

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2913 *Pleno. Sentencia 32/2016, de 18 de febrero de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1908-2014. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. Competencias sobre ordenación general de la economía y sobre el sector eléctrico: interpretación conforme de los preceptos legales estatales relativos a la autorización de instalaciones peninsulares de producción de energía eléctrica y resolución de controversias sobre suministro de energía eléctrica. Votos particulares.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1908-2014 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 3.13 a), 9, 15, 33.5, 38.8, 40, 43.5, 46, 51, 52.4 y la disposición final segunda de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 26 de marzo de 2014 la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.13 a), 9, 15, 33.5, 38.8, 40, 43.5, 46, 51, 52.4 y disposición final segunda de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (en adelante, LSE).

Los motivos del recurso son, resumidamente expuestos, los siguientes:

El escrito de interposición alude, en primer lugar, al objeto del recurso y a los motivos de la impugnación, indicando que los preceptos recurridos no respetan el concepto material de bases en materia de energía eléctrica en la que se encuadran ni tampoco el de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, al no permitir a la Generalitat de Cataluña ejercer las competencias asumidas en materia de energía, de acuerdo con el art. 133 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en adelante).

Menciona a continuación la delimitación del marco constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de energía eléctrica así como la doctrina constitucional al respecto, señalando que, en el caso del Estado, confluyen dos títulos competenciales específicos, el del art. 149.1.22 CE, relativo a la autorización de las instalaciones eléctricas si el aprovechamiento afecta a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial, y el del art. 149.1.25 CE sobre las bases del régimen

minero y energético. A ambos títulos se añade el más genérico del art. 149.1.13 CE relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que incide también en el ámbito de la energía eléctrica. Indica además que la doctrina constitucional sitúa estos dos últimos títulos en una posición de necesaria concurrencia, a pesar de reconocer el carácter genérico del primero y el específico del segundo, recogiendo la doctrina en torno a ambos así como con relación a las bases estatales en materia de energía, en el doble sentido material y formal. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía, en los términos del art. 133 EAC.

A continuación examina el alcance del título competencial del art. 149.1.22 CE, que entiende aplicable al artículo 3.13 a), indicando que el Tribunal Constitucional ha establecido una doctrina que considera que para que el Estado pueda autorizar las instalaciones eléctricas, es suficiente que concurra una de las dos condiciones previstas por la norma constitucional –que el aprovechamiento afecte otra Comunidad Autónoma, o que el transporte de la energía salga de su respectivo ámbito territorial–, sin perjuicio que para determinar si un aprovechamiento afecta a otra Comunidad deba atenderse a situaciones fácticas, tal como se desprende de la STC 181/2013. Por lo que se refiere a las competencias de la Generalitat de Cataluña el art. 133.1 EAC le atribuye la competencia compartida en materia de energía, mientras que el art. 133.2 dispone que la Generalitat participa, mediante la emisión de un informe previo, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización de las instalaciones de producción y transporte de energía que superen el territorio de Cataluña o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio, y el art. 133.3 determina que la Generalitat participa en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña.

Examinando ya los concretos preceptos impugnados la Abogada de la Generalitat de Cataluña indica sobre el artículo 3.13 a) que el objeto de debate en la impugnación de este precepto es determinar si el aprovechamiento infra o supracomunitario puede quedar fijado en función de criterios técnicos como la potencia y el voltaje de las instalaciones. Reconoce que la regulación de las instalaciones de producción y las de transporte primario es prácticamente idéntica a la enjuiciada en la STC 181/2013, lo que debería conducir sin más a la desestimación de la impugnación. Sin embargo estima que la literalidad del art. 3.13 a) no permite una interpretación conforme y postula un cambio en la doctrina del Tribunal. Entiende, señalando el carácter deficitario de la Comunidad Autónoma en materia de energía eléctrica, que el precepto impugnado no se ajusta a la regla competencial según la cual corresponde al Estado la autorización de las instalaciones eléctricas que tengan una proyección del aprovechamiento y del transporte supracomunitaria, con independencia del territorio en que se hallen; y en congruencia corresponde a las Comunidades Autónomas la instalación eléctrica que está emplazada en su ámbito territorial y cuyo aprovechamiento sea exclusivamente para la Comunidad y transporte no salga de su territorio. Ambos extremos deberían determinarse en un enjuiciamiento caso por caso, lo que no se permite por el precepto impugnado, dada su formulación general, con el resultado de que la aplicación de los criterios legales de potencia y tensión sin considerar para cada instalación eléctrica de forma específica si el aprovechamiento afecta a otra Comunidad o el transporte sale fuera del territorio de la Comunidad de Catalunya, puede conducir a un resultado material distinto del que se desprende de la regla constitucional del aprovechamiento infra o supracomunitario consagrado por los arts. 149.1.22 CE y 133 EAC.

Las alegaciones que se plantean respecto a los arts. 9, 15, 33.5, 38.8, 40, 43.5, 46, 51 y 52.4 se fundamentan en que estos preceptos no tienen carácter de básicos y tampoco la disposición final segunda en cuanto les atribuye tal carácter, por lo que no respetan el esquema de distribución de competencias. El común denominador de las alegaciones que se plantean es el exceso competencial en el que incurren al no respetar el concepto material de bases que se atribuye a cada uno de ellos, bien por qué no deja espacio a la Generalitat de Cataluña para ejercer su competencia de desarrollo normativo en materia de energía, bien por qué le sustrae competencias ejecutivas en dicha materia, o bien

porque en realidad la regulación del precepto en cuestión no tiene relevancia económica y desborda el ámbito material básico y de coordinación de la planificación general de la economía.

Acerca del art. 9 LSE, dedicado a la regulación del autoconsumo, se argumenta que el autoconsumo de energía eléctrica tiene un impacto económico especialmente reducido. Tras describir el contenido del precepto, se centra en su apartado cuatro que prevé que los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo se inscriban en el Registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, creado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, atribuyendo al Estado la regulación de la organización y del procedimiento de inscripción y de comunicación de datos al Registro. Indica que el mismo, en conexión con los artículos 64.43, 67 y 73, reservan al Estado un conjunto de competencias reglamentarias y ejecutivas como la creación de un registro único estatal, su regulación por reglamento, y por tanto la gestión del mismo, e imponen la obligación a todos los auto-consumidores de inscribirse en dicho Registro, independientemente de la modalidad a la que pertenezcan. Alude a la doctrina de la de la STC 223/2000, de la que concluye que el registro centralizado solamente procede si es indispensable para preservar el cumplimiento de la normativa básica que regula el sistema de distribución de competencias en materia de energía eléctrica. Al respecto concluye que tan solo puede ser indispensable para el cumplimiento de la normativa básica, la llevanza de un registro estatal centralizado sobre las modalidades de producción de autoconsumo señaladas, con las letras b) y c), correspondiendo en todo caso a la Generalitat la inscripción de estas instalaciones cuando estén emplazadas en Cataluña. En cuanto al apartado 5 que prevé que el Gobierno establecerá las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones de autoconsumo, argumenta que la norma carece de trascendencia económica y desborda el carácter de norma básica en materia de energía eléctrica, dado que remite a un ulterior reglamento del Gobierno y, por tanto, no deja margen de desarrollo a la Generalitat de Cataluña para regularlo.

Del artículo 33.5 se cuestiona el informe vinculante de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en la resolución por la Comunidad Autónoma de las discrepancias que se susciten en relación con el otorgamiento o denegación del permiso de conexión a las redes cuya autorización sea de competencia autonómica. El informe será vinculante respecto a las condiciones económicas y las condiciones temporales relativas a calendarios de ejecución de las instalaciones de los titulares de redes recogidas en la planificación de la red de transporte y en los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados por la Administración general del Estado. Con este informe se está incumpliendo la normativa comunitaria en la medida en que la misma se refiere al acceso y no a la conexión y obliga a garantizar la independencia de la autoridad reguladora. Desde la perspectiva constitucional, la demanda considera que la emisión de este informe vinculante no es legítima, ya que no se funda en el ejercicio de una competencia propia sobre una determinada materia que le habilita para actuar, pues la autoridad reguladora para mantener su independencia no puede ejercer las funciones de la Administración general del Estado. Destaca además el carácter marcadamente reglado de la regulación de manera que la resolución de las discrepancias que surjan en relación al otorgamiento o denegación de las Comunidades Autónomas se deberán resolver en base a esta regulación pautada. Afirma que la comprobación del cumplimiento de los requisitos que marca la ley, el reglamento y los instrumentos de planificación se corresponde con el ejercicio de una actividad ejecutiva o aplicativa que corresponde a la Generalitat de Catalunya en ejercicio de la competencia compartida que en materia de energía eléctrica asumida en base al art. 133 EAC y que no puede ser objeto de supervisión o suplantación mediante la técnica inadecuada del informe vinculante.

El artículo 40 regula las obligaciones y derechos de las empresas distribuidoras con mayor detalle que la regulación anterior, ampliando el ámbito de regulación estatal mediante el recurso a la remisión reglamentaria. En concreto del apartado 1 de este precepto se cuestionan las letras a) a e) y la h), acerca de las obligaciones del distribuidor, mientras que, en el ámbito de los derechos cuestiona que en el apartado 3 b) no se haga referencia al

cumplimiento de la normativa autonómica. Se trata, a juicio de la demanda, de una regulación exhaustiva y cerrada en sí misma, no solo por las propias determinaciones que establece, así como su nivel de detalle que desciende a aspectos técnicos como la conexión a la red, la ampliación de las instalaciones, el tipo de instalación o el tipo de aparato receptor, sino también por las remisiones a futuros reglamentos del Estado. Específicamente respecto al apartado 1 h) señala que, conforme al régimen anterior, los planes de inversión en distribución los aprobaba cada Comunidad Autónoma, lo cual resultaba lógico, pues, en el caso de Cataluña, era necesario, dadas sus características, una mayor extensión de la red de distribución, siendo la Comunidad Autónoma la mejor conocedora de las instalaciones de distribución que afecten a su territorio. Frente a ello la demanda afirma que la nueva regulación dispone «no solo que la Comunidad Autónoma no pueda aprobar un Plan de inversión sino que puede aprobarse un plan sin su conformidad». Asimismo estima que la Generalitat de Cataluña tampoco podrá dictar normas en aspectos tan vinculados a las especialidades de su red de distribución como son «los niveles de calidad que han de respetar las empresas distribuidoras en la prestación de su servicio; los criterios de conexión a las redes de distribución; los términos en que se ha de realizar la ampliación de las instalaciones de distribución cuando así sea necesario para atender nuevas demandas de suministro eléctrico y los criterios para determinar la demanda razonable de distribución de electricidad, ni sobre las condiciones y procedimiento sobre las acometidas y el enganche, pues todo de acuerdo con el art. 40 queda reservado al Estado a través de Reglamento». Finalmente la demanda controvierte el último inciso del apartado 2 del artículo 40 en cuanto remite a un ulterior reglamento la regulación de las condiciones y procedimientos para el establecimiento de acometidas eléctricas y el enganche de nuevos usuarios a las redes de distribución, razón por la cual se discute, por conexión el artículo 38.8.

El artículo 43.5 vulnera las competencias autonómicas al atribuir al Estado la regulación del procedimiento para resolver los conflictos entre los usuarios finales y las empresas suministradoras de energía eléctrica que no se sometan a las entidades de resolución alternativa de litigios en materia de consumo o cuando éstas no resulten competentes para la resolución del conflicto. Lo que se establece es un procedimiento específico por razón de la materia de energía eléctrica, siempre y cuando se den dos condiciones: que la controversia afecte a específicos derechos como usuarios finales y que esté regulada por la normativa referente a la protección específica de los usuarios finales de energía eléctrica, a lo que habría que añadir una tercera, que es que los sujetos conflicto se encuentren ubicados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en cuestión, en este caso, Cataluña. En este sentido, la demanda alega que se trata del ejercicio de funciones que corresponden a la Generalitat de Cataluña que tiene atribuida la competencia compartida en materia de energía eléctrica, por lo que le corresponde la regulación del procedimiento específico en este ámbito material; y, en segundo lugar, el ejercicio de las facultades ejecutivas vinculadas al mismo.

Respecto al artículo 46, relativo al régimen de obligaciones y derechos de las empresas comercializadoras en relación con el suministro, señala que, en comparación con el art. 45 de la Ley 54/1997, el nivel de detalle con el que se regulan sus obligaciones no deja margen al ejercicio de las competencias autonómicas. Alude así a las remisiones reglamentarias de los apartados 1 y 2, así como la regulación en lo relativo a la atención a los consumidores, añadiendo la obligación de ofrecer a estos últimos la posibilidad de solucionar los conflictos a través de una entidad que cumpla los requisitos establecidos por la normativa comunitaria. Esta regulación tan detallista y que contiene remisiones a reglamentos estatales como la que prevé el art. 46.2 a) de la Ley no deja margen a las Comunidades Autónomas respecto de la regulación de las obligaciones y los derechos de dichas empresas en cuanto al suministro. Además, en este caso, la doctrina constitucional establecida en la STC 4/2013, amparándose en el hecho de que las actividades de comercialización de energía eléctrica se desarrollan en el marco de las condiciones pactadas libremente por las partes, permite concluir que la normativa que la Comunidad Autónoma aprobase al respecto no tendría una repercusión económica en el sector eléctrico, por lo que, al no afectar el régimen económico del sector, carece de fundamento

atribuir carácter básico a la totalidad de preceptos que dentro de la Ley regulan esta actividad.

