».

Es cierto que en la memoria económica del Real Decreto 1432/2008 se establecía una valoración económica específica y concreta por Comunidades Autónomas, pero eso no es más que un estudio económico de lo que sería el coste de la modernización de las líneas eléctricas de alta tensión o de su adaptación a los requerimientos y exigencias de protección medioambiental que el Real Decreto persigue. Lo que ha de dilucidarse es si se trata de un caso en el que es posible la gestión centralizada de subvenciones. Esa gestión se justificaría por el hecho del transcurso indiferenciado de las líneas de transporte de energía eléctrica por territorio de más de una Comunidad Autónoma, circunstancia fáctica que hace que la actividad no sea susceptible de fraccionamiento. La conclusión es que «la competencia exclusiva del Estado para autorización de redes de transporte energético cuyas infraestructuras transcurran por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE), concurrente ahora con la competencia propia también del Estado, de legislación básica sobre medioambiente (art. 149.1.23 CE) hace suponer esa mayor conveniencia técnica de una gestión centralizada, por parte del Estado —que aúna ambas competencias aquí señaladas— de las ayudas a otorgar».

En segundo lugar, señala el Abogado del Estado que es preciso priorizar las líneas eléctricas subvencionables, atendiendo a criterios de gravedad iguales para todo el territorio nacional. Se garantizarían así unos requisitos que garanticen la igualdad en las posibilidades de obtención de todos los destinatarios, pues de lo contrario se desvirtuaría el objeto de estas ayudas, que han de primar necesariamente a los tramos de mayor impacto haciendo abstracción de otras consideraciones. Analiza la distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente y señala que aquí el título autonómico concurre con el exclusivo que al Estado le atribuye el artículo 149.1.22 CE. De este modo «el Estado, en suma, puede esgrimir aquí un título competencial exclusivo o específico, no el meramente básico relativo a la legislación sobre medioambiente, y justificarse la gestión centralizada sobre la base de esa competencia exclusiva del Estado, justificándose aquí, o concurriendo aquí, en una palabra, el criterio de la transversalidad y la supra territorialidad, por razón de la infraestructura de transporte energético, que traspasara el territorio de más de una Comunidad Autónoma».

En tercer lugar, la participación de las Comunidades Autónomas en todo el procedimiento de concesión de las ayudas queda reflejado tanto en el Real Decreto 1432/2008 como en el Real Decreto 264/2017, que las articula, todo ello, de forma respetuosa con las competencias autonómicas en materia de medio ambiente. Son las propias Comunidades Autónomas las que, en un primer momento, deben proceder a la declaración y publicación de las zonas de protección para las aves. Con posterioridad, deben realizar un inventario de las líneas peligrosas dentro de tales zonas y deben notificarlo a los titulares de las líneas inventariadas para que éstos presenten proyectos de corrección. Por otro lado, el Real Decreto 264/2017 prevé la presencia de las Administraciones autonómicas en la comisión de valoración regulada en su artículo 12.4, dado que formará parte de la misma en calidad de vocal, un funcionario de la Administración competente en conservación del medio natural de la Comunidad Autónoma respectiva. Además, entre los criterios objetivos de otorgamiento de la financiación (art. 11) se hallan los informes elaborados por las propias Comunidades Autónomas.

4. Por providencia de 17 de julio de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 7, apartados primero y quinto; 9, apartado tercero; 10, primer párrafo y apartado segundo k; 12, apartados primero, segundo, cuarto y séptimo; 14, apartado segundo; 15, apartado segundo, y 20 del Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que el Real Decreto 264/2017 ha de ser encuadrado en la materia medio ambiente. En dicha materia el artículo 149.1.23 CE atribuye al Estado competencias sobre la legislación básica, pero no de carácter ejecutivo. Por consiguiente, en la medida en que los preceptos impugnados atribuyen funciones ejecutivas a la Administración General del Estado en cuanto a la convocatoria y otorgamiento de las subvenciones previstas en la norma, serían contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y a la consolidada doctrina constitucional en materia de subvenciones y ayudas públicas (por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero). Esa misma vulneración se produciría, según la demanda, en el caso de que se considerase que el Real Decreto parcialmente impugnado se encuadrara en la materia energía, en la que el Estado ostenta igualmente competencias básicas.

El Abogado del Estado ha negado la vulneración competencial denunciada, considerando que la centralización de las funciones de ejecución se encuentra justificada conforme a la doctrina de la citada STC 13/1992, FJ 8 d). Consecuentemente, ha interesado la desestimación íntegra del conflicto.

