

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**4856** *Pleno. Sentencia 72/2016, de 14 de abril de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5819-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto de diversos preceptos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. Competencias sobre ordenación general de la economía y sector eléctrico: constitucionalidad de los preceptos legales relativos al autoconsumo de energía eléctrica y a la tipificación de las infracciones graves y muy graves en esta misma materia (STC 60/2016).*

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 Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5819-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 9, 64.43, 65.35 y 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 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 26 de septiembre de 2014 el Letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 9, 64.43, 65.35 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, a la delimitación del marco constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de energía, medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, pues todos ellos se encontrarían aquí concernidos. Señala 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 Autónoma o el transporte de energía sale 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. Por su parte compete a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo de las bases estatales, lo que entraña la capacidad para orientar, dentro del respeto a las mencionadas bases, políticas propias en materia energética. Destaca también la relación directa de aquella con la competencia autonómica sobre medio ambiente, especialmente cuando se trata de las llamadas energías renovables

y de la denominada eficiencia energética. En último lugar alude al reparto competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo, para concluir que el ámbito de autonomía de Andalucía queda afectado por los preceptos impugnados.

Menciona a continuación la importancia de la energía para el desarrollo económico y social así como el impulso dado en Andalucía a las energías renovables y al ahorro y la eficiencia energética. Con ello pretende expresarse que la Comunidad Autónoma ha venido desarrollando una política energética propia, en el marco y desde el respeto a la planificación y competencias estatales, orientada fundamentalmente al desarrollo de las energías renovables. Política autonómica que se ve cercenada con la nueva normativa básica estatal. En concreto la demanda considera que «con la actual regulación del autoconsumo se ve frenado por tanto el elevado potencial de ahorro energético y mejora de la eficiencia energética existente en todos los sectores de actividad, cuya puesta en valor incrementaría la competitividad de las empresas y mejoraría las economías domésticas y del sector público».

La demanda sostiene que la detallada regulación del art. 9 en materia de autoconsumo vacía de contenido las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución, pues con ello se niega a la Comunidad Autónoma el margen de desarrollo legislativo de las bases estatales, operación que entraña una verdadera capacidad para orientar, dentro del respeto a las mencionadas bases, políticas propias en materia energética. En este punto la demanda dice compartir «los razonamientos expresados en el Dictamen 7/2014, de 27 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, en cuanto afirma que desde el punto de vista de la vertiente de territorialidad el autoconsumo (como energía que se produce y consume en la propia instalación del consumidor) no puede afectar a la explotación unificada del sistema energético; como tampoco, desde el punto de vista económico, la falta de relevancia para la protección de los intereses económicos generales, al afectar única y exclusivamente a un potencial factor de reducción de demanda (facilitando, por otro lado, el ahorro y la eficiencia y –por ende– reduciendo la dependencia energética)». Destacando el carácter intraautonómico de las instalaciones de autoconsumo entiende la demanda que la regulación del apartado 4 del art. 9 en torno a 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, así como la previsión de que reglamentariamente se establecerá por el Gobierno la organización, el procedimiento de inscripción y comunicación de datos al registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, vulnera las competencias autonómicas.

Las limitaciones introducidas por el legislador estatal para el desarrollo del autoconsumo vienen a configurar una restricción en términos tales que, por razones económicas, impiden su implantación en Andalucía, cuando, en atención a su alcance general intracomunitario, debería impedirse una regulación estatal del autoconsumo tan extensa y tan limitativa.

La demanda también concluye que si la regulación del autoconsumo es inconstitucional lo son los arts. 64.43 y 65.35 que tipifican infracciones respecto al mismo, pues sabido es el carácter fiduciario de la potestad sancionadora respecto de la competencia. Igualmente, por razones sistemáticas, se recurre la disposición final segunda en la medida en que declara básicos los preceptos que se impugnan, «por lo que la inconstitucionalidad de esos preceptos se extiende también, respecto a estos preceptos, a la disposición final segunda».

2. Mediante providencia de 21 de octubre de 2014 el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y, en su representación y defensa, por el Letrado del mismo, contra los arts. 9, 64.43, 65.35 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 artículo 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. Mediante escrito registrado con fecha 29 de octubre de 2014 el Presidente del Senado 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 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 30 de octubre de 2014.

4. Por escrito registrado el 30 de octubre 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 31 de octubre de 2014.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 25 de noviembre de 2014.

Comienza haciendo referencia al marco competencial en el que se inserta el 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 STC 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. Indica también las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía reproduciendo los preceptos estatutarios.

En cuanto a la impugnación del art. 9 señala 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 encuentran 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 de 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.

Sobre la impugnación de los arts. 64.43 y 65.35 LSE indica que la competencia para la regulación del régimen sancionador se encuentra vinculada con la competencia para la regulación sustantiva en la materia y, en cuanto a la disposición final segunda, resalta que, en la medida en que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el carácter básico de cada uno de los preceptos recurridos no es preciso un pronunciamiento específico sobre este punto.

6. Por providencia de 12 de abril de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 9, 64.43, 65.35 y disposición final segunda de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (LSE).

Los preceptos impugnados se refieren a la regulación del autoconsumo de energía eléctrica (art. 9) y a la tipificación de las infracciones graves y muy graves en relación con el autoconsumo (arts. 64, apartado 43, y 65, apartado 35, respectivamente). La disposición final segunda se refiere al carácter básico de la norma y los títulos competenciales en los que se ampara.