El artículo 51, al regular la calidad del suministro, lo hace de forma tan detallada y completa que no deja margen a la Generalitat para ejercer su competencia compartida para legislar y establecer unos criterios de calidad adecuados a las características de la red eléctrica de Cataluña, obviando que el control de la actividad de distribución eléctrica y de la calidad del servicio eléctrico son de competencia autonómica. La atribución al Estado del conjunto de funciones y potestades al que aluden sus cinco apartados no deja margen a la Generalitat de Cataluña para ejercer su competencia compartida para legislar y establecer unos criterios de calidad adecuados a las características de la red eléctrica de Cataluña, teniendo en cuenta que la tipología de las redes de distribución no es homogénea en el conjunto del Estado. Algo similar se alega respecto al artículo 52.4, esta vez en relación con la determinación de los que se consideran suministros esenciales sometidos a un régimen específico y diferenciado, por cuanto no deja ningún margen a la Generalitat para poder determinar otros suministros en su ámbito territorial, ya que la misma literalidad del precepto lleva a concluir que es una lista cerrada, en el sentido de que no permite a las Comunidades Autónomas atribuir la calificación de esencial a otros suministros. Por último, la impugnación de la disposición final segunda se califica de sistemática en el sentido de que ha de seguir la suerte de los preceptos impugnados.

2. Mediante providencia de 6 de mayo de 2014 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña y, en su representación y defensa, por la Abogada del mismo, contra los arts. 3.13 a), 9, 15, 33.5, 38.8, 40, 43.5, 46, 51, 52.4 y disposición final segunda de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 9 de mayo de 2014 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 19 de mayo de 2014.

4. Mediante escrito registrado con fecha 19 de mayo de 2014 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 28 de mayo de 2014.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 11 de junio de 2014.

Comienza haciendo referencia al marco competencial en el que se inserta el presente recurso, aludiendo a las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.13, 22 y 25 CE, así como a la doctrina constitucional sobre su alcance respectivo, citando las SSTC 18/2011 y 181/2013, esta última en relación con el entrecruzamiento competencial que se produce en materia de sector eléctrico y destacando las líneas generales de la doctrina constitucional en relación con cada uno de los títulos competenciales estatales.

Respecto a la impugnación del artículo 3.13 a), alude a la doctrina de la STC 181/2013, señalando que el precepto recurrido atribuye al Estado la competencia atendiendo a criterios técnicos, de modo que tratándose de instalaciones de generación, serán competencia del Estado cuando la potencia instalada supere 50 MW y las de transporte y acometidas cuando superen los 380 KV. En cuanto a las instalaciones de transporte, tras explicar las características de la red, indica que las instalaciones a las que alude el

precepto impugnado son las aptas para el transporte de energía eléctrica a grandes distancias, y, por tanto, entre unas y otras Comunidades Autónomas, sin que la Comunidad Autónoma recurrente haya aportado dato alguno que permita cuestionar el criterio técnico que subyace en el reparto competencial que lleva a cabo el precepto impugnado. Sobre las instalaciones de producción destaca que la demanda resalta el carácter deficitario de la Comunidad Autónoma en esta materia, lo que le lleva a sostener que toda la energía generada por estas instalaciones se consumiría en Cataluña. El Abogado del Estado afirma que no puede aceptarse este argumento, puesto que la energía producida no se consume en el territorio donde se halla ubicada la instalación generadora. La energía producida en cada momento se vierte en la red de transporte, que es una red mallada de dimensión peninsular desde donde se distribuye a los puntos en los que se consume de modo instantáneo. Ello implica que sea prácticamente imposible determinar dónde se consume la energía producida por cada instalación generadora y que tampoco se pueda determinar certeramente si se consume en la misma Comunidad Autónoma que la produce o en otra.

En cuanto a la impugnación del artículo 9 indica que el Estado regula el autoconsumo de energía eléctrica amparándose en la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del sector energético. Según el Abogado del Estado el autoconsumo de energía eléctrica presenta beneficios para el sistema porque reduce las pérdidas de red y minimiza el impacto de las instalaciones eléctricas de su entorno, pero no reduce los costes de mantenimiento de las redes de transporte y distribución ni los costes ajenos al suministro que se encuentra imputados a los peajes de acceso y, en algunos casos, incluso puede generar costes de inversión adicionales en las redes para adecuarlas a las necesidades derivadas de dicha generación distribuida. Un consumidor sujeto al régimen de autoconsumo se beneficia del respaldo del sistema, aun cuando esté consumiendo electricidad autoproducida por su instalación de generación, por lo que debe colaborar con los costes del sistema, incluidos los necesarios para financiar las tecnologías de respaldo. En cuanto a la imposición a los autoconsumidores de la obligación de contribución a los costes del sistema, abriendo la posibilidad de que el Gobierno pueda establecer reducciones en los peajes, cargos y costes argumenta que las obligaciones de contribución a los costes del sistema han de establecerse de modo coherente y equitativo por el Estado para todos los autoconsumidores, ya que el cálculo de estos costes y su cobertura mediante el pago de peajes y cargos, han de calcularse técnicamente de forma unitaria. Respecto a la carga de inscripción en un registro administrativo con el fin de controlar las instalaciones de autoconsumo, señala que simplemente impone la obligación de inscripción, sin detenerse en las formas de acceso al registro ni en el modo de comunicación de datos, extremos para cuya disciplina se remite al ulterior desarrollo reglamentario, momento en el que podrá enjuiciarse si el Estado sobrepasa el ejercicio de las facultades que le corresponden en virtud de su competencia sobre las bases del régimen energético sin perjuicio de indicar que esta obligación de inscripción se impone en ejercicio de la facultad de regulación del régimen económico del sector eléctrico y se exige a los solos efectos de publicidad y conocimiento del número y características de los autoconsumidores, desprovista de cualquier otro efecto jurídico. En cuanto a la remisión al reglamento para la determinación de las condiciones técnicas y administrativas de conexión a la red, el Abogado del Estado trae a colación la doctrina constitucional sobre el aspecto material de las bases, que pueden estar formuladas en normas con rango de ley, en disposiciones reglamentarias, e incluso en actos de ejecución.

Acerca de la impugnación del artículo 15 el Abogado del Estado señala que, pese a mencionarse en el encabezamiento y en el suplico de la demanda de inconstitucionalidad, ninguna alegación concreta se realiza sobre este precepto, por lo que esta impugnación ha de ser desestimada.

En cuanto al artículo 33.5 señala que solamente se discute el carácter vinculante del informe emitido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. El objeto de la impugnación es el modo de resolución de conflictos que sobre el otorgamiento de estos permisos de conexión se generen. La Ley del sector eléctrico es respetuosa y coherente

con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de modo que utiliza el simple criterio de la competencia sobre la instalación de transporte o distribución a la que va a realizarse la conexión para encomendar la facultad para resolver los conflictos que puedan generarse en relación con permisos de conexión a estas instalaciones, estableciendo un informe vinculante únicamente respecto a las condiciones de ejecución de inversiones en redes de transporte y distribución de energía eléctrica, materia atinente a la planificación energética, que no es competencia de la Comunidad Autónoma, sino del Estado. Destaca además el carácter independiente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el hecho de que la técnica de los informes vinculantes ha sido admitida por la doctrina constitucional como medio para cohesionar competencias estatales y autonómicas.

Respecto al artículo 40 señala que la afirmación del recurrente acerca del ámbito autonómico de la red de distribución en Cataluña carece de relevancia para el deslinde competencial en esta materia. Indica que uno de los principios básicos del sistema es el derecho de todos los consumidores al acceso y conexión de las redes en cualquier parte del territorio nacional, principio ratificado por la doctrina constitucional en la STC 18/2011. Por tanto, a juicio del Abogado del Estado, la Ley del sector eléctrico, cuando establece las obligaciones de los sujetos distribuidores de energía eléctrica, se desenvuelve en los contornos de la competencia del Estado para el establecimiento de las bases del sector eléctrico y, a tal efecto, establece una relación de obligaciones que se imponen con carácter general a todos los distribuidores, de modo que asegura coherencia, seguridad y homogeneidad en el ejercicio de esta actividad esencial para el sector eléctrico. Tarea en la que se sirve del auxilio reglamentario para la regulación de determinadas cuestiones técnicas, variables, específicas y concretas para cuya disciplina la ley se muestra especialmente inidónea.

Sobre el artículo 43.5 indica que la competencia para establecer el mecanismo de resolución de conflictos allí previsto se inserta en la competencia estatal sobre el sector eléctrico, habiendo señalado la STC 18/2011 que el establecimiento de fórmulas heterocompositivas de resolución de conflictos corresponde al Estado. En lo que al artículo 46 respecta el Abogado del Estado, tras indicar que la doctrina constitucional ha separado del concepto de régimen económico del sector eléctrico la actividad de comercialización, defiende que el establecimiento de un elenco de obligaciones a los sujetos comercializadores de energía eléctrica ex art. 149.1.25 CE persigue «una regulación del sistema eléctrico que obedezca a unos contornos comunes y reconocibles en toda España. Es por ello que los sujetos comercializadores han de tener unas mismas obligaciones sea cual fuere el lugar donde prestan sus servicios y con independencia de que presten sus servicios sólo en el territorio de una Comunidad Autónoma». Así, desde un punto de vista material, la norma es básica por cuanto mediante la determinación de las obligaciones de los comercializadores se garantiza el cumplimiento del objetivo de la ley, que según su artículo 1.1, es garantizar el suministro de energía eléctrica, y adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste. Desde un punto de vista formal la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico se justifica porque la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro, así como también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias.

La impugnación del artículo 51 se descarta argumentando que la regulación de la calidad del suministro se inserta en la competencia exclusiva atribuida al Estado en el art. 149.1.25 CE, mientras que a la Comunidad Autónoma incumbe el establecimiento de normas adicionales en la materia, a la vez que la calificación del suministro como de interés económico general sustenta esta regulación también en la competencia del Estado para el establecimiento de las bases y coordinación de la planificación de la política económica. Para el Abogado del Estado, el artículo 51 simplemente persigue establecer índices, parámetros o criterios mínimos, objetivos, transparentes, comparables y evaluables de calidad del servicio, con la lógica finalidad de que todos los consumidores

tengan un acceso equiparable al suministro eléctrico, ejerciendo así el derecho consagrado en el art. 7 de la Ley y reconocido como de interés económico general.

Finalmente, en cuanto al artículo 52.4 señala que la alteración por ministerio de la ley del régimen contractual vigente entre el comercializador y el consumidor afecta frontalmente al régimen económico del sistema eléctrico, pues determina una alteración en la retribución de la prestación del servicio pactado entre la empresa comercializadora y el consumidor. Por último, sobre la impugnación de la disposición final segunda indica, citando la STC 18/2011, que debe desestimarse en la medida en que el Tribunal se pronuncie sobre el carácter básico de cada uno de los preceptos impugnados.

6. Por providencia de 16 de febrero de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 3.13 a), 9, 15, 33.5, 38.8, 40, 43.5, 46, 51, 52.4 y disposición final segunda de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (LSE).

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia la Abogada de la Generalitat de Cataluña argumenta que los preceptos impugnados vulneran el orden constitucional de distribución de competencias en cuanto que no podrían ser considerados materialmente básicos, ni desde la perspectiva de las competencias estatales en materia de energía eléctrica del art. 149.1.25 CE, ni tampoco desde la de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, con la consecuencia de que se vulneran las competencias autonómicas del art. 133 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). La excepción a ese planteamiento es el art. 3.13 a), al que se le formula la queja específica de infracción del art. 149.1.22 CE en relación con las competencias estatales para la autorización de las instalaciones eléctricas y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas. Finalmente, la impugnación que se dirige contra la disposición final segunda no es autónoma, en cuanto que con ella se pone de manifiesto la falta de cobertura competencial que se reprocha a los restantes artículos de la Ley 24/2013 que han sido impugnados. Al anterior planteamiento se ha opuesto la Abogacía del Estado señalando que los preceptos objeto de recurso constituyen un adecuado ejercicio de las competencias estatales que derivan de los arts. 149.1.13, 149.1.22 y 149.1.25 CE.

2. Ha de advertirse, antes de comenzar nuestro enjuiciamiento que la Ley del sector eléctrico ha sufrido varias modificaciones parciales durante la pendencia del proceso (Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, Real Decreto-ley 15/2014, de 19 de diciembre, por el que se modifica el régimen económico y fiscal de Canarias, Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología, y Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras medidas de carácter económico). De todas estas modificaciones únicamente la primera y la última han afectado a dos de los preceptos impugnados en este proceso, los artículos 46 y 9, respectivamente. Asimismo, la disposición final tercera de la Ley 8/2015, de 21 de mayo, modifica el artículo 15, si bien, como se dirá en el fundamento jurídico 7, no será objeto de examen. La disposición final undécima.2 de la Ley 3/2014 ha añadido un nuevo párrafo q) al apartado 1 del art. 46, mientras que el art. 6 del Real Decreto-ley 9/2015 incorpora un nuevo párrafo cuatro al apartado 3 del artículo 9, modificaciones que, sin embargo, no afectan a la controversia en los términos en los que ha sido planteada ante este Tribunal.