2. La necesidad de lucha contra la electrocución y la colisión de las aves en líneas eléctricas aparece en el artículo 60.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que le otorga prioridad en las estrategias de lucha contra las principales amenazas para la biodiversidad que debe aprobar la conferencia sectorial de medio ambiente.

A ese objetivo responde también el Real Decreto 1432/2008, algunas de cuyas previsiones son desarrolladas por la norma que ha sido parcialmente impugnada en este proceso, lo que hace necesario ahora referirnos a su contenido.

La cuestión que se trata de resolver en el Real Decreto 1432/2008 es la relativa a la adaptación de determinados tendidos eléctricos para evitar la electrocución y la colisión de las aves en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos, definidas en el artículo 2 u), y existentes a su entrada en vigor. Se trata de aquellas situadas en las zonas de protección a las que se refiere el artículo 3.2 y que se regulan en su artículo 4. Esto es, los territorios designados como zonas de especial protección para las aves; los ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación elaborados por las Comunidades Autónomas para las especies de aves incluidas en el catálogo español de especies amenazadas o en los catálogos autonómicos, y las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies de aves incluidas en el citado catálogo o en los autonómicos, cuando dichas áreas no estén ya comprendidas en las correspondientes a los supuestos anteriores. En relación con lo anterior, el órgano competente de cada Comunidad Autónoma debía publicar las zonas de protección existentes en su respectivo ámbito territorial. El artículo 5 disponía que las líneas eléctricas incluidas en el artículo 3 habrán de ajustarse a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6 y 7 y en el anexo, correspondiendo a cada Comunidad Autónoma (art. 5.2) determinar las líneas que, entre las referidas en el artículo 3.2 (esto es, las ubicadas en las denominadas zonas de protección existentes en su territorio), no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los mencionados artículos 6 y 7 y en el anexo, en los que se regulan



medidas de prevención contra la colisión y la electrocución de las aves. Según la disposición transitoria única.3, las Comunidades Autónomas debían realizar «en el plazo de un año a partir de la fecha de publicación de las zonas de protección, un inventario de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión ya existentes que provocan una significativa y contrastada mortalidad por colisión, de aves incluidas en el Listado de especies silvestres en régimen de protección especial, particularmente las incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas». Las previsiones anteriores se completan con la habilitación al Gobierno, a través del entonces Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para que articulase los mecanismos y presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones de las líneas aéreas de alta tensión antiguas a lo previsto en el Real Decreto 1432/2008.

El Real Decreto 264/2017 tiene precisamente como finalidad asegurar la financiación para conseguir que determinadas líneas eléctricas de alta tensión se adapten a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1432/2008. Regula las bases a las que deberán sujetarse las convocatorias anuales de las ayudas que financiarán estas adaptaciones. En particular, según su artículo 1, serán objeto de financiación «aquellos proyectos de adaptación de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos, existentes a la entrada en vigor del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, ubicadas en las zonas de protección que figuren en el inventario de líneas peligrosas, realizado y notificado a los titulares de las líneas por la Comunidad Autónoma correspondiente de acuerdo a lo establecido en el artículo 5.2 del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto». Se trata de las líneas existentes que, ubicadas en las zonas de protección definidas por las Comunidades Autónomas, no se ajustan a las prescripciones técnicas previstas en el Real Decreto 1432/2008 para prevenir la colisión y la electrocución de las aves y así se hubiera determinado por la administración autonómica correspondiente.

El artículo 2 precisa el régimen jurídico aplicable a las ayudas. En el artículo 3 se establece que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente financiará las ayudas, mientras disponga de crédito presupuestario suficiente. El artículo 4 concreta las características de los destinatarios de la financiación. El artículo 5 trata de los requisitos técnicos de los proyectos que se financiarán, que han de referirse a líneas que figuren en el inventario de líneas eléctricas aéreas de alta tensión que provocan una significativa y contrastada mortalidad por electrocución de aves incluidas en el catálogo español de especies amenazadas y en los catálogos autonómicos y, a la vez, han de contemplar actuaciones de corrección estructural que garanticen las distancias de seguridad entre elementos conductores y que cumplan con los requerimientos de los artículos 6 a 8 del Real Decreto 1432/2008. De entre estos proyectos, se priorizarán aquellos que tengan por objeto líneas con incidencia probada en la mortandad de especies en peligro de extinción o de otras especies amenazadas, líneas en las que la electrocución de aves haya provocado algún incendio forestal grave y líneas ubicadas en el territorio de un parque nacional (art. 5.2). El artículo 6 distingue dos tipos de ayudas: si las líneas son titularidad de empresas de distribución eléctrica, estas recibirán una cuantía del 100 por 100 del valor real de las inversiones, mientras que el resto de titulares de líneas recibirán una ayuda en especie consistente en la redacción del proyecto técnico y la ejecución de la actuación. En el artículo 7 se regula el importe de las ayudas, y el artículo 8 las declara incompatibles con cualquier otra ayuda que tenga el mismo fin.

