

INFORME DOS SERVIZOS XURÍDICOS SOBRE A PROPOSICIÓN DE LEI, DE INICIATIVA POPULAR, DE MEDIDAS PARA A NOVA XESTIÓN DOS SALTOS E APROVEITAMENTOS HIDROELÉCTRICOS NA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA

Consulta

Requíreselles aos Servizos Xurídicos para que emitan informe verbo de se a Proposición de lei, de iniciativa popular, de medidas para a nova xestión dos saltos e aproveitamentos hidroeléctricos na Comunidade Autónoma de Galicia (doc. R.E. núm. 40064, do 12 de novembro de 2017) cumpre os requisitos materiais e formais legalmente esixidos para ser admitida a trámite e, en concreto, o disposto na Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia.



PARLAMENTO
DE GALICIA

Consideracións

SERVIZOS XURÍDICOS 1. Normativa xeral

A iniciativa lexislativa popular forma parte do dereito fundamental da cidadanía a participar directamente nos asuntos públicos (artigo 23.1 da Constitución), cuxo exercicio desenvolve a Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia, en cumprimento do establecido no artigo 13.1 do Estatuto de Autonomía de Galicia. En concreto, o seu artigo 1 faculta ás cidadás e aos cidadáns maiores de idade que gocen da condición política de galegas ou galegos e que se atopen inscritos no censo electoral para exercer a iniciativa lexislativa popular en materias non expresamente excluídas pola lei e de acordo co procedemento establecido nela.

Entre os requisitos persoais, para ter a capacidade necesaria para exercer a iniciativa lexislativa, son imprescindibles a proba da maioría de idade, a condición política de galega ou galego e a inscrición no censo electoral de calquera das circunscricións electorais de Galicia (arts. 1 e 5). Asemade, a Lei establece que os membros da comisión promotora, integrada por un mínimo de dez persoas [art. 4 c)], terán que reunir a condición de electoras ou electores e non estar incurso nas causas de inelixibilidade ou incompatibilidades aplicables nas eleccións ao Parlamento de Galicia (arts. 1 e 5).

Consonte o disposto nos artigos 3 e 6 exclúense dunha iniciativa lexislativa popular as materias non atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma, as de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía de Galicia e as que, en todo caso, requiran para a súa aprobación unha maioría cualificada, así como as de natureza orzamentaria e tributaria. Ademais requírese a inexistencia previa doutra iniciativa lexislativa en trámite sobre o mesmo obxecto.

O artigo 4 da Lei establece o procedemento a seguir para a presentación da iniciativa lexislativa popular no Rexistro do Parlamento de Galicia sinalando que, o escrito dirixido á Mesa, conterá o texto articulado da proposición de lei, precedido dunha exposición de motivos, e dunha exposición das razóns que aconsellen a aprobación polo Parlamento de Galicia da correspondente proposición de lei.

Por outro lado, as funcións cualificadoras da Mesa da Cámara suxéitanse ao réxime xeral, efectuando un control de legalidade en función do canon estritamente normativo, e non político nin de oportunidade. Nestes termos pronunciouse o Tribunal Constitucional nos autos 428/1989 (fundamento xurídico 3) e 140/1992 (fundamento xurídico 3) e na Sentenza 76/1994 (fundamento xurídico 2).

2. Exame do escrito núm. 40064 polo que se formaliza a iniciativa lexislativa popular

A presentación deste escrito inicia un procedemento parlamentario regrado correspondéndolle á Mesa da Cámara realizar o control de legalidade formal da documentación achegada e, en concreto, a declaración de admisión ou non a trámite da iniciativa lexislativa formulada, polos motivos taxados regulados no artigo 6 da citada Lei, a cuxo exame procedemos a continuación:

2.1. Materias excluídas.

O artigo 3 da Lei de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia exclúe da dita iniciativa as materias seguintes:

- As non atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma de Galicia.
- As de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía e as que, en todo caso, requiran para a súa aprobación o voto favorable dunha maioría cualificada.
- As de natureza orzamentaria e tributaria.

A principal razón para xustificar a proposición de lei é a necesidade de promover políticas públicas para garantir a enerxía como servizo público para o desenvolvemento económico e industrial de Galicia, así como garantir a subministración da enerxía como dereito universal de todas as persoas. Máis concretamente, preténdese:

- Que a Xunta de Galicia participe directamente ou a través de empresas mixtas no aproveitamento dos recursos enerxéticos endóxeos.
- A aprobación dunha lei que regule a explotación de aproveitamentos hidroeléctricos para fins de utilidade pública e de interese social.
- O compromiso de entregarlle ao Parlamento galego unha relación detallada da situación e as estipulacións das concesións hidroeléctricas en Galicia.
- Que a Xunta de Galicia promova a modificación do texto refundido da Lei de Augas, para conseguir os obxectivos anteriormente expostos.