3. Puesto que del examen de la demanda se deduce con claridad que nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad de carácter exclusivamente competencial, debemos comenzar por efectuar el encuadramiento de los preceptos controvertidos en el orden constitucional.

La Ley del sector eléctrico viene a sustituir, con carácter general, a la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que deroga casi totalmente, y tiene como finalidad básica establecer la regulación del sector eléctrico garantizando el suministro eléctrico y asegurando la sostenibilidad económica y financiera del sistema, al mismo tiempo que permitir un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico. Para ello regula todos los elementos que conforman el sector eléctrico, lo que incluye la ordenación del suministro, el régimen económico y financiero del sistema, la gestión económica y técnica, las diferentes actividades integrantes del sector (producción, transporte, distribución y suministro, incluyendo en esta última la comercialización), y otros aspectos más tangenciales (régimen de autorizaciones, régimen sancionador, expropiación y servidumbres en el ámbito eléctrico).

Es claro entonces que nos hallamos en el ámbito material de la energía, en particular, en el subsector eléctrico. De hecho, tratándose de la materia energía eléctrica las partes no discrepan en los títulos competenciales que consideran de aplicación para la resolución del presente proceso constitucional, sino en su alcance con relación a cada uno de los preceptos impugnados.

Así los títulos competenciales estatales que preferentemente debemos tomar en consideración son los establecidos en las reglas 13 («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y 25 («bases del régimen ... energético») del art. 149.1 CE, invocados ambos expresamente en la disposición final segunda LSE. Respecto al alcance de ambos títulos competenciales ya nos hemos pronunciado en la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6, a la que ahora procede remitirse. Igualmente, dado lo dispuesto en el artículo 3.13 a), debemos tener en cuenta para este precepto lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE («autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial»), pues en dicho título estatal es el que se encuadra ese concreto precepto, con el alcance que ya examinamos en la STC 181/2013, de 23 de octubre, FJ 4.

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

4. A efectos de completar el canon de enjuiciamiento y dado que es uno de los aspectos discutidos en el recurso, hemos también de aludir a nuestra doctrina acerca de los requisitos de carácter formal y material que han de cumplir las bases estatales, pues, tal como este Tribunal recordó en la citada STC 18/2011, el Estado está habilitado para dictar normas básicas que regulen el funcionamiento del sector eléctrico en un entorno liberalizado si bien, como toda normativa básica, ha de cumplir determinadas exigencias de índole material y formal.

En la STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 5, el Tribunal declaró que «el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada

momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero; 48/1988, de 2 de marzo; 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre)».

Por lo que hace a la perspectiva formal, en el ámbito de la energía eléctrica, la doctrina constitucional entiende que el concepto de bases comprende las normas básicas con rango legal sobre la ordenación del sector eléctrico, y también, de manera excepcional y de acuerdo con la doctrina constitucional sobre el concepto material de bases, normas de carácter reglamentario y actos de naturaleza ejecutiva, especialmente, pero no sólo, con respecto al régimen económico del sector (STC 18/2011, FJ 8). Nuestra doctrina ha fijado los requisitos que deben cumplirse, de modo que se ha admitido que a esta perspectiva atiende «el principio de ley formal... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que como excepción a dicho principio de ley formal... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ5)» (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11). En el caso de la ordenación del sector eléctrico la intervención de la norma reglamentaria, amparada tanto en el título general relativo a la planificación de la economía (art. 149.1.13 CE) como en el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), se justifica por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y por su carácter esencial para la totalidad de los sectores económicos y para la vida cotidiana (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6), así como en los casos en los que la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro y también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias (STC 4/2013, FJ 5).

5. Sentados los anteriores criterios, procede ya iniciar el enjuiciamiento de los distintos preceptos de la Ley del sector eléctrico aquí impugnados, comenzando por el artículo 3.13 a) que dispone:

«Artículo 3. *Competencias de la Administración general del Estado.*

Corresponden a la Administración general del Estado, en los términos establecidos en la presente ley, las siguientes competencias:

...

13. Autorizar las siguientes instalaciones eléctricas:

a) Instalaciones peninsulares de producción de energía eléctrica, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos, instalaciones de transporte primario peninsular y acometidas de tensión igual o superior a 380 kV.»

La Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que los criterios de potencia y tensión que utiliza el precepto impugnado no se ajustan a lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE e infringen las competencias del art. 133 EAC. El Abogado del Estado ha defendido la conformidad de estos criterios con las reglas de reparto competencial.

En la resolución de esta controversia es ineludible tomar en consideración la doctrina de la STC 181/2013 en la que el Tribunal se pronunció sobre la adecuación al orden competencial de la atribución al Estado de la facultad de autorizar, entre otras, las instalaciones eléctricas de generación cuando la potencia eléctrica instalada sea superior a 50 MW y las instalaciones de transporte cuya tensión nominal sea igual o superior a 380 kV. Estas facultades son las aquí discutidas, pues en la demanda no se cuestiona la

referencia a las acometidas de tensión. En el fundamento jurídico 7 de la citada STC 181/2013 el Tribunal concluyó que «los datos de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea que emplea el precepto impugnado son sin duda muy relevantes a la hora de valorar la proyección intra o supracomunitaria de una concreta instalación eléctrica en el mercado del sector eléctrico, y, por ello, pueden ser también datos relevantes para determinar a qué ente territorial le corresponde su autorización, sin que, por sí mismos, sean incompatibles con el criterio territorial que enuncia el art. 149.1.22 CE. Si bien, como recordamos en la STC 18/2011 [FJ 7 a)], ‘ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente’, el precepto impugnado puede ser objeto de una interpretación conforme a la Constitución. En la medida en que se entienda que la aplicación de los criterios legales cuestionados no conduce necesariamente a un resultado material distinto del que se desprende de la regla constitucional del aprovechamiento intra o extracomunitario consagrada por el art. 149.1.22 CE. Así pues, debe descartarse la inconstitucionalidad del precepto impugnado en tanto que la aplicación de los criterios legales de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea no tenga el efecto de alterar el resultado querido por el poder constituyente, sino que, por el contrario, aquel ha de ser entendido en el sentido de que la autorización estatal de las instalaciones que cumplan los criterios de potencia y tensión a los que hace referencia procederá, en tanto que los mismos son indicativos de territorialidad, en los supuestos previstos en el art. 149.1.22 CE».

Por ello, al igual que en la STC 181/2013, FJ 7 y fallo, debemos concluir que el art. 3.13 a) LSE no resulta inconstitucional, por entender que, en la medida en que la aplicación de los criterios técnicos de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea de transporte allí previstos coincida materialmente con los criterios constitucionales del aprovechamiento y del transporte intra o extracomunitario, no vulnera la distribución competencial.

6. El siguiente precepto impugnado es el art. 9 LSE, que dispone lo siguiente:

«Artículo 9. *Autoconsumo de energía eléctrica.*

1. A los efectos de esta ley, se entenderá por autoconsumo el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas a un consumidor.

Se distinguen las siguientes modalidades de autoconsumo:

a) Modalidades de suministro con autoconsumo. Cuando se trate de un consumidor que dispusiera de una instalación de generación, destinada al consumo propio, conectada en el interior de la red de su punto de suministro y que no estuviera dada de alta en el correspondiente registro como instalación de producción. En este caso existirá un único sujeto de los previstos en el artículo 6, que será el sujeto consumidor.

b) Modalidades de producción con autoconsumo. Cuando se trate de un consumidor asociado a una instalación de producción debidamente inscrita en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica conectada en el interior de su red. En este caso existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6, el sujeto consumidor y el productor.

c) Modalidades de producción con autoconsumo de un consumidor conectado a través de una línea directa con una instalación de producción. Cuando se trate de un consumidor asociado a una instalación de producción debidamente inscrita en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica a la que estuviera conectado a través de una línea directa. En este caso existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6, el sujeto consumidor y el productor.

d) Cualquier otra modalidad de consumo de energía eléctrica proveniente de una instalación de generación de energía eléctrica asociada a un consumidor.

2. En el caso en que la instalación de producción de energía eléctrica o de consumo esté conectada total o parcialmente al sistema eléctrico, los titulares de ambas estarán sujetos a las obligaciones y derechos previstos en la presente ley y en su normativa de desarrollo.

3. Todos los consumidores sujetos a cualquier modalidad de autoconsumo tendrán la obligación de contribuir a los costes y servicios del sistema por la energía autoconsumida, cuando la instalación de generación o de consumo esté conectada total o parcialmente al sistema eléctrico.

Para ello estarán obligados a pagar los mismos peajes de acceso a las redes, cargos asociados a los costes del sistema y costes para la provisión de los servicios de respaldo del sistema que correspondan a un consumidor no sujeto a ninguna de las modalidades de autoconsumo descritas en el apartado anterior.

El Gobierno podrá establecer reglamentariamente reducciones en dichos peajes, cargos y costes en los sistemas no peninsulares, cuando las modalidades de autoconsumo supongan una reducción de los costes de dichos sistemas.

4. Los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica tendrán la obligación de inscribirse en el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, creado a tal efecto en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Reglamentariamente, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, se establecerá por el Gobierno la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos al registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica.

5. El Gobierno establecerá las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones con autoconsumo.»

Asimismo el Gobierno establecerá las condiciones económicas para que las instalaciones de la modalidad b) de producción con autoconsumo vendan al sistema la energía no autoconsumida.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que los apartados 4 y 5 de este precepto invaden las competencias autonómicas, al atribuir al Estado la competencia para crear un registro de las modalidades de autoconsumo e imponer la obligación de inscripción en los casos de los supuestos a) y d) del apartado 4 así como para inscribir a los sujetos titulares de las instalaciones contempladas en los apartados b) y c) de ese mismo apartado 4. Respecto al apartado 5 entiende que su primer inciso impone un nivel de detalle en las condiciones técnicas y administrativas de la conexión a la red de las instalaciones de autoconsumo que tampoco respeta el carácter básico. El Abogado del Estado defiende el carácter básico de la norma cuestionada en la medida en que es genérica y no pormenorizada sino, por el contrario, enunciativa de los principios básicos y generales a los que ha de someterse el autoconsumidor de energía eléctrica. Específicamente respecto al artículo 9.4 indica que simplemente impone la obligación de inscripción sin regular las formas de acceso al registro ni el modo de comunicación de datos, que quedan diferidos a un ulterior desarrollo reglamentario, mientras que entiende justificada la remisión reglamentaria para el establecimiento de las condiciones técnicas y administrativas de conexión a la red.

El artículo 9 alude al concepto, a las modalidades de autoconsumo, al desarrollo reglamentario de las condiciones administrativas y técnicas para la conexión de las instalaciones de autoconsumo a la red eléctrica y de las condiciones económicas para verter la energía no autoconsumida a la red; así como, a las obligaciones y derechos que derivan de la conexión para dichos consumidores y a la obligatoria inscripción en el Registro administrativo de autoconsumo.

En cuanto a la tacha específica que se formula al artículo 9.4, hemos de partir de nuestra doctrina en materia de registros administrativos, recordada recientemente en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 a), de la que se deduce que «sin olvidar las diferencias entre unas y otras materias desde los diferentes criterios de distribución competencial», «es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que

garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad» (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Aunque también este Tribunal ha señalado (STC 85/2015, de 30 de abril, FJ 5, con cita de otras) que «en estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas' en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible».

Sin embargo, la disposición controvertida no cae en esa vulneración competencial, ya que se limita a crear un registro único en relación con los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica, quedando diferido a un posterior desarrollo reglamentario las cuestiones relativas a la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos en relación con el registro estatal. De este modo, atendiendo a las competencias estatales en la materia, la mera creación del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, único contenido del precepto impugnado, no ha invadido las competencias autonómicas, sin perjuicio de señalar que el uso que ha hecho el Gobierno de la remisión al reglamento (Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo) pueda, en su caso, ser objeto del correspondiente control, por las vías procedimentales apropiadas, ante este Tribunal o ante la jurisdicción ordinaria.

La anterior conclusión no puede quedar enervada por los argumentos señalados de contrario por la Generalitat de Cataluña. No cabe, a efectos de la obligación de inscripción en el registro, diferenciar entre unas instalaciones y otras, dado que una de las finalidades de dicho registro es conocer el número y características de las instalaciones de autoconsumo, con independencia de que algunos de los supuestos contemplados en el precepto tengan además repercusión en el régimen económico del sector o estén conectados al sistema, pues, en todo caso, las instalaciones de autoconsumo tienen la condición de sujetos del sistema eléctrico conforme a lo dispuesto en el art. 6 LSE. Tampoco las referencias al régimen sancionador de los arts. 64.43, 67 y 73 LSE permiten deducir, como se hace en la demanda, que la Ley del sector eléctrico haya reservado al Estado la gestión centralizada del registro. En efecto, sin perjuicio de recordar el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto a la competencia material de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate (STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 19, entre muchas otras), resulta que dichos preceptos en nada condicionan la futura regulación del registro. El primero de ellos tipifica como infracción muy grave la falta de inscripción, estableciendo el segundo la correspondiente horquilla en la sanción, mientras que el artículo 73 se limita a atribuir genéricamente las competencias sancionadoras en el ámbito de la Administración general del Estado, esto es, para el caso en que el Estado sea competente para sancionar las correspondientes infracciones (en el mismo sentido, art. 3.16 LSE). Competencia sancionadora que, en su caso, derivará de la llevanza del Registro y no al contrario. Esta facultad ejecutiva, como ya se ha señalado, no puede deducirse de las previsiones de la Ley del sector eléctrico, sino, en su caso, de su posterior desarrollo reglamentario que puede ser controlado por las vías procesales procedentes.