El artículo 9 se refiere al procedimiento para la concesión de las ayudas, que consiste en convocatorias públicas anuales, en régimen de concurrencia competitiva. En el resto de artículos se tratan las solicitudes (art. 10); los criterios objetivos de otorgamiento y ponderación (art. 11); la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento (art. 12); las obligaciones de los destinatarios de las ayudas (art. 13); la modificación de la resolución de concesión (art. 14); el plazo y forma de justificación (art. 15); el pago de las ayudas (art. 16); los criterios de graduación de los posibles incumplimientos (art. 17); el reintegro de la financiación (art. 18); la responsabilidad y el

régimen sancionador (art. 19), y la publicidad (art. 20). La disposición final primera prescribe que la norma se dicta al amparo de lo previsto en los artículos 149.1.23 y 25 CE, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente y de bases del régimen minero y energético, respectivamente.

De toda esta regulación, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña no controvierte los objetivos de las ayudas previstas ni que se regulen los mecanismos de financiación oportunos para adaptar las líneas eléctricas, ni que esos mecanismos se articulen mediante la convocatoria anual de subvenciones. Lo que objeta el Gobierno de la Generalitat es que del Real Decreto 264/2017 se derive la gestión centralizada de las ayudas en cuestión.

Así, los preceptos objeto del presente conflicto atribuyen a órganos estatales diversas funciones ejecutivas en relación con las ayudas encaminadas a la reforma de las líneas eléctricas para cumplir con los objetivos de la norma. Así ocurriría con los artículos 7.1 y 5 (fijar el importe de cada ayuda); 9.3 (aprobar y publicar las convocatorias); 10, primer párrafo (recibir las solicitudes, que deben presentarse de conformidad con los modelos normalizados que consten en las convocatorias aprobadas por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente); 10.2 k (realización de los trabajos, en el caso de las ayudas en especie y utilización de un modelo normalizado); 12.1 (ordenación del procedimiento); 12.2 (instrucción del procedimiento); 12.4 (examen y valoración de las solicitudes, por parte de una comisión en la que uno de sus ocho integrantes representa a las Comunidades Autónomas); 12.7 (resolución de las solicitudes); 14.2 (modificación de estas resoluciones); 15.2 (comprobación de la realización de los trabajos, en el caso de las ayudas en especie) y 20 (dar publicidad de las ayudas concedidas por parte del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente).

3. Una vez examinada la regulación expuesta, se debe concluir que nos encontramos ante la adopción de una medida de fomento consistente en el otorgamiento de subvenciones, bien de forma directa (dineraria, según el art. 6.1), bien de forma indirecta (como ayuda en especie, con la ejecución de la modificación de las líneas por parte de la Administración, cuando su titular no es una empresa de distribución eléctrica, conforme al art. 6.2).

De acuerdo con nuestra doctrina (STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3) la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate.

Por tanto, debe comenzarse por encuadrar la controversia conforme al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, atendiendo al contenido y finalidad de los preceptos impugnados. Para ello se debe aplicar la reiterada doctrina sobre los criterios de incardinación competencial (SSTC 197/1996, de 3 de noviembre, FJ 3; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3, y 62/2016, de 17 de marzo, FJ 5, entre muchas otras), a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se ha producido la vulneración competencial denunciada.

Hay que tener en cuenta, a la vez, la doctrina recordada, entre otras, por la STC 53/2017, de 15 de junio, FJ 2, citada por la STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2, según la cual «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5, con cita de las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, y 13/1989, de 26 de enero)».

La disposición final primera del Real Decreto 264/2017 se remite indistintamente a los títulos competenciales reconocidos al Estado en los artículos 149.1.23 y 25 CE. El Abogado del Estado se ha referido también al artículo 149.1.22 CE, pero no tanto en relación con el encuadramiento material de la cuestión, sino como justificación de la conveniencia de la gestión centralizada de las subvenciones aquí previstas, lo que se examinará posteriormente.

