



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 12/2014, de 20 de març,
sobre el Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, pel qual
s'estableix la metodologia per al càlcul de la retribució de l'activitat
de distribució d'energia elèctrica**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, pel qual s'estableix la metodologia per al càlcul de la retribució de l'activitat de distribució d'energia elèctrica (BOE núm. 312, de 30 de desembre de 2013).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 5 de març de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 4 de març de 2014 (Reg. núm. 3886), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 4 de març de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'article 8, els capítols VI, VII i VIII i la disposició final primera del Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, pel qual s'estableix la metodologia per al càlcul de la retribució de l'activitat de distribució d'energia elèctrica.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 6 de març de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Joan Ridaó Martín.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 11 de març de 2014 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3895) un escrit de documentació complementària tramès per la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. En la mateixa data, 11 de març de 2014, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3898) un escrit de la vicepresidenta de la Generalitat, que adjuntava com a documentació complementària un informe i una nota sobre la possible interposició d'un conflicte de competència contra el Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, pel qual s'estableix la metodologia per al càlcul de la retribució de l'activitat de distribució d'energia elèctrica, elaborats pel Departament d'Empresa i Ocupació, en data 10 i 27 de gener de 2014, respectivament.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 20 de març de 2014.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita l'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de l'article 8, els capítols VI, VII i VIII i la disposició final primera del Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, pel qual s'estableix la metodologia per al càlcul de la retribució de l'activitat de distribució d'energia elèctrica (en endavant, RD 1048/2013). La sol·licitud té caràcter

previ a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència (art. 76.3 i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

Prèviament a l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles esmentats, exposarem breument, en aquest fonament jurídic, la finalitat i el contingut de la norma dictaminada, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació, ens referirem succintament als dubtes que expressa el Govern de la Generalitat en la seva petició respecte dels preceptes concrets sol·licitats, tot tenint en compte l'escrit de requeriment d'incompetència presentat en el seu moment al Govern de l'Estat, que acompanya la sol·licitud i al qual es remet expressament.

1. El Reial decret 1048/2013 conté quaranta-un articles, tres disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria i tres disposicions finals. L'objecte d'aquesta norma reglamentària, d'acord amb l'exposició de motius, és establir la metodologia per determinar la retribució de les empreses que desenvolupen l'activitat de distribució d'energia elèctrica, a fi de contribuir a aportar estabilitat reguladora i incidir tant en la qualitat com en el cost del subministrament. A més, es determina el règim de connexions de servei i altres actuacions necessàries per atendre el subministrament elèctric, per tal d'agrupar sota una mateixa normativa tots els ingressos que perceben les empreses distribuïdores. En conseqüència, al costat de les disposicions econòmiques relatives a la retribució de l'activitat de distribució, també es regula el règim econòmic dels pagaments dels drets per connexions de servei, enganxalls, verificacions i actuacions sobre els equips de control i dels estudis d'accés i connexió a les xarxes de distribució.

La regulació continguda en el Reial decret 1048/2013 s'estructura en dotze capítols, dedicats a les disposicions generals (cap. I, art. 1 i 2), els criteris generals (cap. II, art. 3 a 9), la determinació de la retribució de l'activitat de distribució (cap. III, art. 10 a 15), els plans d'inversió (cap. IV, art. 16 a 18),

l'establiment de valors unitaris i el procediment d'actualització (cap. V, art. 19 a 20), l'extensió de xarxes de distribució i els procediments d'operació de distribució (cap. VI, art. 21 a 22), el règim de connexions de servei i altres actuacions necessàries per atendre el subministrament elèctric (cap. VII, art. 23 a 30), les obligacions d'informació i d'auditoria d'inversions (cap. VIII, art. 31 a 32), els incentius o penalitzacions per a la reducció de pèrdues en la xarxa de distribució d'energia elèctrica (art. 33 a 35) i per a la millora de la qualitat de subministrament en aquesta mateixa xarxa (cap. X, art. 37 a 39), l'incentiu a la reducció del frau (cap. XI, art. 40) i, finalment, el règim sancionador (cap. XII, art. 41).

D'acord amb la disposició final primera, el Reial decret objecte de dictamen té caràcter bàsic i es dicta a l'empara dels títols competencials recollits als apartats 13 i 25 de l'article 149.1 CE, que atorguen a l'Estat, respectivament, competències per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'economia i les bases del règim energètic.

El marc normatiu del sector elèctric, del qual la norma objecte de dictamen forma part, l'hem analitzat recentment en el DCGE 7/2014, de 27 febrer, al qual ens remetem. Tot i així, per tal de situar específicament la regulació continguda en el Reial decret 1048/2013, cal recordar que aquest s'inscriu en allò previst per la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric (en endavant, LSE), en relació amb l'activitat de distribució d'energia elèctrica. Aquesta activitat, d'acord amb el seu caràcter de monopoli natural, té, en virtut de l'article 8.2 LSE, la consideració d'activitat regulada, de manera que el seu desenvolupament no es realitza en règim de lliure competència i, en conseqüència, el règim retributiu d'aquesta activitat de distribució s'estableix normativament a partir de determinats principis i paràmetres que assegurin que l'activitat es dugui a terme amb els nivells de qualitat adequats i amb el mínim cost possible. En aquest sentit, l'article 14.8 LSE conté una remissió reglamentària per a l'establiment de les metodologies de retribució de

l'activitat de distribució i l'article 14.9 LSE habilita el Govern de l'Estat per establir «el règim econòmic dels drets per connexions de servei, connexions, verificació de les instal·lacions, actuacions sobre els equips de control i mesura, lloguer d'aparells de mesura, realització d'estudis de connexió i accés a les xarxes i altres actuacions necessàries per atendre els requeriments dels usuaris».