Por lo expuesto la impugnación del art. 9.4 LSE ha de ser desestimada.

Lo mismo sucede con la impugnación del primer inciso del artículo 9.5, relativo a la determinación reglamentaria de las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones con autoconsumo pues, como se desprende de su propio tenor, se trata de una materia técnica en la que, conforme a la doctrina sobre el carácter material de las bases en el sector eléctrico que antes se ha recogido, resulta posible la colaboración reglamentaria. Por ello la simple remisión al reglamento –único aspecto discutido– no resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias, sin

perjuicio de señalar que, como es obvio, cuando sea efectiva es susceptible de ser controlada por las vías oportunas.

7. Pese a haber sido formalmente impugnado resulta que la demanda no contiene argumentación alguna relativa a las razones por las que el art. 15 LSE es contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Por tanto, al haberse incumplido la carga de colaborar con la justicia del Tribunal (por todas, STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 11) no cabe sino desestimar el recurso en este punto.

8. El siguiente precepto impugnado es el artículo 33.5, del que se ha cuestionado su segundo párrafo, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Artículo 33. Acceso y conexión.

...

5. ... Las discrepancias que se susciten en relación con el otorgamiento o denegación del permiso de conexión a las redes cuya autorización sea de competencia autonómica se resolverán por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Dicho informe tendrá carácter vinculante en lo relativo a las condiciones económicas y las condiciones temporales relativas a los calendarios de ejecución de las instalaciones de los titulares de redes recogidas en la planificación de la red de transporte y en los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados por la Administración General del Estado.»

La demanda reprocha al informe previo vinculante aquí previsto que no responde al ejercicio de competencias estatales sino que, por el contrario, desplaza el ejercicio de una competencia ejecutiva de la Generalitat, a lo que se añade que su emisión por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resulta contrario a la normativa comunitaria y no se funda en el ejercicio de una competencia propia sin que este órgano pueda ejercer funciones de la Administración general del Estado. El Abogado del Estado considera que el informe vinculante se refiere a las condiciones de ejecución de inversiones en redes de transporte y distribución de energía eléctrica, materia atinente a la planificación energética de competencia estatal.

El permiso de conexión a un punto de la red es aquél que se otorga para poder conectar una instalación de producción de energía eléctrica o consumo a un punto concreto de la red de transporte o en su caso de distribución. El precepto exige la emisión de un informe previo vinculante por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en relación con la resolución de determinadas discrepancias suscitadas respecto del otorgamiento o denegación de ese permiso de conexión en las redes de transporte o distribución cuya autorización sea competencia autonómica. Este informe resulta vinculante con respecto a las condiciones económicas y temporales de los calendarios de ejecución de instalaciones de los titulares de redes, condiciones que se encuentran recogidas en la planificación de la red de transporte y en los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados por la Administración general del Estado. La relevancia de este informe deriva del hecho de que la no previsión de una instalación en dicha planificación o en los mencionados planes de inversión es motivo de denegación del permiso de conexión (art. 33.4 LSE), lo que condiciona la resolución de las discrepancias por la Comunidad Autónoma.

Para resolver esta impugnación hemos de partir de que la técnica de los informes vinculantes ha sido ya admitida por este Tribunal como mecanismo de acomodación o integración de dos competencias concurrentes, estatal y autonómica, que están llamadas a coexistir. En particular respecto al sector eléctrico la STC 18/2011, FJ 21 a), indica que «la intervención del Estado mediante la técnica del informe preceptivo y vinculante debe reputarse constitucionalmente legítima cuando se funde en el ejercicio de una competencia propia sobre una determinada materia (competencia que es indisponible) que

le habilite para actuar, distinta de la materia sobre la cual la Comunidad Autónoma ejerce su propia competencia de autorización».

Eso es lo que ocurre en el presente caso. En lo que a la ejecución de las instalaciones de los titulares de redes recogidas en la planificación de la red de transporte, el carácter vinculante del informe no es sino la consecuencia de ese mismo carácter vinculante atribuido a la planificación eléctrica de la red de transporte en los términos del art. 4.1 LSE, competencia estatal por lo demás ya examinada en la STC 18/2011, FFJJ 7 b) y 19. Por su parte, en los términos que se examinarán con más detalle al analizar el también impugnado artículo 40.1 h), el informe vinculante sobre los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados por la Administración general del Estado responde a competencias estatales tanto de autorización de instalaciones de distribución ex art. 149.1.22 CE, como en relación con el régimen económico del sector, pues la aprobación del plan determina el reconocimiento del derecho a retribución con cargo al régimen económico del sector, segmento específico y diferenciado dentro de la propia materia «régimen energético» [STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 21 a) in fine], cuyo establecimiento, dada su trascendencia, corresponde al Estado (STC 4/2013, FJ 10, con cita de la STC 18/2011).

Esta conclusión desestimatoria no puede verse modificada por los argumentos de la Generalitat de Cataluña. Por un lado, la supuesta vulneración de la normativa comunitaria no es una cuestión que pueda hacerse valer en el marco del presente proceso, centrado en la delimitación interna de competencias en materia de energía eléctrica. Por otro, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, al emitir su informe, lo hace al amparo de las competencias estatales que ya hemos examinado y en su condición de órgano estatal, conforme a la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Lo determinante aquí es la reclamación competencial autonómica alegando la carencia de título habilitante del Estado, con independencia de cuál sea el órgano estatal que haya asumido esa función de informe (en un sentido similar, STC 71/2012, de 16 de abril, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid frente a un acuerdo del pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia).

En conclusión, debe desestimarse la impugnación del art. 33.5 LSE.

9. Examinaremos ahora el artículo 40, relativo a los derechos y obligaciones de las empresas distribuidoras de energía eléctrica.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña considera que, por comparación con su antecedente en la Ley 54/1997, este precepto ha ampliado considerablemente sus obligaciones, impidiendo con ello el desarrollo de las competencias autonómicas. Específicamente ha cuestionado la atribución de la potestad reglamentaria al Gobierno en los casos previstos en los arts. 40.1 a), b) c), e) y h), así como la ausencia de mención a la normativa autonómica del art. 40.3 b). También se controvierte el último inciso del artículo 40.2, por remitir al reglamento la regulación de las condiciones y procedimientos para el establecimiento de acometidas eléctricas y el enganche de nuevos usuarios a las redes de distribución, razón por la que, por conexión, se impugna el artículo 38.8, de similar contenido. El Abogado del Estado se ha opuesto al anterior planteamiento señalando que el precepto responde a la competencia del Estado para el establecimiento de las bases del sector eléctrico, a fin de asegurar coherencia, homogeneidad y seguridad en una actividad esencial para el conjunto del sistema eléctrico, siendo, además, admisible la colaboración reglamentaria en esta materia.

La actividad de distribución se configura como «aquella que tiene por objeto la transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte, o en su caso desde otras redes de distribución o desde la generación conectada a la propia red de distribución, hasta los puntos de consumo u otras redes de distribución en las adecuadas condiciones de calidad con el fin último de suministrarla a los consumidores» (art. 38.1 LSE). Se trata de una actividad que tiene por finalidad llevar la energía a los puntos de consumo mediante la construcción, mantenimiento y operación de redes de distribución, puesto que el suministro eléctrico necesita, en todo caso, de una red física de conductores que lo haga

posible. Su carácter regulado (arts. 8.2 y 38 a 42 LSE) se justifica en que se trata de una actividad destinada al suministro de energía eléctrica como servicio de interés económico general (artículo 1.2 en relación con el artículo 2.2) con la finalidad de garantizar ese suministro y adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste (artículo 1.1), circunstancia que pone de relieve la importancia de dicha actividad tanto para los usuarios individuales como para el funcionamiento de los distintos sectores económicos, y, por tanto, para el desarrollo de la economía nacional (STC 18/2011, FJ 10).

Ese carácter regulado se manifiesta, entre otras circunstancias, en la fijación administrativa de su retribución, así como en la sujeción de las instalaciones de distribución a un régimen de autorización administrativa. Estas premisas, junto al carácter de monopolio natural propio de las redes de distribución y la necesidad de que la actividad de distribución se desarrolle al menor coste posible, justifican que la ordenación y regulación de la distribución tenga por objeto «establecer y aplicar principios comunes que garanticen su adecuada relación con las restantes actividades eléctricas, determinar las condiciones de tránsito de la energía eléctrica por dichas redes, establecer la suficiente igualdad entre quienes realizan la actividad en todo el territorio y la fijación de condiciones comunes equiparables para todos los usuarios de la energía» (art. 38.4 LSE), reconociendo así su importancia para el adecuado funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto en el que el distribuidor ocupa un papel esencial.

Corresponde al Estado el establecimiento de la regulación básica de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, entre las que se encuentra la distribución (STC 18/2011, FJ 10), pues con ello se definen elementos nucleares del sistema eléctrico que encajan en el concepto material de bases ex art. 149.1.13 y 25 CE, ya que para asegurar el correcto funcionamiento del sector es imprescindible el establecimiento de una ordenación común en el conjunto del sistema eléctrico en un aspecto como el de la distribución que opera en un sistema único para todo el territorio nacional.

Conforme a lo anterior, la queja global que se formula al artículo 40 carece de la concreción necesaria para su valoración pues, más allá de comparar la regulación ahora vigente con su antecedente para argumentar que se ha ampliado el elenco de obligaciones y derechos que afectan a los distribuidores, lo cierto es que luego no se concretan los términos en los que esa afirmada ampliación se ha traducido en una vulneración de las competencias autonómicas, teniendo presente que al Estado corresponde establecer, tanto la regulación básica aplicable a los sujetos del sistema eléctrico, entre los que se encuentran los distribuidores, como las directrices que han de regir las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica. Por lo demás, es evidente que, formulado en los anteriores términos, el argumento es contrario a la doctrina de este Tribunal sobre la variabilidad de las bases que viene a afirmar que aunque las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible con el talante evolutivo del Derecho. Por ello, corresponde en cada momento al legislador estatal establecer las bases en cada materia respetando el orden constitucional de reparto de competencias (por todas, STC 17/2014, de 30 de enero, FJ 4, con cita de la STC 24/2013, de 31 de enero, FJ 6). En última instancia ha de recordarse que es doctrina reiterada de este Tribunal que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional y resulta que la demanda no concreta los términos en los que se produciría el exceso de la competencia estatal que denuncia [en un sentido similar, STC 47/2015, de 5 de marzo, FJ 2 a)].

En consecuencia, debemos ahora examinar las quejas que se formulan a diversos apartados del artículo 40 en la medida en que en ellas sí se ha concretado la vulneración competencial. Comenzaremos por los artículos 40.1, letras a), b), c), e) y h), en las que se cuestiona la atribución de determinadas facultades de desarrollo reglamentario al Estado. Atendiendo al planteamiento del recurrente, únicamente hemos de pronunciarnos sobre la conformidad competencial de la existencia de esas habilitaciones, sin perjuicio del juicio que las mismas pudieran merecer desde el punto de vista de su contenido concreto.

Extremo éste último que, obviamente, no resulta posible examinar ahora, pues, desde ese punto de vista, el recurso es prematuro, debiendo plantearse, llegado el caso, por las vías procesales oportunas.

Así, respecto al artículo 40.1 a), según el cual los distribuidores, como titulares de las redes de distribución, tendrán, entre otras, la obligación de prestar el servicio «con los niveles de calidad que se determinen reglamentariamente por el Gobierno, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla» es posible apreciar que la queja se presenta estrechamente relacionada con la que se formula al artículo 51 y que allí se examina con más detalle. En todo caso, circunscrita a la atribución de la potestad reglamentaria en esta materia, basta para desecharla con advertir que la intervención del reglamento en la determinación de los niveles de calidad del servicio ya ha sido admitida por nuestra doctrina (SSTC 148/2011, FJ 6, y 4/2013, FFJJ 5 y 7), dado que se trata de un parámetro técnico del sector eléctrico.

El apartado b) atribuye a la Administración general del Estado la fijación de los criterios para garantizar que las redes de distribución tengan la capacidad para asumir, a largo plazo, una demanda razonable de distribución de electricidad, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Esta atribución se relaciona directamente con el principio de garantía del suministro en las debidas condiciones de continuidad y seguridad a todos los consumidores dentro del territorio nacional establecido en el art. 1 en relación con el 7.1 LSE, principio ya considerado básico por la doctrina constitucional (por todas, STC 18/2011, FJ 8). Por otra parte, en cuanto alude a la fijación de criterios para garantizar la capacidad adecuada de las redes de distribución, no contradice nuestra doctrina sobre el alcance formal de las bases, por tratarse de una materia eminentemente técnica que reclama la colaboración reglamentaria (STC 18/2011, FJ 10).