El Real Decreto 264/2017 se dicta, conforme a su artículo 1.1, para establecer las bases reguladoras para compensar los costes derivados de la adaptación de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión, establecidas en el artículo 3.2 del Real Decreto 1432/2008, en particular aquellas ubicadas en las zonas de protección que figuren en el inventario de líneas peligrosas, realizado y notificado a los titulares de las líneas por la Comunidad Autónoma correspondiente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5.2 del Real Decreto 1432/2008.

El preámbulo del Real Decreto 264/2017 afirma que «Una de las causas más frecuentes de mortandad no natural en la avifauna es la electrocución de las aves en las estructuras de conducción eléctrica, hasta el punto de suponer actualmente el principal problema de conservación para varias de las especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, regulado en el artículo 58 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad». También destaca la relación de esta norma con el Real Decreto 1432/2008, señalando que este último «estableció una serie de obligaciones para que el condicionado técnico de las líneas eléctricas no fuera causa de mortalidad de la avifauna por electrocución o colisión», indicando además que «Para la adaptación de aquellas líneas eléctricas existentes a la entrada en vigor del citado real decreto que no cumplieren con el condicionado técnico establecido en el mismo, la disposición adicional única prevé que el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, habilitará los mecanismos y presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones contempladas». En dicho marco, afirma el preámbulo que «el presente real decreto tiene por objeto establecer las bases reguladoras para la financiación de las acciones de corrección de líneas eléctricas peligrosas para la avifauna, para su adaptación a lo establecido en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, y poder corregir así uno de los principales factores de mortalidad no natural de las aves». Finalmente, añade que «La corrección de líneas eléctricas peligrosas para la avifauna también reducirá el riesgo de incendios forestales, provocados por aves electrocutadas que caen al suelo incendiadas, con la consiguiente reducción de dióxido de carbono provocada por estos incendios. Teniendo en cuenta que los impactos del cambio climático aumentan por el riesgo de incendios por sequías, esta iniciativa puede considerarse como una medida de adaptación al cambio climático, al reducir la probabilidad de este impacto. Adicionalmente, la interrupción del servicio eléctrico en una zona puede provocar que se pongan en marcha generadores que tienen emisiones entre 3 y 4 veces mayores por kwh que la media de la red eléctrica española, por lo que la adaptación y corrección de tendidos eléctricos para la protección de las aves puede ser considerada también como una medida de mitigación del cambio climático».

Procede examinar, en primer lugar, en qué medida las disposiciones impugnadas tienen vinculación con la materia de energía, para valorar si el apartado 25 del artículo 149.1 CE, que otorga al Estado competencia exclusiva para establecer las bases del régimen minero y energético, es relevante en este caso a la hora de proceder al encuadre competencial. Dado que dicho título está referido a la ordenación del sector eléctrico y su régimen económico (STC 18/2011, de 3 de marzo), es posible ahora considerar que, atendiendo a la regulación que se ha expuesto anteriormente y su relación con el Real Decreto 1432/2008, sin descartar su relación con algún aspecto del sector eléctrico, en particular con la calidad del suministro por la reducción de interrupciones del servicio, el Real Decreto que ahora examinamos tiene, por las razones que ahora se exponen, una conexión más directa con la protección del medio ambiente.

En efecto, del vínculo existente entre el Real Decreto 1432/2008 y el que ahora se examina, se constata que la finalidad fundamental del Real Decreto 264/2017 no es, por sí misma, la adecuación de las líneas eléctricas de alta tensión aéreas, sino precisamente hacerlo a fin de evitar la muerte de aves protegidas al estrellarse o electrocutarse en ellas. Siempre que, además, las mencionadas líneas estén ubicadas en zonas de protección de estas aves, tal como se definen por el Real Decreto 1432/2008 (arts. 3.2 y 4, en relación con los artículos 5.2 y disposición transitoria única.3).

Atendiendo a lo anterior, y conforme al preámbulo, la concesión de las subvenciones cuyas bases reguladoras se aprueban mediante el Real Decreto 264/2017 se concreta en dos objetivos: i) la protección de las aves frente a uno de los principales factores de su mortandad no natural, como es su colisión y electrocución con las líneas eléctricas aéreas de alta tensión y ii) la reducción del riesgo de incendios forestales provocados por aves electrocutadas en su caída al terreno, con la consiguiente reducción de dióxido de carbono provocada por estos incendios, lo que mejorará la lucha contra el cambio climático; iii) a esos dos objetivos principales se añade un tercero, indirectamente relacionado con el sector eléctrico pero también con el cambio climático, la disminución de la necesidad de poner en marcha, cuando se interrumpe el servicio eléctrico a causa de estos accidentes, generadores muy contaminantes.

