

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3913 *Pleno. Sentencia 60/2016, de 17 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1820-2014. Interpuesto por el Parlamento 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 sector eléctrico: interpretación conforme del precepto legal estatal relativo a la resolución de controversias sobre suministro de energía eléctrica (STC 32/2016). 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 Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1820-2014, interpuesto por el Parlament de Catalunya contra los arts. 9, 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 el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 25 de marzo de 2014 el Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 9, 40, 43.5, 46, 51, 52.4 y la disposición final segunda de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (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 eléctrica, 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. Por su parte, el art. 133 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en adelante) atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía.

A continuación examina el alcance de los dos títulos competenciales estatales señalando, en cuanto al art. 149.1.22 CE, 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 de que, para determinar si un aprovechamiento afecta a otra Comunidad Autónoma, deba atenderse a situaciones fácticas, tal como se desprende de la STC 181/2013. En cuanto al art. 149.1.13 CE estima procedente su uso, dada la importancia del sector para el conjunto de la economía, si bien una cuestión distinta es si la invocación de este título está plenamente justificada. Indica además que la doctrina constitucional sitúa ambos títulos en una posición de necesaria concurrencia, a pesar de reconocer el carácter genérico del primero y el específico del segundo, recogiendo profusamente la doctrina en torno a ambos títulos competenciales así como en relación a las bases estatales en materia de energía, en el doble sentido material y formal.

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, preceptos estos dos últimos declarados constitucionales en la STC 31/2010, FJ 79.

Examinando ya los concretos preceptos impugnados el Letrado del Parlamento de Cataluña alega que el art. 9 LSE, dedicado a la regulación del autoconsumo, invade las competencias autonómicas del art. 133.1 EAC. Argumenta al respecto que el autoconsumo de energía eléctrica tiene un impacto económico especialmente reducido porque afecta fundamentalmente la demanda de energía. Ciertamente, la demanda de los consumidores afecta al sistema eléctrico, pero la Ley del sector eléctrico en ningún momento pretende obligar a los consumidores a someterse a un determinado esquema o régimen de demanda. El único efecto que puede tener el autoconsumo sobre el conjunto del sistema eléctrico es que su existencia reduzca la demanda del consumidor y, en este sentido, la existencia del autoconsumo no tiene por qué afectar la economía del sistema eléctrico más que cualquier otra medida de ahorro energético. Por ello la escasa trascendencia económica del autoconsumo determina que el art. 9 no encuentre amparo en el art. 149.1.13 CE, sino que ha de examinarse la incidencia de los arts. 149.1.22 y 25 CE. Afirma al respecto que de la regulación del autoconsumo que contiene el art. 9 LSE se deduce que la energía eléctrica autoconsumida es aquella que se produce y se consume en la propia instalación del consumidor. En consecuencia el autoconsumo de energía eléctrica trata de actividades de producción y consumo de energía, en instalaciones que transcurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, por lo que, para el caso de Cataluña, la Generalitat ha de poder ejercer las funciones derivadas de la competencia compartida en materia de energía que ha asumido de conformidad con el art. 133.1 EAC. En particular, respecto al apartado 4, 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, argumenta que se trata de una función ejecutiva que, por aplicación de la doctrina de la STC 223/2000, FJ 12, correspondería en todo caso a la Generalitat de Cataluña.

Respecto a los arts. 40 y 46 el Letrado del Parlamento de Cataluña alega que impiden el ejercicio de las competencias autonómicas. A tal efecto, compara ambas regulaciones con sus precedentes de la Ley 54/1997 y señala que, en el caso del artículo 40, referido a las empresas distribuidoras, se han ampliado considerablemente sus obligaciones y se ha reducido expresamente el margen de actuación de las Comunidades Autónomas respecto de la situación anterior. Sería el caso del art. 40.1 a) en relación a los niveles de calidad, en el que se reduce la participación de las Comunidades Autónomas a un trámite de

audiencia, cuando la Ley de Cataluña 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico, establece en su art. 6, las condiciones para la garantía y el restablecimiento del suministro eléctrico en el marco de las competencias de la Generalitat. Cuestiona igualmente el art. 40.1 b), que 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 el artículo 40.1 c) que también reserva implícitamente al reglamento estatal la definición de los criterios de conexión de las redes de distribución, en la medida que dicha definición debe hacerse previa audiencia de las Comunidades Autónomas.