La llamada al reglamento estatal para la definición de los criterios de conexión de las redes de distribución que se contiene en el art. 40.1 c), se refiere, una vez más, a una materia técnica en la que es admisible la colaboración reglamentaria y que tiene directa relación con la ordenación del sector y con las condiciones de competencia en el mercado eléctrico. El derecho de acceso de terceros a las redes de distribución, con su correspondiente uso, es, dado el carácter de monopolio natural de las redes, uno de sus pilares fundamentales, en cuanto que, al suponer la facultad de utilización de la red ya instalada, permite un mercado de agentes múltiples en un sistema de red única. Esa es la conclusión que se desprende de los no impugnados arts. 8.2 y 33 LSE y de su evidente conexión con la garantía de la regularidad y calidad del suministro, tal como proclama el art. 7.1 LSE.

El apartado e) del art. 40.1 LSE obliga a los distribuidores a «proceder a la ampliación de las instalaciones de distribución cuando así sea necesario para atender nuevas demandas de suministro eléctrico en los términos que se establezcan reglamentariamente». Se trata de una obligación que se conecta con el principio básico de la garantía del suministro eléctrico o, lo que es lo mismo, con la «finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica, y de adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste» que proclama el art. 1 LSE. Atendiendo a su relación con dicho principio así como al carácter técnico de la materia de que se trata hemos de concluir que nos encontramos en un ámbito en el que es posible la colaboración reglamentaria, sin que esa remisión vulnere las competencias autonómicas y sin que eso signifique, en este momento, pronunciamiento alguno acerca del contenido de esa eventual regulación.

El apartado h) del art. 40.1 LSE obliga a los distribuidores a:

«[P]resentar, antes del 1 de mayo de cada año, sus planes de inversiones anuales y plurianuales al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y a las respectivas Comunidades Autónomas o Ciudades de Ceuta y Melilla. En los planes de inversión anuales figurarán como mínimo los datos de los proyectos, sus principales características técnicas, presupuesto y calendario de ejecución. Asimismo, la empresa distribuidora deberá ejecutar, en los términos que se

establezcan, el contenido de los planes de inversión que resulten finalmente aprobados por la Administración General del Estado. El procedimiento de aprobación de dichos planes, junto con las cuantías máximas de volumen de inversión con derecho a retribución a cargo del sistema, se establecerá reglamentariamente por el Gobierno, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla. Este procedimiento deberá contemplar la posibilidad de aprobación parcial de los planes de inversión en aquellas comunidades y ciudades autónomas para las que dicho plan cuente con el informe favorable establecido en el párrafo siguiente.

En todo caso, para la aprobación de los planes presentados por las empresas distribuidoras, éstos deberán acompañarse de informe favorable de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla respecto de las instalaciones previstas en su territorio cuya autorización sea de su competencia.

El carácter de obligación anual de la presentación de planes de inversión para su aprobación por la Administración General del Estado podrá modificarse reglamentariamente para establecer un período superior al de un año para las empresas con menos de 100.000 clientes conectados a sus redes.»

De este precepto la Abogada de la Generalitat cuestiona la reserva al Estado de la aprobación de los planes de inversión en la red de distribución entendiendo que la Comunidad Autónoma no puede aprobar un plan de inversión e, incluso, que dicho plan podría aprobarse sin su conformidad.

Ambas quejas han de ser desechadas pues se basan en un entendimiento del precepto que no se ajusta a su tenor. En efecto, la atribución al Estado de la facultad de aprobar los planes de inversión de las empresas se relaciona directamente con las competencias estatales para establecer el régimen económico del sector eléctrico ya que con dicha aprobación se determina el volumen anual de inversión de la red de distribución de energía eléctrica puesto en servicio con derecho a retribución o, lo que es lo mismo, la retribución por inversión de las instalaciones de distribución en cuanto que es uno de los costes del sistema. La obligación de presentar los planes de inversión también se establece a favor de las Comunidades Autónomas, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que les corresponde autorizar las instalaciones cuyo aprovechamiento no supere sus límites territoriales. Se trata entonces de una facultad aprobatoria en los casos en los que al Estado corresponda esa competencia, por determinarse de ese modo las inversiones con derecho a retribución o por ser instalaciones cuyo aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma.

Por lo demás el precepto salvaguarda expresamente las competencias autonómicas cuando supedita la aprobación estatal al «informe favorable de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla respecto de las instalaciones previstas en su territorio cuya autorización sea de su competencia». Resulta entonces que la norma estatal guarda silencio sobre una de las quejas que se plantean, la eventual existencia de un plan de inversión en lo relativo a las inversiones previstas en las Comunidades Autónomas cuya autorización sea de su competencia, pues se refiere a la aprobación que corresponde a la Administración general del Estado en el ejercicio de sus competencias sobre autorización de instalaciones eléctricas y sobre el régimen económico del sector (en tal sentido, art. 16 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, que no ha sido cuestionado por la Generalitat de Cataluña). De hecho el desarrollo reglamentario del precepto legal cuestionado exige que las empresas presenten a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla el contenido de sus planes de inversión en lo relativo a las inversiones previstas en su territorio cuya autorización sea de su competencia (art. 16.4 del Real Decreto 1048/2013) y alude expresamente a la competencia autorizatoria de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla (art. 16.5, 6 y 7 del Real Decreto 1048/2013). Cuanto se lleva expuesto permite también desechar la otra tacha que se le formula a este precepto pues, en lo que afecta a una Comunidad Autónoma, no es posible, dada la exigencia de informe favorable, la aprobación del plan sin su conformidad.

En cuanto al último inciso del apartado 40.2 LSE («Reglamentariamente, previa audiencia a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, se regularán las

condiciones y procedimientos para el establecimiento de acometidas eléctricas y el enganche de nuevos usuarios a las redes de distribución») debe desestimarse la impugnación, centrada exclusivamente en la existencia de la habilitación reglamentaria. En efecto, conforme a la doctrina del Tribunal, se trata de una cuestión técnica en la que es admisible el recurso a normas reglamentarias, sin perjuicio de que las mismas, llegado el caso, puedan ser controladas por las vías oportunas. La desestimación de la impugnación de este precepto conlleva también la del art. 38.8 LSE recurrido por el mismo motivo.

Finalmente se cuestiona el primer inciso del art. 40.3 b) que, al establecer los derechos de los distribuidores, exige que las instalaciones y aparatos receptores de los usuarios que se conecten a sus redes reúnan las condiciones técnicas y de construcción que se determinen por la normativa estatal e internacional que les fuera de aplicación. La queja, centrada en la falta de mención de la eventual normativa autonómica en esta materia, no puede ser estimada pues el hecho de que no se recoja en el precepto una cláusula de salvaguarda como la reclamada no lo vicia de inconstitucionalidad dada la innecesariedad de la previsión expresa de este tipo de cláusulas. Todo ello sin perjuicio de recordar que, conforme a consolidada doctrina de este Tribunal (SSTC 203/1992, 14/1994, y 243/1994, entre otras), el Estado se reserva la potestad de dictar las normas relativas a la seguridad industrial, es decir, a la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales, de los procesos industriales y de los productos elaborados en los mismos, en los que, sin duda, se encuentran las instalaciones y aparatos receptores a los que se refiere el precepto.

En conclusión no queda sino desestimar la impugnación del art. 40 LSE.

10. El art. 43.5 dispone literalmente:

«5. Para el supuesto de que no se sometan a las entidades de resolución alternativa de litigios en materia de consumo o que estas no resulten competentes para la resolución del conflicto, los usuarios finales que sean personas físicas podrán someter la controversia al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, cuando tales controversias se refieran a sus derechos específicos como usuarios finales, incluidos todos los previstos en esta ley y sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones Públicas. No podrán ser objeto del procedimiento anterior las controversias que se encuentren reguladas por normativa distinta de la de protección específica de los usuarios finales de energía eléctrica.

El procedimiento, que se aprobará por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, deberá ser transparente, sencillo y gratuito. La resolución que se dicte podrá ordenar la devolución de importes indebidamente facturados y, en general, disponer cuantas medidas tiendan a restituir al interesado en sus derechos e intereses legítimos, incluyendo la posibilidad de reembolso y compensación por los gastos y perjuicios que se hubiesen podido generar.

Los sujetos del sector eléctrico estarán obligados a someterse al procedimiento, así como a cumplir la resolución que le ponga fin. En cualquier caso, el procedimiento que se adopte establecerá el plazo máximo en el que deberá notificarse la resolución expresa, transcurrido el cual se podrá entender desestimada la reclamación por silencio administrativo, sin perjuicio de que la Administración tenga la obligación de resolver la reclamación de forma expresa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La resolución que se dicte podrá impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Lo dispuesto en este apartado será aplicable a todas las modalidades de suministro previstas en esta ley para usuarios finales que sean personas físicas.»

El art. 43.5 LSE atribuye al Estado la regulación del procedimiento para resolver los conflictos entre los usuarios finales y las empresas suministradoras de energía eléctrica que no se sometan a las entidades de resolución alternativa de litigios en materia de consumo o cuando éstas no resulten competentes para la resolución del conflicto. La

demanda considera que la aplicación del mecanismo previsto en este precepto exige tres condiciones, de las que deriva que se trata de una competencia autonómica. Tales condiciones son: que la controversia afecte a derechos específicos de los usuarios finales, que esté regulada por la normativa específica en materia energética y que los sujetos en conflicto se encuentren ubicados en el ámbito territorial de Cataluña. Así, correspondería a la Generalitat de Cataluña, en el ejercicio de su competencia compartida en materia de energía eléctrica, la regulación del procedimiento específico y el ejercicio de las facultades ejecutivas vinculadas al procedimiento mencionado, como son su tramitación, instrucción y resolución, a través del órgano competente en materia de energía. El Abogado del Estado se ha opuesto al anterior planteamiento señalando que el establecimiento de formas heterocompositivas de solución de conflictos corresponde al Estado, citando al respecto la STC 18/2011, siendo además una determinación del contenido del derecho de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica en que se manifiesta la garantía del suministro.

En la resolución de la queja ahora planteada debemos advertir que la doctrina de la STC 18/2011, FJ 22, no resulta aquí de aplicación ya que no se trata de supuestos similares. Allí nos referimos a un arbitraje voluntario entre los sujetos del sector eléctrico que consideramos un equivalente jurisdiccional, por lo que debía ser establecido por el Estado ex arts. 149.1.5, 6 y 8 CE. En este caso, como se verá, se trata de un mecanismo administrativo específico para la protección de determinados consumidores en su condición de usuarios finales de la energía eléctrica, al que vienen obligados a someterse los sujetos del sistema eléctrico y que no excluye sino que permite la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, también resulta ineludible tener en cuenta la STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 10, en el que una regulación muy similar, aplicable a los usuarios de servicios finales de servicios de comunicaciones electrónicas, quedó encuadrada en su correspondiente ámbito material, siendo aplicable el título competencial del art. 149.1.21 CE, de modo que, dada la exclusiva competencia del Estado en esta materia, le correspondía prever un mecanismo de protección especial y reforzada de los consumidores en el ámbito específico de las telecomunicaciones, cuya finalidad última no era otra que asegurar la efectividad del servicio.

Trasladando a este caso el mencionado criterio hemos de encuadrar materialmente la regulación cuestionada en el ámbito sectorial que le es propio, esto es, el art. 149.1.25 CE en relación con el art. 133.1 EAC, pues ambos son los títulos competenciales específicos en materia de energía eléctrica. Por tanto, debemos determinar si resulta ajustada al orden competencial la atribución a un órgano estatal de la competencia tanto para regular el correspondiente procedimiento como para la resolución de las concretas controversias que planteen los usuarios finales que sean personas físicas.

Comenzando por este último aspecto, la atribución al Ministerio de Industria, Energía y Turismo de la competencia ejecutiva de resolución de las controversias su examen ha de partir de la doctrina del Tribunal respecto a la asunción por el Estado de facultades ejecutivas en materias en las que ostenta competencias básicas. La STC 102/2013, de 23 de abril, FJ 6, y doctrina allí citada, ha señalado que la consideración como materialmente básicas de funciones ejecutivas ha sido admitida por este Tribunal «cuando las competencias de ejecución están estrechamente vinculadas al mantenimiento y efectividad de las normas de carácter básico». En concreto, por lo que se refiere al sector eléctrico, hemos apreciado ese carácter materialmente básico de ciertas medidas de ejecución que tenían por finalidad la garantía del suministro eléctrico (así, STC 18/2011, FJ 6) o la determinación de su régimen económico [STC 148/2011, FJ 6, con remisión a la STC 18/2011, FJ 21 a)]. Además, en la ya mencionada STC 102/2013 examinamos la medida consistente en el traspaso –por parte del Ministerio competente– de los clientes de un comercializador a otro de último recurso, en el caso de incumplimiento de sus obligaciones de contratación, pago o prestación de garantías frente al sistema eléctrico, considerando que se trataba de una medida cuyo ejercicio trascendía el ámbito autonómico y cuya finalidad última no era otra que garantizar un suministro de energía eléctrica adecuado y de calidad, concluyendo (FJ 8) que resultaba «complemento necesario para preservar lo

básico por su incidencia en el correcto funcionamiento del entero sistema eléctrico (art. 149.1.25 CE) y, con ello, en el régimen económico de este importante sector para la economía nacional (art. 149.1.13 CE)».