En suma, del contenido y finalidad de la norma se desprende que las subvenciones previstas tratan de conseguir un objetivo de política medioambiental. Por tanto, la norma ha de enmarcarse en la materia medio ambiente.

El orden de delimitación competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) sobre esta materia se traduce en que el artículo 149.1.23 CE atribuye al Estado las competencias para dictar la legislación básica en relación con la «protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección (art. 144.1 EAC). El Estado ostenta, por tanto, la competencia sobre las bases en materia de medio ambiente, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

4. Una vez realizado el encuadramiento competencial, es preciso tomar en consideración, en aquellos supuestos como el presente en que nos encontramos ante una subvención, la doctrina de este Tribunal en la materia.

Dicha doctrina se resume en la STC 13/1992, que parte del principio que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate», ya que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (STC 13/1992, FJ 4). Por tanto, las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas, de modo que si la materia o sector de la actividad pública a la que aquéllas se dirigen son de competencia exclusiva del Estado, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Cuando, por el contrario, en tal materia o sector hayan asumido competencias en uno u otro grado las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de competencias, pues, de no ser así, el Estado restringiría la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno (STC 13/1992, FJ 7).

En la STC 13/1992 este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales que, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, continúan siendo referente constante de nuestra doctrina posterior y de las alegaciones de las partes en los

procesos de constitucionalidad. Dichos supuestos generales tratan precisamente de conciliar la distribución competencial existente en cada materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con la potestad subvencional de gasto público que ostenta el Estado. Potestad que ha sido reconocida cuando se afirma de manera reiterada que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras» (STC 13/1992, FJ 7).

Lo discutido entre las partes resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en concreto, STC 13/1992, FJ 8) para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la resolución objeto de conflicto.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña entiende que nos encontramos en el denominado segundo supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992, el cual determina lo siguiente:

«El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (*v.gr.*, la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.»

El Abogado del Estado disiente del anterior planteamiento y considera que la peculiaridad de estas ayudas conlleva que, como excepción, resulte procedente la aplicación a todas ellas de la doctrina recaída en el fundamento jurídico 8 d) de la misma STC 13/1992, según el cual la gestión centralizada estatal:

«[S]ólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada de la medida de fomento de que se trate.»

5. Así centrados los términos de la cuestión, para su resolución habremos de comenzar analizando las razones aducidas para justificar la concurrencia de la excepción que determina la posibilidad de asunción centralizada de las competencias de regulación del régimen de otorgamiento y de gestión de las ayudas.

Nos encontramos ante un caso en el que la potestad de fomento del Estado se hace patente en un ámbito material en el que ostenta competencias básicas, de modo que la centralización de funciones relacionadas con la regulación del régimen de otorgamiento y

de la gestión de las ayudas sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados.

De acuerdo con lo anterior, debemos examinar tanto las razones expresadas por norma objeto de conflicto como los argumentos aportados por el Abogado del Estado para justificar la reserva al Estado de tales competencias relacionadas con la regulación, gestión y pago de las ayudas.

Del apartado II del preámbulo del Real Decreto se deduce que las razones por las que se estima justificada la centralización son que «muchas de las Comunidades Autónomas carecen de este tipo de programas de financiación» y «la imposibilidad de establecer criterios previos para la distribución del presupuesto, lo que hace inviable determinar una distribución del mismo por Comunidades Autónomas». Por eso se considera que la gestión debe realizarse centralizadamente «para asegurar la plena efectividad de las actuaciones de fomento de la seguridad de las líneas eléctricas, así como para garantizar idénticas posibilidades de obtención o disfrute de dicha financiación por parte de sus potenciales destinatarios, mediante el cumplimiento de unos requisitos idénticos en todo el territorio nacional».

Por su parte, el Abogado del Estado ha justificado la gestión centralizada en que las líneas de transporte de energía eléctrica a las que se refiere la norma transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, lo que se relacionaría con la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.22 CE, en materia de autorización de instalaciones eléctricas. En segundo lugar sostiene que es preciso priorizar las líneas eléctricas subvencionables atendiendo a criterios de gravedad iguales para todo el territorio nacional, primando los tramos de mayor impacto. Y, en tercer lugar, argumenta que la norma garantiza la participación autonómica en tanto prevé la presencia de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en la Comisión de valoración del artículo 12.4.

6. Debemos ahora valorar si las razones aportadas para justificar la gestión centralizada de las subvenciones resultan respetuosas con las competencias autonómicas.