Respecto al art. 46 sobre 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) 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 art. 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.

El art. 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 art. 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, aludiendo

al Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, que regula la figura del «consumidor vulnerable», medidas que quedan en entredicho si se considera básico el art. 52.4 LSE, 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 disposición final segunda se impugna en cuanto que declara básicos los arts. 9, 40, 43.5, 46, 51 y 52.4 LSE.

2. Mediante providencia de 6 de mayo de 2014 el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña y, en su representación y defensa, por el Letrado del mismo, contra los arts. 9, 40, 43.5, 46, 51, 52.4 y la 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 (LOTC), 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 LOTC. 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.

En cuanto a la impugnación del art. 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 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.

Respecto al art. 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 art. 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 art. 46 respecta el Abogado del Estado 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 del sector eléctrico, que según su art. 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 art. 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 art. 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 LSE y reconocido como de interés económico general.

Finalmente, en cuanto al art. 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 15 de marzo de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

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

Como ha quedado expuesto en los antecedentes el Parlamento de Cataluña considera que los preceptos referidos resultan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, pues estima, en síntesis, que los mismos no pueden encontrar amparo en los títulos competenciales estatales relacionados con la energía eléctrica, vulnerando, por el contrario, las competencias autonómicas del art. 133 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). 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, en el caso de los preceptos objeto de este proceso, de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE.

La Ley del sector eléctrico ha sufrido varias modificaciones parciales durante la pendencia del proceso, modificaciones que, como se expone en la STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 2, no han afectado a su subsistencia.

2. Del examen de la demanda se deduce con claridad que nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad de carácter exclusivamente competencial. Recurso que guarda sustancial identidad con el interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley del sector eléctrico. Dicho recurso ha sido resuelto por la ya citada STC 32/2016, a la que ahora hemos de remitirnos en lo procedente. De acuerdo con ello podemos ya comenzar el enjuiciamiento que se nos demanda.

3. El primer precepto impugnado es el art. 9 que regula las instalaciones de autoconsumo de energía eléctrica.

El Letrado del Parlamento de Cataluña entiende que esta regulación se relaciona directamente con las competencias autorizatorias de la Comunidad Autónoma, pues su único efecto es la reducción de la demanda de energía, de manera que no está justificada la existencia de una regulación singularizada de este tipo de consumidores. Se cuestiona en particular el apartado 4, en la medida en que atribuye funciones ejecutivas al Estado, cuando correspondería a la Comunidad Autónoma la regulación del procedimiento de inscripción así como la organización y gestión del registro que se regula en dicho apartado.

Abordando en primer lugar la queja genérica que se formula respecto a la totalidad del art. 9 ha de apreciarse que, en el planteamiento del Letrado del Parlamento de Cataluña, 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 Ley del sector eléctrico. 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.

La tacha específica que se formula al art. 9.4, relativa a una posible gestión centralizada del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica debe ser desestimada por las razones que ya expresamos en la STC 32/2016, FJ 6. Allí señalamos que 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».

4. Examinaremos ahora el art. 40, relativo a los derechos y obligaciones que pesan sobre las empresas distribuidoras de energía eléctrica.

El Letrado del Parlamento 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 el art. 40.1 a), b) y c).

Ambas quejas han sido desestimadas en la STC 32/2016, FJ 9. En cuanto a la primera apreciamos que «la queja global que se formula al art. 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)».