Conforme a lo anterior debemos examinar el sentido de la medida para determinar, si nos encontramos ante un supuesto en el que resulte justificada la atribución a un órgano estatal, aun cuando se trata de funciones ejecutivas. Esta medida guarda directa relación con lo previsto en el art. 3 en relación con el anexo I de la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE y, como se desprende de su tenor literal, lo que se regula es un procedimiento específico por razón de la materia de energía eléctrica, encaminado a resolver las controversias entre los usuarios finales que sean personas físicas y las empresas suministradoras, siempre y cuando se den dos condiciones: a) que la controversia afecte a sus derechos específicos como usuarios finales, incluyendo todos los previstos en la Ley del sector eléctrico y b) que la controversia esté regulada por la normativa en lo referente a la protección específica de los usuarios finales de energía eléctrica, precisándose posteriormente que lo previsto en el artículo 43.5 es aplicable a toda modalidad de suministro para un usuario final que sea persona física, esto es, que adquiere la electricidad para su consumo propio. Se trata, por tanto, de un mecanismo reforzado y voluntario que se pone a disposición del usuario final que sea persona física para la defensa de los derechos específicos que la regulación sectorial le reconoce. En suma, ninguna duda cabe de que al Estado corresponde diseñar, en el ejercicio de sus competencias básicas ex art. 149.1.25 CE, el mecanismo administrativo de solución de controversias que ahora examinamos. Atendiendo a la queja formulada, lo que hemos de determinar ahora es si la excepcional reserva de funciones ejecutivas resulta precisa para garantizar la efectividad de las normas básicas del sector, conforme a la doctrina que hemos expuesto.

En el entendimiento de este precepto ha de partirse del reiterado criterio mantenido por este Tribunal, en cuya virtud, «en la labor hermenéutica de los preceptos legales resulta obligado apurar todas las posibilidades de interpretación de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya incompatibilidad con la Norma suprema resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (STC 4/2013, FJ 8).

Atendiendo a la doctrina de la STC 102/2013, y en el plano del enjuiciamiento abstracto que ahora nos corresponde, dicha interpretación es factible, ya que no puede excluirse totalmente la aplicación de este mecanismo a controversias que incidan en el correcto funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto dado el principio de red única que lo informa, trascendiendo al ámbito autonómico y afectando con ello al régimen económico del sector, en el bien entendido que, como se expone a continuación, el art. 149.1.25 CE no habilita para determinar que un órgano estatal asuma la tarea ejecutiva relacionada con la resolución de todas las controversias que plantean las personas físicas que sean usuarios finales de energía eléctrica. Por otra parte, conforme a su dicción literal, la atribución a un órgano estatal de esta función se hace «sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones Públicas». El precepto no es, por tanto, excluyente de las competencias autonómicas en la materia en aquellos supuestos que no estén vinculados a aspectos básicos que corresponde al Estado garantizar. Es posible entonces que las Comunidades Autónomas, en su propio ámbito de competencias, regulen asimismo dicho procedimiento de resolución de conflictos, teniendo en cuenta que muchos de los derechos específicos en esta materia reconocidos, entre otros, en el art. 44 LSE tienen relación con las competencias autonómicas y no afectan a la unidad del régimen económico del sector ni al principio de garantía del suministro en la debidas condiciones de calidad y continuidad, asumidas por el Estado para velar por el correcto funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto.

Otro tanto sucede con la determinación del procedimiento aplicable, pues, en este caso, la norma habilita para regular exclusivamente el que ha de seguirse ante un órgano estatal por afectar a aspectos relacionados con las competencias básicas que

corresponden al Estado. Por otra parte, en cuanto que se formulan los principios generales –transparencia, sencillez, gratuidad– que deben informar esta clase de procedimientos, su concreción en el procedimiento correspondiente también ha de ser asumida por la Comunidad Autónoma cuando resulte ser competente *ratione materiae*. Conclusión respecto a los procedimientos administrativos que también alcanza la propia disposición final segunda LSE, al excluirlos del carácter básico ex arts. 149.1. 13 y 25 CE.

En suma, interpretado en el sentido expuesto, el artículo 43.5 no es contrario al orden constitucional de distribución de competencias y así se dispondrá en el fallo.

11. El siguiente precepto que ha sido objeto de recurso es el artículo 46, relativo a las obligaciones y derechos de las empresas comercializadoras en relación al suministro.

Las quejas planteadas en relación con este precepto guardan cierta relación con las formuladas respecto al artículo 40. La demanda considera que, en comparación con el art. 45 de la Ley 54/1997, el art. 46 LSE regula con un nivel de detalle tal sus obligaciones y derechos que no deja margen a la Generalitat de Cataluña para ejercer sus competencias. Argumenta además que la norma prevé la ampliación reglamentaria del abanico de obligaciones y derechos, concretando específicamente esa queja en relación al artículo 46.2 a). Finalmente alega que no se produce aquí afectación alguna al régimen económico del sector eléctrico en la medida en que la actividad de comercialización se desarrolla en el marco libremente pactado por las partes. El Abogado del Estado ha defendido que se trata de una regulación básica ex art. 149.1.25 CE que responde a la necesidad de que los sujetos comercializadores tengan las mismas obligaciones en el conjunto del sistema eléctrico, el cual ha de responder a unos contornos comunes y reconocibles en toda España, siendo también posible la colaboración reglamentaria en esta materia.

Los comercializadores son «sociedades mercantiles, o sociedades cooperativas de consumidores y usuarios, que, accediendo a las redes de transporte o distribución, adquieren energía para su venta a los consumidores, a otros sujetos del sistema o para realizar operaciones de intercambio internacional» [art.6.1 f)]. La comercialización es una actividad que, salvo para los denominados comercializadores de referencia, se ejerce libremente en los términos previstos en la Ley del sector eléctrico y su régimen económico viene determinado por las condiciones que se pacten entre las partes. Por su parte, tal como resulta del artículo 8.3, los comercializadores de referencia están sometidos a una regulación más intensa, pues suministran energía a aquellos consumidores que no contraten en el mercado libre a cambio del abono del denominado «precio voluntario para el pequeño consumidor», que se fija en los términos previstos en el artículo 17 (artículo 43.2). Igualmente asumen el suministro de energía a los consumidores considerados vulnerables, (art. 45 y disposición transitoria décima LSE), percibiendo a cambio las denominadas tarifas de último recurso, a las que también se refiere el artículo 17. Pese a tratarse de una actividad liberalizada, los comercializadores asumen la obligación de abonar a los distribuidores el peaje de acceso a las redes de transporte y distribución, que forma parte de su retribución por el ejercicio de la mencionada actividad [arts. 8, 16, 41 y 46.1 d)].

La queja genérica que se plantea ha de ser contestada advirtiendo que, al ser los comercializadores uno de los sujetos que intervienen en el sistema eléctrico, el Estado está competencialmente habilitado ex art. 149.1.25 CE para establecer su régimen común. En todo caso, la inconcreción de la queja formulada respecto al alcance de ese régimen común impide su valoración, pues, más allá de aludir al carácter más detallado del art. 46 LSE en relación con la regulación anterior, la demanda no proporciona a este Tribunal los necesarios elementos de juicio para valorar en qué medida esa nueva regulación podía incurrir en vulneración de las competencias autonómicas. No pueden considerarse tales las afirmaciones de la demanda respecto a «la regulación en lo relativo a la atención a los consumidores, añadiendo la obligación de ofrecer a estos últimos la posibilidad de solucionar los conflictos a través de una entidad que cumpla los requisitos establecidos en la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo», pues así se describe la

regulación pero no se expresa en qué se vulnera la competencia [en un sentido similar, STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 b)]. Tampoco, como hemos señalado antes, la mera variación de la normativa considerada básica por el Estado puede servir como argumento suficiente.

Además, la referencia al desarrollo reglamentario en relación con el derecho de acceso que se contiene en el art. 46.2 a) no puede considerarse contraria al orden competencial por las razones que ya hemos dejado expuestas al analizar ese mismo derecho de acceso con relación a los distribuidores. La afirmación de la demanda acerca de la falta de conexión entre el régimen económico del sector eléctrico y la actividad de comercialización tampoco puede tomarse en consideración, ya que con ello se obvia la relación de los comercializadores con determinados aspectos de ese régimen, pues han de abonar a los distribuidores una parte de su retribución, los peajes de acceso a las redes, y los comercializadores de referencia son retribuidos con cargo a los ya mencionados «precio voluntario para el pequeño consumidor» y «tarifa de último recurso», únicas en todo el territorio nacional y determinadas conforme a lo dispuesto en el art. 17 LSE.

En conclusión, la impugnación del art. 46 LSE ha de ser desestimada.

12. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha impugnado el art. 51 de la Ley 24/2013, el cual, dispone:

«Artículo 51. *Calidad del suministro eléctrico.*

1. La calidad del suministro eléctrico es el conjunto de características, técnicas y de atención y relación con los consumidores y, en su caso, productores, exigibles al suministro de electricidad de las empresas que realicen actividades destinadas al suministro eléctrico.

En lo relativo a las características técnicas, la calidad del suministro eléctrico se refiere a la continuidad, al número y duración de las interrupciones, así como a la calidad del producto.

En lo relativo a las características de la atención y relación con los consumidores y, en su caso, productores, se refiere a la relativa al conjunto de actuaciones de información, asesoramiento, estudios de acceso, conexión, medida, contratación, facturación, comunicación y reclamación.

Mediante real decreto del Consejo de Ministros se establecerán indicadores individuales y colectivos, y valores objetivos para estos indicadores.

2. El suministro de energía eléctrica deberá ser realizado por las empresas con las características y continuidad que reglamentariamente por el Gobierno se determinen para el territorio español, teniendo en cuenta la diferenciación por zonas a la que se refiere el apartado siguiente.

Las empresas de energía eléctrica contarán con la capacidad técnica necesaria para garantizar la calidad del servicio exigida reglamentariamente por la Administración General del Estado.

Las empresas eléctricas y, en particular, las distribuidoras promoverán la incorporación de tecnologías avanzadas en la medición y para el control de la calidad del suministro eléctrico.

3. La Administración General del Estado establecerá las líneas de actuación en materia de calidad del servicio, tendentes a la consecución de los objetivos de calidad, tanto en consumo final como en las zonas que, por sus características demográficas y tipología del consumo, puedan considerarse idóneas para la determinación de objetivos diferenciados.

La Administración General del Estado determinará los índices objetivos de calidad del servicio, así como unos valores entre los que estos índices puedan oscilar, a cumplir tanto a nivel de usuario individual, como para cada zona geográfica atendida por un único distribuidor. Estos índices deberán tomar en consideración la continuidad del suministro, relativo al número y duración de las interrupciones y la calidad del producto relativa a las características de la tensión. Las empresas

eléctricas estarán obligadas a facilitar a la Administración la información, convenientemente auditada, necesaria para la determinación objetiva de la calidad del servicio. Los datos de los índices antes citados serán hechos públicos con una periodicidad anual. La metodología retributiva de la actividad de distribución elaborada por la Administración General del Estado incorporará incentivos y penalizaciones en función de la calidad de servicio obtenida.

4. Si la baja calidad de la distribución de una zona es continua, o pudiera producir consecuencias graves para los usuarios, o concurrieran circunstancias especiales que puedan poner en peligro la seguridad en el servicio eléctrico, la Administración General del Estado requerirá que los planes de inversiones presentados por dichas empresas presenten actuaciones que impulsen la mejora de la calidad de servicio en dicha zonas.

5. Reglamentariamente el Gobierno establecerá el procedimiento para determinar las reducciones que hayan de aplicarse en la facturación a abonar por los usuarios si se constatará que la calidad del servicio individual prestado por la empresa es inferior a la reglamentariamente exigible.»

Las quejas del Gobierno de la Generalitat de Cataluña se centran en que el precepto, al regular la calidad del suministro, lo hace de forma tan detallada y completa, incluyendo remisiones reglamentarias, que no deja margen a la Generalitat para ejercer su competencia compartida para legislar y establecer unos criterios de calidad adecuados a las características de la red eléctrica de Cataluña. El Abogado del Estado ha considerado que la regulación de la calidad del suministro se inserta en las competencias estatales de los arts. 149.1.13 y 25 CE, señalando que el artículo 51 no excede de los contornos de la normativa básica en cuanto persigue establecer índices o parámetros mínimos de calidad del servicio.

La delimitación de competencias en materia de calidad del suministro eléctrico entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña determina que al Estado corresponda el establecimiento de las bases ex arts. 149.1.13 y 25 CE, en tanto que se trata de asegurar un parámetro técnico del sector eléctrico como es la calidad del suministro que también puede tener incidencia en la definición de su régimen económico (así, STC 148/2011, FJ 7). Por su parte, el art. 133.1 c) EAC atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para «el desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía», en un sentido similar al examinado en la STC 4/2013, FJ 2, allí en relación al Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Siendo ésta la delimitación competencial en la materia, la doctrina de la mencionada STC 4/2013, FJ 5, conduce a la desestimación de la impugnación. En la mencionada Sentencia el Tribunal consideró que la regulación de la entonces vigente Ley 54/1997 y, en especial, su artículo 48, que no presenta sustanciales diferencias, salvo lo que inmediatamente se dirá, con el impugnado art. 51 LSE, era, además de indudablemente básica desde la perspectiva formal, merecedora de esa misma calificación desde un punto de vista material, por cuanto declaramos, que se regulaban «...aspectos relacionados con la continuidad y la calidad en el suministro eléctrico que constituyen un común normativo necesario para asegurar el principio de garantía del suministro de energía eléctrica a todos los demandantes del mismo, con la necesaria continuidad y calidad, principio proclamado en el art. 10.1 de la Ley del sector eléctrico y cuyo carácter básico hemos declarado en la STC 18/2011, FJ 8. Por otro lado, el establecimiento de unas determinadas medidas de calidad del suministro de energía eléctrica constituye también, como ya hemos señalado en la STC 148/2011, FFJJ 6 y 8 in fine, una garantía tanto para los consumidores como para el correcto funcionamiento de los diferentes sectores de la economía nacional. Por ello, estos preceptos presentan también una clara dimensión básica desde la perspectiva material».