O texto da proposición de lei, logo dunha exposición de motivos, consta de 3 artigos, seguidos dunha disposición derogatoria e dúas derradeiras.

Tendo en conta que a Lei reguladora da iniciativa lexislativa popular exclúe dela as materias que non sexan competencia da Comunidade Autónoma de Galicia, debemos facer unha análise do sistema de distribución competencial vixente e a xurisprudencia do Tribunal Constitucional respecto das materias que poderían quedar afectadas pola proposición de lei.

O artigo 1 prevé que o Goberno galego adopte as medidas necesarias encamiñadas á participación da Xunta de Galicia no aproveitamento público de todos os recursos



PARLAMENTO
DE GALICIA
Servizos Xurídicos

enerxéticos, así como de todas as instalacións de produción, distribución e transporte existentes en Galicia. E o artigo 2 establece a previsión de que o Goberno galego, logo da aprobación da correspondente lei, regule a adscrición e cesión da explotación de aproveitamentos hidroeléctricos revertidos polas administracións hidráulicas competentes nas concas hidrográficas internas da comunidade autónoma para fins de utilidade pública e interese social. Entendemos que esta regulación pode incidir, en primeiro lugar, na materia *«aproveitamentos hidráulicos, [canles e regadíos] cando as augas descorran integramente dentro do territorio da Comunidade»* (art. 27.12 EAG en relación co art. 148.1.10.º CE), verbo da que ten competencia exclusiva; sen prexuízo da *«lexislación, ordenación e concesión de recursos e aproveitamentos hidráulicos cando as augas corran por máis dunha comunidade autónoma, e a autorización das instalacións eléctricas, cando o seu aproveitamento afecte outra comunidade ou o transporte de enerxía saia do seu ámbito territorial»*, competencia que lle corresponde en exclusiva ao Estado (art. 149.1.22.ª CE). Igualmente, podería incidir na materia *«instalacións de produción, distribución e transporte de enerxía eléctrica, cando este transporte non saia do seu territorio e o seu aproveitamento non afecte a outra provincia ou comunidade autónoma»* (art. 27.13 EAG), sen prexuízo da *«lexislación, ordenación e concesión de recursos e aproveitamentos hidráulicos cando as augas corran por máis dunha comunidade autónoma, e a autorización das instalacións eléctricas, cando o seu aproveitamento afecte outra comunidade ou o transporte de enerxía saia do seu ámbito territorial»* e das *«bases do réxime mineiro e enerxético»*, competencias que lle corresponden en exclusiva ao Estado (art. 149.1.22.ª e 25.ª CE). Téñase en conta que os recursos naturais que constitúen unha fonte da que obter enerxía poden constituír e, de feito, constitúen o obxecto material dunha pluralidade de competencias estatais e autonómicas que converxen nel: *«Los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros»* (STC 227/1988 FX 13).



En segundo lugar, a regulación da proposición de lei podería tamén afectar á materia *«réxime mineiro e enerxético»* sobre a que a Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia compartida co Estado (arts. 28.3 EAG e 149.1.25.º CE). A este respecto o Tribunal Constitucional inclúe dentro da materia “sector enerxético” a submateria “sector eléctrico” que, ao seu xuízo, por constituír un sector estratéxico para o funcionamento de calquera sociedade e representado por si mesmo unha parte moi importante dentro do conxunto da economía nacional, xustifica que poida intervir o Estado na ordenación do sector eléctrico tanto a través do título xeral relativo á planificación xeral da economía (art. 149.1.13.º CE) como mediante o máis específico relativo ao sector enerxético (art. 149.1.25 CE) (SCT 18/2011). Agora ben, advirte que o lexislador estatal non pode incidir, con carácter xeral, no sistema de delimitación de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas establecida pola Constitución e os estatutos de autonomía sen unha expresa previsión constitucional ou estatutaria que non foi establecida en materia enerxética (SSTC 197/1996 e 18/2011).

A regulación dos citados artigos da proposición de lei tamén pode incidir na materia referida ao *«fomento e planificación da actividade económica»*, verbo da que a

Comunidade Autónoma de Galicia ten tamén competencia compartida co Estado (art. 30.I.1 do EAG en relación co artigo 149.1. 13.º CE), dentro das bases da planificación xeral da actividade económica tendo en conta o impacto que o sector hidroeléctrico ten na economía. Por iso «la Constitución reserva al Estado las competencias para establecer las “bases del régimen...energético (art. 149.25 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» (STC 18/2011, FX 7). A finalidade última desta reserva competencial estatal é «asegurar la unicidad del orden económico nacional [que] es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores» (STC 1/1982, FX 1).