Así, por lo que se refiere a las expuestas en el preámbulo de la norma, no es adecuado argumentar a partir de la ausencia de programas de financiación en las Comunidades Autónomas, porque la norma establece con claridad que la financiación de los proyectos debe dotarse con cargo al presupuesto del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (art. 3).

Tampoco es atendible la imposibilidad de establecer criterios previos de territorialización, ya que, de la regulación del Real Decreto 1432/2008 y del que es objeto del presente conflicto resulta que las ayudas previstas solamente se conceden [art. 5 a) del Real Decreto 264/2017] a «líneas eléctricas que figuren en el inventario de líneas eléctricas aéreas de alta tensión que provocan una significativa y contrastada mortalidad por electrocución de aves incluidas en el Listado de especies silvestres en régimen de protección especial, particularmente las incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, y en los catálogos autonómicos, inventario al que se refiere la disposición transitoria única.3 del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto». Ya se ha mencionado que, conforme a dicha disposición transitoria única.3, las Comunidades Autónomas debían realizar un inventario de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión ya existentes e incluidas en el ámbito de aplicación de la norma (arts. 3.2 y 4 del Real Decreto 1432/2008). Además, el artículo 5.2 precisa todavía más señalando que, de esas líneas, se priorizan aquellas i) «cuya incidencia en la mortandad de especies en peligro de extinción o de otras especies amenazadas haya sido probada»; ii) «que se refieran a líneas eléctricas en las que la electrocución de aves haya sido causa de incendio forestal grave, de acuerdo con el informe que emita la administración competente»; y iii) «que discurran en el territorio de un Parque Nacional». El artículo 11, al fijar criterios objetivos de otorgamiento y ponderación, reitera dichas reglas.

Por tanto, de la propia regulación estatal se infiere que la norma se refiere a líneas de alta tensión que se pueden determinar perfectamente con los criterios que la misma

proporciona, lo que impide atender esta segunda justificación. Por lo demás, tampoco la simple reproducción de la doctrina constitucional en el preámbulo del Real Decreto supone necesariamente que tales exigencias concurren en el caso (STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 6).

Por lo que respecta a los argumentos aportados por el Abogado del Estado, el primero se refiere a que las líneas que han de ser modificadas transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Dicha razón tampoco puede ser atendida ya que, con independencia de que eso sea así, las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión no se refieren a la totalidad de la línea, sino solamente a los tramos de ella identificados conforme a los criterios del Real Decreto 1432/2008, esto es las ubicadas en las zonas de protección a las que dicha norma se aplica (art. 3.2), definidas en los términos de su artículo 4 en relación con el artículo 5.2, y, aún dentro de ellas, solo a las identificadas por las Comunidades Autónomas como aquellas que provocan «una significativa y contrastada mortalidad por colisión, de aves incluidas en el Listado de especies silvestres en régimen de protección especial, particularmente las incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas» (disposición transitoria única.3). Es a esta última norma a la que remite el no impugnado artículo 5 a) del Real Decreto 264/2017, cuando fija los requisitos técnicos de los proyectos a financiar. Estas actuaciones subvencionadas no inciden sobre toda la extensión de la línea eléctrica, sino únicamente sobre determinados tramos identificados en los términos del Real Decreto 1432/2008 y concretados todavía más por el Real Decreto que ahora examinamos.

Tampoco resulta aplicable aquí el título competencial del artículo 149.1.22 CE, pues se refiere a la autorización de las instalaciones eléctricas cuando el aprovechamiento de la energía eléctrica afecte a otra Comunidad o su transporte salga de su ámbito territorial (STC 181/2013, de 23 de octubre, FJ 4), pues es una cuestión diferente de la ahora controvertida. Lo que está en juego aquí es la competencia para concretar las medidas de fomento articuladas por el Estado para que determinadas partes o tramos de las líneas eléctricas cumplan objetivos medioambientales. Además, indirectamente el argumento empleado por el Abogado del Estado remite a la condición supraterritorial de la actividad a subvencionar, justificación que ya ha sido descartado en otras ocasiones por la doctrina de este Tribunal (STC 144/2014, de 22 de septiembre, FJ 4).

El segundo argumento se refiere a la necesaria determinación de criterios de gravedad iguales en todo el territorio. Este segundo argumento tampoco puede ser acogido, ya que dichos criterios ya se encuentran en el Real Decreto 1432/2008, y también en los ya examinados artículos 5.2 y 11 del Real Decreto 264/2017. La territorialización no impide que se tomen en consideración los tramos de mayor impacto desde el punto de vista de los objetivos perseguidos por la norma. Tampoco existe inconveniente alguno, y no se ha controvertido en el proceso, para que el Estado pueda definir dichos criterios con el grado de detalle que estime oportuno.