Igualmente rechazamos que las remisiones reglamentarias contenidas en los apartados a), b) y c) del art. 40.1 LSE vulnerasen las competencias autonómicas. En cuanto al apartado a), entre otras razones, indicamos 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. Como afirma la STC 32/2016, FJ 9, «esta atribución se relaciona directamente con el principio de garantía del suministro en la 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)».

Por último 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» (STC 32/2016, FJ 9).

5. La impugnación del art. 43.5, que atribuye a órganos estatales la regulación del procedimiento y la resolución de los conflictos entre los usuarios finales que sean personas físicas y las empresas suministradoras de energía eléctrica cuando no se sometan a las entidades de resolución alternativa de litigios en materia de consumo o no resulten competentes para la resolución del conflicto, ha sido resuelta en la STC 32/2016, FJ 10 y fallo.

Allí consideramos que la atribución al Ministerio de Industria, Energía y Turismo de la competencia ejecutiva de resolución de las controversias podía ser interpretada de modo conforme con el orden constitucional de distribución de competencias «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 las debidas condiciones de calidad y continuidad, asumidas por el Estado para velar por el correcto funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto».

Lo propio sucede con la competencia para establecer el procedimiento «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*» (STC 32/2016, FJ 10).

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

6. Las tachas formuladas al art. 46, relativo a las obligaciones y derechos de las empresas comercializadoras en relación al suministro, ya se desestimaron en la STC 32/2016, FJ 11.

La queja genérica respecto al excesivo grado de detalle de la regulación que plantea el Parlamento de Cataluña ha de ser contestada en similares términos a la que se formulaba al art. 40. Así, siendo los comercializadores uno de los sujetos que interviene en el sistema eléctrico el Estado está competencialmente habilitado ex art. 149.1.25 CE para establecer el régimen común aplicable a los mismos. En todo caso, la inconcreción de la queja formulada respecto al alcance de ese régimen común impide su valoración, pues 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 por la normativa comunitaria», 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 la mera variación de la normativa considerada básica por el Estado puede servir como argumento suficiente en tal sentido.

Por otra parte, «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» (STC 32/2016, FJ 11).

7. También debemos desestimar la impugnación del art. 51 LSE, relativo a la calidad del suministro eléctrico, cuestionado por lo que se considera un carácter excesivamente detallado de su regulación.

Como recuerda la STC 32/2016, FJ 12, «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 art. 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'.»

Por lo que respecta a las remisiones reglamentarias del art. 51 ya establecimos, aludiendo a la doctrina de la STC 4/2013, que el mero hecho de que existan, único aspecto sobre el que es posible ahora pronunciarse, no determina por esa razón su inconstitucionalidad, sin perjuicio de que un eventual desarrollo reglamentario del art. 51 pueda ser controlado por las vías procedentes, bien ante la jurisdicción ordinaria o ante este Tribunal.

8. El último precepto impugnado es el art. 52.4 que regula los suministros calificados legalmente como esenciales. Precepto que ya enjuiciamos en la STC 32/2016, FJ 13, alcanzado una conclusión desestimatoria de la impugnación.

Allí se señaló 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».

9. 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 el art 43.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamentos jurídico 5.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo 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, respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1820-2014

Con respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la argumentación y decisión de desestimar el

recurso de inconstitucionalidad referido a la impugnación del art. 43.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, desarrollados en el fundamento jurídico 5.

Las razones de mi discrepancia son las mismas que expuse en mi Voto particular formulado a la STC 32/2016, de 18 de febrero, al que para evitar reiteraciones innecesarias me remito.

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhieren la Magistrada doña Encarnación Roca Trías y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1820-2014

Con respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la argumentación y decisión de desestimar el recurso de inconstitucionalidad referido a la impugnación del art. 43.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, desarrollados en el fundamento jurídico 5.

Las razones de mi discrepancia son coincidentes con las que ya fueron expuestas en el Voto particular formulado a la STC 32/2016, de 18 de febrero, al que para evitar reiteraciones innecesarias me remito.

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