O artigo 3 dispón que o Goberno galego, dentro do exercicio en materia de augas, promoverá e defenderá nos órganos de coordinación coas administracións públicas, en concreto coa Administración xeral do Estado, as actuacións necesarias de cooperación que permitan a posta en práctica de medidas encamiñadas a modificar a Lei estatal de augas (LA), texto refundido aprobado polo Decreto legislativo 1/2001, do 20 de xullo, para o cal enumera as modificacións de determinados preceptos da citada lei estatal que deben levarse a cabo que consistirían en establecer disposicións especiais no procedemento de reversión á Administración pública competente de instalacións hidroeléctricas logo da extinción do dereito de uso privativo das augas adquirido en virtude dunha concesión ou por outros títulos xurídicos, así como a adscrición e cesión da explotación de aproveitamentos hidroeléctricos revertidos pola Administración do Estado para fins de utilidade pública. Esta regulación afecta a instalacións que operan no dominio público hidráulico, que é de titularidade estatal (art. 1 LA) por ministerio da lei estatal (art. 132.2 CE): «En consecuencia, aquella forma de afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8ª de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1ª de la Constitución. Por estricto que sea el alcance de este último precepto, es fácil advertir que la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedaría quebrantada si la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes pudieran ser o no objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio del Estado. De ahí que sólo el legislador estatal pueda disponer, como condición básica que garantice la igualdad sustancial, la determinación de las categorías de bienes naturales que quedan excluidas del tráfico privado (...) El conjunto de razones expuestas permite concluir que corresponde al legislador estatal en exclusiva la potestad para excluir genéricamente del tráfico jurídico privado las aguas continentales, consideradas como un género de bienes naturales o un recurso natural unitario, y para integrarlas en el dominio público del Estado.

Ahora bien, como se ha declarado con anterioridad, el hecho de que el dominio público hidráulico sea en su totalidad de titularidad estatal no significa que todas las competencias que se ejerzan sobre el mismo hayan de corresponder también al Estado, ya que el dominio público no es concepto que por sí sólo delimite competencias en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía» (STC 227/1988).

E, en relación co conxunto de actuacións necesarias para obter enerxía da auga, a dita sentenza indica:

«El concepto de «aprovechamientos hidráulicos» admite una definición suficientemente precisa, a la luz de la concepción del dominio público que está latente en las nociones que la Constitución, los Estatutos y la Ley de Aguas utilizan en esta materia. El régimen demanial comporta la titularidad pública de los bienes sobre los que recae, pero sobre todo supone que tales bienes quedan sujetos a reglas exorbitantes del Derecho privado. Estas reglas pueden clasificarse en dos grupos:

-las que se refieren a la protección del demanio, de un lado,

-y las que regulan su utilización o aprovechamiento, incluida la denominada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamiento, de otro.

(...) si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que lo componen, en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el art. 132.1 de la Constitución. En consecuencia, por lo que se refiere a las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables que discurran por cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en sus respectivos territorios, las Comunidades de Galicia y el País Vasco tienen atribuida la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento. De acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, y como admite el Letrado del Estado, para el ejercicio de esta competencia no sólo les corresponden funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas. Ahora bien, dicha competencia autonómica general sobre el régimen de aprovechamiento de los citados recursos hidráulicos no puede enervar el ejercicio de las que, sobre esos mismos bienes, corresponden al Estado en virtud de específicas habilitaciones constitucionales. De modo singular, aquella genérica competencia autonómica sobre el aprovechamiento de los recursos hidráulicos no puede desconocer la competencia específica que el citado art. 149.1.18.ª de la Constitución atribuye al Estado sobre la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas. De tales premisas se desprende lógicamente que, en principio, no puedan estimarse inconstitucionales ni invasoras de competencias autonómicas las normas del Estado que determinan el régimen de protección de los bienes del dominio público hidráulico y establecen las reglas básicas del sistema concesional, aun cuando incidan, como es obvio, en el régimen de aprovechamiento de las aguas continentales sobre las que las Comunidades Autónomas extienden sus competencias en virtud del art. 149.1.22ª de la Constitución y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. Las consideraciones que preceden deben cerrarse con una última precisión, ya apuntada en fundamentos jurídicos anteriores. Consiste ésta en que sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes actividades, que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales, respecto de las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias sea al Estado, sea a las Comunidades Autónomas. El sistema de distribución competencial en relación con las aguas continentales no se agota, por tanto, en los enunciados normativos de los arts. 148.1.10ª y 149.1.22ª de la Constitución y en los preceptos de los Estatutos de Autonomía específicamente referidos a los aprovechamientos hidráulicos, de la misma manera que el régimen jurídico de las aguas no se reduce a

la regulación de su propiedad, a la protección del demanio y a la utilización de los caudales en sentido estricto».