Finalmente, no puede admitirse la justificación relativa a la participación autonómica en el procedimiento de otorgamiento de las subvenciones, pues es evidente que esa participación no puede sustituir la asunción de las facultades de gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas, conforme al orden constitucional de distribución de competencias y a la doctrina constitucional.

Consecuentemente, no puede admitirse que sea imposible establecer criterios previos para la distribución territorial de las ayudas. Las Comunidades Autónomas, en cumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria única.3 del Real Decreto 1432/2008, deben establecer un inventario de las líneas eléctricas de alta tensión existentes que provocan una significativa y contrastada mortalidad de aves. Además, los criterios para fijar las adaptaciones que deben priorizarse ya han sido establecidos en el Real Decreto 264/2017, singularmente en sus artículos 5.2 y 11. Y, cabe reiterar, su ámbito de aplicación no se refiere a cualquier línea de transporte en su integridad sino solamente a la parte de ella identificada conforme a los criterios de los dos Reales Decretos citados.

En suma, a la luz de todo lo expuesto, cabe concluir que nos hallamos ante el segundo de los supuestos —el b)— de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas enunciados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992.

7. Conforme a lo anterior debemos proceder al examen individualizado de los distintos preceptos del Real Decreto objeto de conflicto que han sido impugnados. Concretamente se trata de los artículos 7, apartados primero y quinto; 9, apartado tercero; 10, primer párrafo y apartado segundo k; 12, apartados primero, segundo, cuarto y séptimo; 14, apartado segundo; 15, apartado segundo, y 20.

De acuerdo con ello, se alcanzan las siguientes conclusiones:

a) El artículo 7.1 fija en 15 millones de euros el máximo anual por titular que no pueden superar las ayudas. Asimismo, prevé que el importe de cada ayuda, sea dineraria o en especie, será determinado por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, o por el órgano que corresponda por delegación, habida cuenta de los criterios contenidos en el artículo 11, la documentación aportada por el solicitante, las disponibilidades presupuestarias y el informe de la comisión de valoración. La fijación del importe de cada ayuda es un aspecto propio de la gestión de las subvenciones que es de competencia autonómica, por lo que la referencia al Secretario de Estado de Medio Ambiente, o el órgano que corresponda por delegación, vulnera las competencias autonómicas y es inconstitucional y nula.

El apartado quinto del artículo 7 no vulnera las competencias autonómicas. Además de que la demanda no contiene una argumentación específica sobre este precepto, resulta que hace referencia a una actuación, instar la reformulación de la solicitud del beneficiario, sin determinar el órgano al que corresponde hacerlo.

b) Del artículo 9.3 se impugna la previsión de que el procedimiento de concesión debe realizarse mediante convocatorias públicas anuales aprobadas por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, o por el órgano al que corresponda por delegación. La convocatoria de unas ayudas concretas para un período determinado constituye un indiscutible acto de gestión o ejecución por lo que su atribución a un órgano estatal es contrario al orden constitucional de distribución de competencias y también inconstitucional y nula.

c) Es igualmente inconstitucional y nula la mención al Secretario de Estado de Medio Ambiente del primer párrafo del artículo 10, cuando prevé que las solicitudes de ayudas han de dirigirse al mismo, único aspecto que discute la demanda. Lo propio sucede con el modelo normalizado de solicitud al que alude ese mismo primer párrafo del artículo 10 y también el artículo 10.2 k). Se trata de una cuestión meramente procedimental que corresponde fijar a la Comunidad Autónoma, decidiendo el modelo o formulario más adecuado. Este Tribunal ha afirmado que no tienen carácter básico los modelos normalizados de solicitud (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11, y las que en ella se citan), y, asimismo, que la gestión administrativa de las ayudas comprende, entre otros extremos, la recepción de las solicitudes, la verificación de sus datos y su tramitación, competencia «de la que sin dificultad se deriva la facultad de la Administración ante la que se tramitan las ayudas para decidir el empleo de los modelos o formularios más apropiados que han de utilizar los solicitantes, así como los que han de utilizarse para resolver sobre su otorgamiento» (STC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4).