La aludida identidad material entre el art. 51 LSE y el art. 48 de la Ley 54/1997 hace que debamos alcanzar la misma conclusión, pues dicho precepto concreta el mandato contenido en el art. 3.11, en relación con el art. 1, LSE relativo al establecimiento de los requisitos de calidad que han de regir el suministro de energía eléctrica, teniendo en

cuenta la necesidad de garantizarlo y adecuarlo a las necesidades de los consumidores. Conclusión que también se extiende a algunos aspectos incluidos ahora en la norma estatal, como es el caso del artículo 51.1, en cuanto alude a los distintos elementos que integran la calidad del suministro eléctrico que ya fueron considerados básicos en la STC 4/2013, así como a la mención del apartado 4 al requerimiento a formular por la Administración general del Estado, pues con ello para nada se impiden las actuaciones que pudieran llevar a cabo las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

Por lo que respecta a las remisiones reglamentarias del artículo 51 ha de advertirse, en primer lugar, que el mero hecho de que existan, único aspecto sobre el que es posible ahora pronunciarse, no determina por esa razón su inconstitucionalidad. Nuestra doctrina ha admitido con naturalidad la colaboración reglamentaria en esta materia, aludiendo al todavía vigente Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Así, afirmamos que, desde un punto de vista formal, «la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico se justifica porque la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro, así como también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias» (STC 4/2013, FJ 5). Por su parte, esa Sentencia y fundamento jurídico, alcanzamos la misma conclusión desde un punto de vista material, ya que afirmamos que «estos preceptos tienen como finalidad garantizar la calidad adecuada en el suministro de energía eléctrica a todos los usuarios ya sean éstos particulares u operadores de los distintos sectores económicos mediante la fijación de umbrales de calidad. La importancia de la necesaria garantía de calidad en el ordenado suministro de energía eléctrica, recurso esencial e imprescindible tanto para los ciudadanos particulares como para el conjunto de los sectores económicos, justifica, así, su carácter básico. Más en concreto la diferenciación zonal establecida en el art. 99 del Real Decreto 1955/2000 encuentra su justificación en la directa relación existente entre la mayor densidad de población y la disponibilidad de infraestructuras de la red de distribución, lo que permite atender el suministro de energía eléctrica desde distintos puntos. Así, una vez establecido el derecho de todos los consumidores al suministro eléctrico, es normal que los requerimientos en materia de calidad se incrementen en la medida en que lo permitan las disponibilidades técnicas, en particular en lo relativo a las instalaciones de distribución. Ello sin perjuicio de que, en todo caso, esta calidad exigible se encuentra vinculada, como ya hemos mencionado, a la prestación obligatoria del suministro, derivado de su carácter de servicio esencial (art. 2.2 de la Ley del sector eléctrico), y a la correlativa garantía del suministro de energía eléctrica del art. 10.1 de la Ley del sector eléctrico».

Lo anterior no es óbice, como es obvio, para que, llegado el caso, un eventual desarrollo reglamentario del artículo 51 pueda ser controlado por las vías procedentes, bien ante la jurisdicción ordinaria o ante este Tribunal.

En conclusión no queda sino desestimar la impugnación del art. 51 LSE.

13. El último precepto impugnado es el art. 52.4, que dispone lo siguiente:

«Artículo 52. *Suspensión del suministro.*

4. Se podrán considerar suministros esenciales aquellos suministros que cumplan alguno de los siguientes criterios:

- a) Alumbrado público a cargo de las administraciones públicas. No se incluyen los alumbrados ornamentales de plazas, monumentos, fuentes o de cualquier otro edificio o sitio de interés.
- b) Suministro de aguas para el consumo humano a través de red.
- c) Acuartelamientos e instituciones directamente vinculadas a la defensa nacional, a las fuerzas y cuerpos de seguridad, a los bomberos, a protección civil y

a la policía municipal, salvo las construcciones dedicadas a viviendas, economato y zonas de recreo de su personal.

d) Centros penitenciarios, pero no así sus anejos dedicados a la población no reclusa, así como sedes de Juzgados y Tribunales.

e) Transportes de servicio público y sus equipamientos y las instalaciones dedicadas directamente a la seguridad del tráfico terrestre, marítimo o aéreo.

f) Centros sanitarios en que existan quirófanos, salas de curas y aparatos de alimentación eléctrica acoplables a los pacientes.

g) Hospitales.

h) Servicios funerarios.

i) Aquellos suministros de ámbito doméstico en los que exista constancia documental formalizada por personal médico de que el suministro de energía eléctrica es imprescindible para la alimentación de un equipo médico que resulte indispensable para mantener con vida a una persona. En todo caso estos suministros se circunscribirán a personas físicas en su vivienda habitual.

En ningún caso podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica a aquellas instalaciones cuyos servicios hayan sido declarados como esenciales de conformidad con esta ley.»

Las empresas distribuidoras o comercializadoras podrán aplicar recargos o afectar los pagos que perciban de aquellos de sus clientes que tengan suministros vinculados a servicios declarados como esenciales en situación de morosidad, al abono de las facturas correspondientes a dichos servicios, con independencia de la asignación que el cliente, público o privado, hubiera atribuido a estos pagos.

La tacha que se formula a este precepto se centra en que la regulación establecida por la Ley del sector eléctrico no deja margen a la Generalitat para dictar sus propias disposiciones tendentes a ampliar el catálogo de servicios considerados esenciales en su ámbito territorial. El Abogado del Estado ha argumentado que las normas sobre continuidad y calidad del suministro eléctrico son normas básicas y que la alteración del régimen contractual entre el comercializador y el consumidor afecta al régimen económico del sector, en la medida en que determina una alteración en la retribución pactada.

El hecho de calificar un suministro como «esencial» implica, conforme al propio artículo 52.4, la aplicación de un régimen específico y diferenciado consistente en la prohibición de suspender el suministro de energía eléctrica a las instalaciones cuyos servicios hayan sido así declarados y en reconocer la posibilidad de que las empresas distribuidoras o comercializadoras puedan aplicar un recargo o afectar los pagos que perciban de los clientes que tengan suministros vinculados a servicios esenciales en situación de morosidad al abono de las facturas correspondientes a estos servicios.

En el examen de la queja formulada debemos descartar, en primer lugar, que el hecho de que el precepto establezca una serie de criterios respecto a los supuestos que pueden ser calificados como esenciales no significa que, por sí mismos, se produzca la afectación al régimen económico del sector que ha sido alegada por el Abogado del Estado. Los sujetos afectados por esta ininterrumpibilidad son los comercializadores, cuya actividad no tiene el calificativo legal de regulada y cuyo interés en cobrar sus créditos resulta asegurada por las acciones jurisdiccionales de que disponen, y, además, por la regla establecida en el propio texto legal, a través de la que, como se ha mencionado anteriormente, pueden afectar cualquier pago del titular del servicio al abono de las facturas impagadas de servicios esenciales. Por otra parte, el hecho de que algunos de los comercializadores, como los de referencia, obtengan su retribución mediante precios fijados administrativamente en nada afecta a lo anterior por cuanto los obligados al pago son los consumidores y no el resto de los sujetos del sistema, que se retribuyen con cargo a su régimen económico específico.

Señalado lo anterior hay que tener en cuenta que, conforme a su tenor literal, el precepto impugnado, bien que con una técnica legislativa ciertamente mejorable, establece, al igual que sus antecedentes inmediatos (arts. 50.3 de la Ley 54/1997 y 89 del Real Decreto 1955/2000), una serie de «criterios», a partir de los cuales es posible

considerar como esencial el suministro de energía eléctrica a determinados edificios o instalaciones. Según su tenor y finalidad, el precepto encaja con naturalidad en el concepto de bases del sector eléctrico en la medida en que se relaciona con uno de los principios que lo rige, el de garantía del suministro, que, en este caso, es absoluta, como ya hemos indicado.

14. Por último, la impugnación por conexión de la disposición final segunda que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para aprobar la Ley del sector eléctrico ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos, procediendo, por tanto, su desestimación.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que los arts. 3.13 a) y 43.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, son conformes con la Constitución interpretados en los términos señalados en los fundamentos jurídico 5 y 10, respectivamente.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1908-2014

1. Pese a haber sido Ponente de esta Sentencia, en la que se recoge la posición sustentada por la mayoría del Tribunal, debo manifestar, acogiéndome a la facultad establecida en el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, mi respetuosa discrepancia con una parte de la misma, y por ello con el fallo, en atención a las razones que defendí durante su deliberación en el Pleno y que paso a exponer a continuación.

2. Discrepo exclusivamente del fundamento jurídico 10 en el que se analiza el art. 43.5 de la Ley del sector eléctrico (LSE) y se llega a una interpretación de conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias que se traslada también al fallo.

El citado precepto establece un procedimiento específico por razón de la materia de energía eléctrica, encaminado a resolver las controversias entre los usuarios finales que sean personas físicas y las empresas suministradoras, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: la primera, que la controversia afecte a sus específicos derechos como usuarios finales, lo que incluye todos los previstos en la LSE; y la segunda, que la controversia esté regulada por la normativa referente a la protección específica de los usuarios finales de energía eléctrica. Este art. 43.5 trae causa de la previsión contemplada en la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, en su art. 3, en relación con el anexo I que contempla la necesidad de establecer un mecanismo específico de protección de los usuarios de energía eléctrica. Previsión cuya obligación de trasposición al ordenamiento español se lleva a cabo precisamente mediante el referido art. 43.5 LSE.

El objeto de la discusión no era aquí la competencia estatal para regular este mecanismo en términos de su establecimiento general, sino algo mucho más concreto,

determinar a qué instancia territorial corresponde aplicarlo una vez que ha sido establecido por el Estado.

Frente a la impugnación de la Generalitat de Cataluña que reclama su competencia en este punto, la Sentencia de la mayoría defiende que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias ejecutivas al respecto, y desestima la queja acudiendo a una interpretación conforme del art. 43.5 basada en dos consideraciones: a) no puede excluirse de plano la aplicación de este mecanismo a controversias que incidan en el correcto funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto dado el principio de red única del sistema eléctrico, lo que trasciende del ámbito autonómico y afectaría por tanto al régimen económico del sector; y b) la atribución a un órgano estatal de esta función se hace «sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones Públicas».

3. Ninguna de las dos razones me resulta convincente a la hora de excluir la vulneración competencial que se denunciaba, pues lo que ha sucedido aquí es que el Estado no solo ha regulado el referido mecanismo de protección reforzada de los consumidores finales, con especial atención a los consumidores vulnerables, sino que al hacerlo ha asumido igualmente la responsabilidad de su aplicación, atribuyéndose facultades ejecutivas que no le correspondían y, vinculado con ellas, la de establecer el procedimiento.

En efecto, en cuanto a la primera de las razones, además de que no aparece mínimamente concretada en relación a las controversias para las que se establece este mecanismo, creo que la Sentencia de la mayoría obvia que, al limitarse a las que planteen las personas físicas en relación con sus suministros, no pone en cuestión el mantenimiento y efectividad del régimen económico del sector, el cual, en principio, sólo se vería concernido en lo relativo a los denominados «precio voluntario para el pequeño consumidor» y «tarifa de último recurso» previstas en el art. 17 LSE. Además, las posibles medidas a adoptar se circunscriben, en principio, «a ordenar la devolución de importes indebidamente facturados y, en general, disponer cuantas medidas tiendan a restituir al interesado en sus derechos e intereses legítimos, incluyendo la posibilidad de reembolso y compensación por los gastos y perjuicios que se hubiesen podido generar», lo que difícilmente puede poner en riesgo la estabilidad de dicho régimen, que, en todo caso, corresponde establecer al Estado. Por otra parte la Sentencia de la mayoría no tiene en cuenta la doctrina de la STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 5, cuando señala que las competencias estatales sobre esta materia no pueden ser entendidas en el sentido de que pueden establecer una suerte de límite al ejercicio de las competencias autonómica. Precisamente el carácter individual de las reclamaciones y el hecho de que se trate de usuarios finales que sean personas físicas, conducen a excluir la posibilidad de afectación del principio básico de garantía del suministro de energía eléctrica que al Estado corresponde asegurar.