E engade, no referido á potestade normativa para regular os aproveitamentos hidráulicos nas concas intra e extracomunitarias:

«De acuerdo con nuestras consideraciones anteriores, es necesario recordar aquí la distinción entre las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia genérica sobre el régimen de los aprovechamientos hidráulicos en las aguas que discurren íntegramente por su territorio y aquellas otras que ostentan competencias en materia de aguas dentro de los límites establecidos por el art. 148.1.10.^a de la Constitución. En el primer caso, la regla general es que corresponde a las Comunidades Autónomas legislar sobre los aprovechamientos de las aguas públicas en las cuencas intracomunitarias, con las únicas salvedades que deriven de otros títulos competenciales del Estado, como son los referidos a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y sobre el medio ambiente o a las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.18.^a, 23.^a y 25.^a de la Constitución), entre otros. Con estas excepciones, procede declarar que, en estas Comunidades Autónomas y en relación con las cuencas intracomunitarias, la legislación del Estado sobre el aprovechamiento de las aguas públicas sólo puede tener carácter supletorio del Derecho propio de las mismas. Por el contrario, en los demás casos, el Estado puede regular el uso y aprovechamiento de las aguas continentales, siempre que se salvaguarden las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de su interés, así como las demás que ostenten sobre materias conexas, cuando haya de darse prioridad a otros títulos competenciales».

De maneira que os actos de exercicio competencial autonómicos sobre a materia referida aos aproveitamentos hidráulicos deben ser compatibles cos actos estatais derivados do exercicio da competencia en materia de protección do medio ambiente, en cuxo obxecto atópanse os bens de dominio público hidráulico, e as relativas aos títulos administrativos que habilitan para o seu aproveitamento.

Por outra banda, entendemos que o artigo 3 contén realmente unha declaración de vontade que non cumpre estritamente a función prescritiva dunha norma xurídica senón que é máis propia dun instrumento de impulso da acción do Goberno como son as proposicións non de lei (art. 160 RPG) verbo das que se lles recoñece iniciativa tanto ás persoas físicas como ás xurídicas (art. 16 da Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia) e a través da cales se podería instar a Xunta a que se dirixa ao Goberno do Estado para modificar, nos citados termos, a Lei estatal de augas. Porén, no podería promoverse unha proposición de lei de iniciativa popular que teña por obxecto a modificación desa norma xurídica estatal xa que a súa aprobación no Parlamento de Galicia precisaría de maioría absoluta (art. 163.2 RPG) polo que estaría excluída dunha iniciativa lexislativa popular (art. 3.2 da Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia). Ao noso xuízo, a redacción do artigo 3 non debe ser un atranco á tramitación da proposición de lei.

Malia que a regulación que se pretende nesta proposición de lei pode incidir en diversos títulos competenciais tanto da Comunidade Autónoma de Galicia como do Estado que se

entrecruzan, mesmamente con preponderancia dos deste debido ao ámbito de regulación ao que se refire a proposición de lei, regulación que podería afectar tamén á economía xeral, estando en xogo o dereito constitucional de participación directa nos asuntos públicos mediante unha iniciativa lexislativa popular (artigo 23.1 da CE e ATC 428/1989), debe facilitarse o seu exercicio.

2.2. Requisitos formais

O escrito de solicitude de admisión da proposición de lei de iniciativa lexislativa popular:

—preséntase por doce persoas que constitúen a comisión promotora, que figuran identificadas polos seus nomes, apelidos, sinaturas, o DNI e enderezo;

—achégase unha declaración escrita por parte de todas e cada unha das persoas que integran a comisión promotora, coa súa sinatura persoal, de que reúnen a condición de elector ou electora, así como de non estaren incursas nas causas de inelixibilidade ou incompatibilidade aplicables nas eleccións ao Parlamento de Galicia, é dicir, as previstas nos artigos 4 e 6 da Lei autonómica 8/1985, do 13 de agosto;

— indícase a dirección para cursar as notificacións e comunicacións; e

—facúltase ao membro da comisión promotora D. Paulo Simón Carril Vázquez para actuar no seu nome perante os órganos competentes no procedemento de tramitación da proposición de lei, con quen se entenderán todas as actuacións.

Porén, non se achegan as certificacións das correspondentes delegacións provinciais da Oficina do Censo Electoral acreditativas da veciñanza administrativa e inscrición no censo electoral da nosa comunidade autónoma.

Consecuentemente, non se cumpre o requisito formal requirido.

Conclusión

1. Procede requirirlles aos membros da comisión promotora para que aporten as certificacións do censo electoral que recolla os elementos acreditativos da súa condición de electores ou electoras.

2. O cumprimento deste requisito deberá facerse no prazo dun mes a contar desde o seguinte á data da notificación do acordo da Mesa da Cámara no que se faga ese requirimento [artigo 6 b) da Lei 7/2015, do 7 de agosto]. No caso de incumprimento no dito prazo, procedería o arquivo da precitada iniciativa.

Santiago de Compostela, 16 de novembro de 2018.

Polos Servizos Xurídicos