Además, el artículo 10.2 k) infringe las competencias autonómicas en otro aspecto. Impone a los solicitantes de las ayudas en especie que envíen un escrito (según el modelo normalizado contenido en la convocatoria), mediante el cual autoricen al Ministerio la realización de los trabajos y renuncien a emprender acciones legales por los perjuicios sufridos como consecuencia de la falta de suministro de energía eléctrica o de la limitación en el acceso a la propiedad. La realización de los trabajos de adaptación de las líneas es una función ejecutiva que, conforme al criterio que se está aplicando, corresponde a la Comunidad Autónoma, en cuanto que se relaciona con una de las formas en las que, según el artículo 6, se materializa la subvención.



d) El artículo 12 se impugna, en primer lugar, en la medida en que designa a órganos estatales para la ordenación e instrucción del procedimiento (apartados primero y segundo), así como para la resolución de concesión o denegación (apartado séptimo). Estas previsiones sobre ordenación, instrucción y resolución de las ayudas, vulneran las competencias autonómicas al referirse a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas y son, por ello, inconstitucionales y nulas. Inconstitucionalidad y nulidad que se extiende al artículo 14.2 en el inciso relativo a que las resoluciones de las solicitudes de modificación serán dictadas por el Secretario de Estado de Medio Ambiente.

En segundo lugar, se cuestiona el artículo 12.4 según el cual el examen y valoración de las solicitudes se llevará a cabo por una comisión de valoración, que tendrá como presidente, con voto de calidad, al Subdirector General de Medio Natural, y de la que formarán parte también cinco funcionarios de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural (el vicepresidente y cuatro vocales, designados por su Director General), un funcionario de la Subdirección General de Medio Natural (el secretario, con voz y voto, designado también por el mismo Director General) y un funcionario de alguna Comunidad Autónoma designado por la Comisión Estatal de Patrimonio Natural y la Biodiversidad. El examen y valoración hechos por la comisión se traducirá en un informe (art. 12.5) a la vista del cual el órgano instructor formulará su propuesta de resolución provisional (art. 12.6). Estos dos últimos aspectos no han sido impugnados, de suerte que podemos entender que la impugnación no cuestiona la existencia de una comisión de valoración en el procedimiento de otorgamiento de las subvenciones, salvo en lo relativo a su composición y en la medida en que se vincula a un procedimiento centralizado de concesión de las ayudas, lo que determina que esté integrada, en su práctica totalidad, por representantes estatales. En ese sentido, dadas las funciones que la misma tiene atribuidas en relación con unas ayudas que no pueden ser gestionadas centralizadamente, su actual composición vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

Se trata de funciones de naturaleza ejecutiva que contravienen el orden constitucional de distribución de competencias. Es, por tanto, inconstitucional y nula la composición de la comisión de valoración determinada en el artículo 12.4.

e) El artículo 15.2 obliga a que la justificación de las ayudas en especie se realice mediante un acta de comprobación de la inversión firmada por un representante de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. La comprobación de la realización de la actividad financiada es una obligación que impone el artículo 32 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, al órgano que ha concedido la subvención, como una parte más del procedimiento administrativo a realizar y entra dentro, por lo tanto, del ámbito de la función ejecutiva. Así, la referencia a un órgano estatal es inconstitucional y nula.

f) El artículo 20 regula la publicidad de las ayudas y ordena, entre otros, al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, dar publicidad a las mismas. Nos encontramos de nuevo ante la asunción de una función ejecutiva que contraviene el orden constitucional de distribución de competencias. Por consiguiente, si las Comunidades Autónomas han de ser las responsables de la concesión, deberán serlo también de la publicidad de las ayudas. Por ello, esta regulación es inconstitucional y nula.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencias y declarar que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucionales y nulos los preceptos del Real Decreto 264/2017, de 17

de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión que, a continuación, se enuncian:

a) Las referencias al «Secretario de Estado de Medio Ambiente, o bien por el órgano que proceda por delegación» y al informe de la comisión de valoración del artículo 7.1.

b) El inciso «por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, o bien el órgano que proceda por delegación» del artículo 9.3.

c) La referencia al «Secretario de Estado de Medio Ambiente» y a «los modelos normalizados de solicitud» y «que se establecerán en las correspondientes convocatorias» del primer párrafo del artículo 10, así como los incisos «conforme al modelo normalizado que se establezca en las correspondientes convocatorias» y «por cuenta del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente» del artículo 10.2 k).

d) El artículo 12, apartados primero, segundo, cuarto y séptimo.

e) El inciso «Las resoluciones de las solicitudes de modificación serán dictadas por el Secretario de Estado de Medio Ambiente» del artículo 14.2.

f) El inciso «firmado por un representante de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural» del artículo 15.2.

g) La referencia a «El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente» del artículo 20.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Madrid, a diecinueve de julio de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.