Por otro lado, el precepto no se sitúa en esa vertiente de garantía de la calidad, ni siquiera en el de la regulación de las consecuencias derivadas de su incumplimiento sino en un plano mucho más concreto, la compensación a determinados usuarios finales una vez constatada la infracción de los derechos que tienen específicamente reconocidos en la regulación del sistema eléctrico. Por eso, la Sentencia hubiera debido relacionar los sujetos a los que este mecanismo de protección va dirigido, usuarios finales que sean personas físicas, con los derechos que a esos usuarios les reconoce la LSE, específicamente en el art. 44. De hecho, la Sentencia se ve obligada a reconocer que la mayor parte de esos derechos tienen relación con las competencias autonómicas. Lo que no explica, es cuáles son esa «menor parte» de los derechos cuya vulneración podría alcanzar tal entidad que, en su ejercicio por consumidores finales que sean personas físicas, afectaría a la unidad del régimen económico del sector o al principio de garantía del suministro, que es lo que en su razonamiento, justificaría la asunción de competencias ejecutivas por el Estado. Por lo que el argumento de la posibilidad de afectación queda ayuno de sustento concreto y resulta meramente voluntarista. La inevitable consecuencia es la ambigüedad e indeterminación tanto del sistema de resolución de controversias en

sí, como de la propia doctrina de la Sentencia que no llega a ofrecer un criterio claro de delimitación de competencias en este concreto aspecto.

Menos fundamento justificativo presenta a mi juicio la segunda de las razones aducidas, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan su propio mecanismo. Por una parte, porque al carecer el Estado de competencias ejecutivas en este ámbito falta, de hecho, el presupuesto para que esa cláusula «sin perjuicio» tenga algún sentido y pueda ser operativa. Por otra parte, porque esta solución comporta la indeseada consecuencia de duplicar intervenciones administrativas similares, sin que la Sentencia proporcione criterios claros para evitar actuaciones intercambiables, lo que contradice nuestra doctrina, que ha afirmado «la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas» (por todas, STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9, y las allí citadas) de acuerdo con los principios propios del Estado autonómico, entre ellos, los de descentralización y eficacia administrativa (art. 103.1 CE).

4. Estimo que las conclusiones que aquí alcanza la Sentencia hubieran debido ser coherentes con el punto de partida de su razonamiento. Se parte de la aplicación de la misma ratio decidendi que la de la STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 10, de modo que, encuadrado el mecanismo en el sector material que corresponde (allí las telecomunicaciones, aquí la energía eléctrica), debe resolverse conforme a la delimitación de competencias aplicable en ese sector material. La diferente solución en un caso y otro derivaría, exclusivamente, de que en la STC 72/2014 estábamos ante una competencia exclusiva estatal y en este caso se trata de una competencia compartida en función del binomio bases-desarrollo. Así, de acuerdo con la doctrina que la propia Sentencia cita, la de las SSTC 18/2011, 148/2011 y 102/2013, en un ámbito en el que el Estado ostenta competencias básicas, la reserva de funciones ejecutivas por el Estado es posible, pero se vincula a que esa reserva sea necesaria en la medida en que cumpla una finalidad de garantía de las bases estatales. No obstante, a diferencia de otros supuestos ya examinados por el Tribunal, en los que se veían afectadas la garantía del suministro o el régimen económico del sector, esa vertiente no concurre aquí. Por tanto, al ser una competencia ejecutiva, el Estado no se halla competencialmente habilitado por el art. 149.1.25 CE para reservársela para sí. La conclusión no podía ser otra que la de reconocer que la atribución de la función a un órgano estatal vulnera las competencias autonómicas. Los mismos argumentos son trasladables para la determinación del procedimiento aplicable, pues, en este caso, también la norma básica ha de establecer los criterios generales básicos, pero, respetando éstos, su concreción particular en el procedimiento correspondiente ha de ser asumida por el competente *ratione materiae* que, en este caso, resultaba ser la Generalitat de Cataluña.

Discrepo, por tanto, del enjuiciamiento de la Sentencia, que creo que no encuentra fundamento en las premisas de las que dice partir y supone, una vez más, la reducción del ámbito de atribuciones de las Comunidades Autónomas en una materia en la que, conforme a las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias, el reconocimiento de las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña no planteaba problema alguno.

5. En conclusión, por cuanto acabo de exponer, estimo que la mención al «Ministerio de Industria, Energía y Turismo» y el inciso «que se aprobará por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo» del art. 43.5 LSE, en los que se residenciaba la vulneración competencial son contrarias al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, debieron ser declarados inconstitucionales y nulos.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1908-2014, al que se adhiere la Magistrada doña Encarnación Roca Trías y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré

Con el máximo respeto a la decisión mayoritaria en que se funda la sentencia, formulo mi Voto particular discrepante, anunciado en la deliberación.

1. Planteamiento. Mi discrepancia se refiere a la conclusión a la que llega la opinión en que se funda la Sentencia sobre la constitucionalidad del art. 43.5 de la Ley del sector eléctrico (LSE) en su fundamento jurídico 10. Este precepto prevé una vía administrativa de resolución de los conflictos que puedan surgir entre los usuarios finales de energía eléctrica que sean personas físicas y las empresas suministradoras y atribuye la competencia para su resolución al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

La sentencia declara que el Estado, en virtud de las competencias básicas que le atribuye el art. 149.1 25 CE, y con el fin de proteger los derechos específicos de determinados consumidores en su condición de usuarios finales de energía eléctrica, puede atribuir a un órgano estatal –al Ministerio de Industria, Energía y Turismo– las facultades para resolver las controversias que puedan suscitarse entre estos consumidores y las empresas suministradoras de energía eléctrica.

Estoy de acuerdo con la opinión en que se funda esta conclusión cuando afirma que el Estado, en virtud del art. 149.1 25 CE, puede establecer una vía administrativa a través de la cual unos determinados consumidores (las personas físicas que sean usuarios finales de energía eléctrica) puedan recurrir en defensa de los derechos que tienen reconocidos específicamente en cuanto usuarios finales, pues este tipo de procedimientos, al tener como finalidad garantizar los derechos de unos determinados consumidores, contribuyen a asegurar la efectividad del propio sistema. Como se declara en la sentencia, el Tribunal llegó a esta conclusión en la STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 10, según la cual el Estado, en virtud de las competencias que en materia de telecomunicaciones le atribuye el art. 149.1.21 CE, puede establecer una vía administrativa de resolución de los conflictos que pudieran surgir entre los usuarios finales de servicios de telecomunicaciones y las operadoras. Ahora bien, una cosa es que el Estado pueda establecer esta vía de resolución de conflictos y otra muy distinta que el órgano que resuelva estos conflictos haya de ser un órgano estatal, que es en lo que discrepo de la opinión en que se funda la Sentencia.

A diferencia del caso resuelto por la STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 10, en el que, al tratarse de telecomunicaciones, la competencia del Estado es exclusiva (art. 149.1.21 CE), en el supuesto que ahora se examina la competencia estatal en materia de energía se limita a las bases (art. 149.1.25 CE). Esta diferencia es perentoria, porque, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, las competencias ejecutivas solo pueden considerarse básicas si «están estrechamente vinculadas al mantenimiento y efectividad de las normas de carácter básico» (STC 102/2013, de 23 de abril, FJ 6)». Por ello, salvo que concurra esta circunstancia excepcional, las facultades ejecutivas en materia de energía corresponden a las comunidades autónomas que hayan asumido competencias sobre esta materia.

La opinión de la que discrepo sostiene que la atribución al Ministerio de Industria, Energía y Turismo de la competencia ejecutiva de resolución de controversias se encuentra dentro de los supuestos excepcionales en los que una competencia ejecutiva puede tener carácter básico al entender, según se recoge en la Sentencia, «que no puede excluirse de plano la aplicación de este mecanismo a controversias que incidan en el correcto funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto dado el principio de red única que lo informa, trascendiendo al ámbito autonómico y afectando con ello al régimen económico del sector». No obstante, considera que, como el precepto establece que la atribución a un órgano estatal de esta función se hace «sin perjuicio de las competencias del resto de las Administraciones Públicas», ha de entenderse que solo le corresponde resolver las controversias que susciten en relación con la aplicación de la normativa básica. Por ello la Sentencia declara que este precepto no es «excluyente de las competencias autonómicas en la materia en aquellos supuestos que no estén vinculados a los aspectos básicos que

corresponde al Estado garantizar», y por esta razón afirma que las comunidades autónomas, dentro de su ámbito de competencias, puedan regular asimismo procedimientos de resolución de conflictos.

2. La competencia ejecutiva para la resolución de controversias con los usuarios finales corresponde a las comunidades autónomas que la hayan asumido. En mi opinión, la conclusión a que me refiero en el apartado anterior no es correcta. La competencia para resolver los conflictos que puedan suscitarse entre los consumidores de energía eléctrica y las empresas suministradoras no puede considerarse amparada en las bases que corresponden al Estado en esta materia porque estas facultades no constituyen una medida necesaria para asegurar la efectividad de la normativa básica estatal en materia de energía. Según ha sostenido el Tribunal, el régimen jurídico básico del sistema eléctrico «está directamente vinculado a la garantía del suministro y a la indiscutida competencia estatal para retribuir los costes de las actividades del sistema» (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6). Por ello para que en esta materia las funciones ejecutivas puedan tener carácter básico es preciso que las mismas estén directamente vinculadas al suministro o a la determinación del régimen económico del sistema eléctrico.

Ninguna de estas circunstancias concurre en el presente caso. Las facultades ejecutivas que ejerce el órgano encargado de resolver estos conflictos no tienen otro alcance que el de enjuiciar si las empresas suministradoras de energía eléctrica han respetado o no los derechos que las normas que regulan este sector reconocen a un tipo determinado de consumidores. En consecuencia, el desempeño de esta actividad de resolución de conflictos por un órgano autonómico no puede poner en riesgo la efectividad de la normativa básica estatal, pues la finalidad de este órgano no es aplicar directamente la referida normativa, sino verificar si su aplicación ha infringido o no los derechos de los usuarios. Su intervención, por tanto, no tiene otro objeto que el de tutelar los derechos de los consumidores y, a estos efectos, resulta irrelevante que el derecho lo reconozca la norma estatal o la autonómica.

Deducir, como hace la Sentencia, el carácter básico de estas facultades ejecutivas del hecho de que ante estos órganos puedan plantearse controversias surgidas en aplicación de la normativa básica supone confundir la finalidad para la que se establece este organismo de resolución de conflictos (tutelar los derechos de determinados usuarios) con la finalidad que ha de cumplir la normativa básica en materia de energía (garantizar el suministro de energía eléctrica y la suficiencia económica del sistema), que conlleva el reconocimiento de derechos a los usuarios.

No puede contradecirse esta opinión afirmando que, en la medida que estos órganos están garantizando los derechos de los usuarios, su función contribuye a garantizar el correcto funcionamiento del sistema. En efecto, aunque la solución de estas controversias beneficia al sistema en su conjunto, este beneficio se produciría de igual modo si esta función la ejercieran órganos autonómicos. Así lo admite implícitamente la propia sentencia cuando considera que el precepto debe ser interpretado en el sentido de que el mismo no excluye que las comunidades autónomas puedan establecer órganos de este tipo para que tutelen los derechos que les reconoce su normativa específica. La tutela de los derechos de los consumidores redundaría en el buen funcionamiento del sistema, tanto si el órgano que los tutela es estatal como si es autonómico y a estos efectos resulta irrelevante que la norma que reconoce el derecho la haya dictado el Estado en ejercicio de sus competencias básicas o la comunidad autónoma en desarrollo de esta normativa.

3. Contradicción con la Ley impugnada. Por otra parte, estimo que la solución salomónica que propugna la opinión en que se funda la Sentencia no solo no es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, como acabo de indicar, sino que no resulta coherente con el propio precepto que interpreta. Solo puede acudir al cauce de resolución de conflictos que establece el art. 43.5 LSE, según dispone expresamente este precepto, en aquellos supuestos en los que las controversias que se susciten no se solventen a través de las entidades de resolución alternativa del litigio en

materia de consumo, y estas entidades no tienen su ámbito de cognición limitado a si el derecho que se considera vulnerado lo establece una norma estatal o autonómica.

4. Problemática en relación con el Derecho europeo. Como la opinión en que se funda la Sentencia interpreta que en esta materia la competencia ejecutiva es compartida, la utilización de este cauce de resolución de conflictos obliga al consumidor a tener que determinar previamente qué órgano es el competente para dirimir la controversia, el estatal o autonómico. Esto va a dificultar en gran medida la efectividad de este sistema de resolución de conflictos, pues en muchos casos no será fácil precisar si la infracción que se denuncia vulnera la normativa básica estatal o la autonómica. Esta dificultad hace dudar de que este procedimiento, entendido del modo en el que lo interpreta la Sentencia, sea acorde con la Directiva 2009/72 CE, de 13 de julio, que entre otras cosas requiere que sea «sencillo» y «rápido». Esas exigencias podrían no cumplirse en este caso, pues el deslinde competencial que debe efectuar el consumidor para determinar ante qué órgano debe interponer su reclamación no es una cuestión fácil, menos para un lego en Derecho, y tampoco está garantizado que pueda hacerse rápidamente, pues no cabe descartar que estos procedimientos terminen con una declaración de incompetencia que deje sin resolver el conflicto o que, resolviéndolo, dé lugar a posibles recursos por falta de competencia de órgano. La norma así interpretada amenaza, en efecto, con propiciar de manera inevitable la introducción de un motivo de impugnación de especial relevancia apto para retrasar la decisión definitiva sobre el fondo.

Se trata de un motivo más por el que lamento haber sido vencido en el Pleno.

5. Conclusión. En conclusión, a mi juicio la atribución de la competencia para resolver las controversias a que se refiere este Voto al Ministerio de Industria, Energía y Turismo hubiera debido determinar la inconstitucionalidad del pertinente inciso del art. 43.5 LSE por atribuir competencias al Estado sobre facultades ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.