El recurso considera que la regulación del art. 9 relativa al autoconsumo vulnera, por su carácter excesivamente detallado, las competencias autonómicas en materia de energía, estableciendo un régimen restrictivo que, en la práctica va a impedir, por razones económicas, su implantación en Andalucía. Se cuestiona en particular la obligación de inscripción en un registro administrativo creado a tal efecto en el Ministerio de Industria y Energía que deriva del art. 9.4. Los arts. 64.63 y 65.35 se impugnan por relación a la queja anterior en cuanto que tipifican infracciones sobre el autoconsumo. La disposición final segunda (aunque la demanda reproduce la disposición final tercera) se impugna por razones sistemáticas en la medida en que declara básicos los preceptos que se recurren.

2. Debemos comenzar delimitando el objeto del recurso, pues ha de ser inadmitido en lo que respecta a la disposición final segunda LSE.

Como expresamente señala el art. 33.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y como también ha afirmado este Tribunal, en los supuestos en que se acuda al trámite conciliatorio previo contemplado en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el marco de la discrepancia o controversia es el que se establece «en el acuerdo sobre iniciación de las negociaciones, que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional. Es este acuerdo, por tanto, el que desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior» [SSTC 8/2012, de 18 de enero, FJ 2 a); 182/2013, de 23 de octubre, FJ 2 a), 34/2014, de 27 de febrero, FJ 2 a) y 197/2015, de 24 de septiembre, FJ 2 c)]. Conforme a dicho criterio no puede pretenderse ahora impugnar la disposición final segunda LSE, ya que no se incluyó en su momento en el acuerdo de inicio de negociaciones exigido por el art. 33.2 LOTIC. En efecto, el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (resolución de 4 de abril de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, publicada en el «BOE» de 24 de abril) no contiene mención alguna a la disposición final segunda, impugnada ahora por conexión.

3. Así delimitado el objeto del proceso tampoco pueden tomarse en consideración las alegaciones de la demanda respecto al carácter limitativo del autoconsumo que resultaría de la regulación impugnada, pues no corresponde a este Tribunal pronunciarse acerca de si la norma va a producir o no los efectos denunciados, sino enjuiciar su conformidad con

el orden constitucional de distribución de competencias [en el mismo sentido, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 9 a)].

La controversia competencial planteada ha quedado ya resuelta en la STC 60/2016 de 17 de marzo FJ 3, que, a su vez, se remite a la doctrina de la STC 32/2016, de 18 de febrero.

Así, en cuanto al art. 9, ya hemos establecido que la impugnación no puede ser estimada pues en ella «late una cierta confusión entre las competencias en materia de autorización de instalaciones eléctricas, a las que se refieren tanto el art. 149.1.22 CE como el art. 133.1 a) y b) EAC con las competencias estatales para el establecimiento de las bases del sector eléctrico que derivan del art. 149.1.25 CE y que delimitan el carácter compartido de la competencia autonómica. En efecto, dejando ahora aparte lo dispuesto en el art. 9.4, se aprecia que los restantes apartados del art. 9 no desbordan, desde esta última perspectiva, el concepto material de bases que se define en la STC 32/2016, FJ 4, con cita de otras. Dicha regulación persigue integrar este modo de producción y consumo de electricidad en el sistema eléctrico, así como prever el establecimiento por vía reglamentaria de un régimen económico de las distintas modalidades de autoconsumo, determinando la contribución de la energía autoconsumida a la cobertura de los costes y servicios del sistema eléctrico. Por un lado, define el régimen básico de la actividad de uno de los sujetos que interviene en el sistema eléctrico, definición que ha de responder a unas características homogéneas en un sistema que opera de forma única para todo el territorio nacional, y, por otro, establece una serie de criterios generales respecto al régimen económico aplicable al mismo, extremos ambos que tienen por finalidad garantizar un desarrollo ordenado de la actividad compatible con la sostenibilidad económica y técnica del sistema en su conjunto, uno de los objetivos fundamentales de la LSE. Se trata, entonces, de una cuestión que se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía eléctrica y del establecimiento de su régimen económico, para lo que los títulos de los arts. 149.1.13 y 25 CE proporcionan fundamento competencial adecuado» (STC 60/2016 de 17 de marzo, FJ 3).

La misma suerte ha de correr la tacha específica que se formula al art. 9.4, relativa a una posible gestión centralizada del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, pues debe ser desestimada por las razones que ya expresamos en la STC 32/2016, FJ 6, y reiteramos en la STC 60/2016 de 17 de marzo, FJ 3. Este precepto «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».

Tampoco pueden estimarse las quejas planteadas respecto a los arts. 64.43 y 65.35 LSE, pues su impugnación no es autónoma, sino que se vincula a la del art. 9, que ya ha quedado desechada en los términos que ya se han expuesto. Por lo demás tampoco la mera tipificación de las conductas previstas en estos preceptos permite deducir, como se hace en la demanda, que las competencias sancionadoras hayan quedado reservadas en todo caso al Estado, cuando la propia Ley del sector eléctrico reconoce la existencia de potestad sancionadora autonómica en el art. 73.2.

## 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 Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad en lo que respecta a la disposición final segunda de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Madrid, a catorce de abril 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 Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.