Quant als antecedents normatius del Reial decret 1048/2013, cal assenyalar que el règim econòmic de l'activitat de distribució ha estat regulat a l'empара de l'anterior Llei 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric (art. 16.3), primerament, pel Reial decret 2819/1998, de 23 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport i distribució d'energia elèctrica, que va ser vigent fins a la seva substitució pel Reial decret 222/2008, de 15 de febrer, pel qual s'estableix el règim retributiu de l'activitat de distribució d'energia elèctrica, norma ara derogada pel Reial decret objecte de dictamen. Pel que fa al règim econòmic dels drets de connexió, l'article 16.8 de la Llei 54/1997 remetia el seu establiment al reglament, encara que preveia el següent:

«Los derechos a pagar por acometidas serán fijados por las Comunidades Autónomas dentro de un margen del \pm 5% de los derechos que el Gobierno establezca en función de la potencia que se solicite y de la ubicación del suministro, de forma que se asegure la recuperación de las inversiones en que incurran las empresas distribuidoras. Los ingresos por este concepto se considerarán, a todos los efectos, retribución de la actividad de distribución.

En aquellas Comunidades Autónomas en las que no se haya desarrollado el régimen económico de los derechos de acometida, se aplicará el régimen económico establecido reglamentariamente.»

En l'àmbit de Catalunya, la Llei 18/2008, de 23 de desembre, de garantia i qualitat del subministrament elèctric, entre altres aspectes, estableix els criteris de disseny de la xarxa i capacitat de les instal·lacions elèctriques

situades a Catalunya (art. 13). En relació amb aquesta Llei, es van obrir, a l'empara de l'article 33 LOTC, negociacions prèvies per tal de resoldre les discrepàncies competencials plantejades per l'Estat, que van ser solucionades mitjançant l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de 22 de setembre de 2009, publicat mitjançant la Resolució de 23 de setembre de 2009, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial (BOE núm. 262, de 30 d'octubre de 2009), expressiu, entre altres aspectes, de l'acceptació per part de la Generalitat de la instrumentació de convenis amb les empreses distribuïdores per tal de cobrir els sobre costos derivats de l'aplicació de la Llei 18/2008.

2. La sol·licitud del Govern suscita dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, com ja hem indicat, en relació amb l'article 8, els capítols VI, VII i VIII i la disposició final primera. D'acord amb el plantejament efectuat en el requeriment d'incompetència formulat davant el Govern de l'Estat, que s'adjunta, aquests dubtes, en relació amb els preceptes dels capítols esmentats, es concreten en els articles 21, 22.1, 23, 25, 26, 31 i 32 RD 1048/2013.

L'escrit considera que l'article 8, apartat 4, en preveure que les empreses distribuïdores que hagin d'aplicar uns nivells més alts de qualitat als fixats per la normativa estatal podran subscriure convenis amb les administracions públiques que els hagin exigint per tal de cobrir el sobre cost ocasionat, té com a efecte impedir que les comunitats autònomes puguin imposar obligacions addicionals a les empreses distribuïdores. Pel que fa als preceptes continguts en els capítols VI, VII i VIII, a parer del Govern, en termes generals, podrien constituir un excés competencial per desbordar les bases, en tractar-se d'una regulació completa i acabada de l'activitat de distribució elèctrica que buida de contingut la competència de la Generalitat (art. 133 EAC); a més d'impedir un desenvolupament de les bases estatals coherent amb les

singularitats derivades de la xarxa de distribució elèctrica de Catalunya. Finalment, en relació amb la disposició final primera, que conté els títols competencials a l'empara dels quals es dicta el Reial decret, es considera contrària al bloc de la constitucionalitat en la mesura que els títols invocats no poden donar cobertura als preceptes sol·licitats.

3. Per tal de donar resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic segon examinarem el marc constitucional i estatutari relatiu a l'activitat de distribució de l'energia elèctrica. I en el fonament jurídic tercer analitzarem si els preceptes sol·licitats s'ajusten al paràmetre definit.

Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu a l'activitat de distribució de l'energia elèctrica

Una vegada delimitat en el fonament jurídic precedent l'objecte del dictamen sol·licitat i el context normatiu en què s'insereix el Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, pel qual s'estableix la metodologia per al càlcul de la retribució de l'activitat de distribució d'energia elèctrica; i un cop exposats els motius en què es fonamenta la referida sol·licitud, seguidament passarem a determinar la matèria sobre la qual es projecta la disposició normativa qüestionada i el marc constitucional i estatutari en què s'enquadra.

1. A aquests efectes, hem de partir del fet que la disposició final primera del Reial decret en qüestió afirma el caràcter bàsic de tota la norma i fonamenta la competència estatal per dictar-la indistintament en els títols de l'article 149.1.13 i .25 CE, sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i sobre bases del règim miner i energètic, respectivament.

En absència, doncs, d'una delimitació expressa dels títols competencials que corresponen a cadascun dels preceptes objecte de la sol·licitud, haurem de procedir amb caràcter previ al seu enquadrament.

En aquest sentit, si examinem abans de res el contingut de l'article 1.1 RD 1048/2013, es pot apreciar que aquest té per objecte establir «[l]a metodologia per determinar la quantia a retribuir a les empreses que duen a terme l'activitat de distribució d'energia elèctrica amb la finalitat de garantir la prestació adequada del servei, incentivant la millora de la qualitat de subministrament i la reducció de les pèrdues en les xarxes de distribució amb criteris homogenis en tot l'Estat i al mínim cost per al sistema».

Al mateix temps, com expressa el seu preàmbul, la norma es proposa determinar el règim de connexions de servei i d'altres actuacions necessàries per atendre el subministrament elèctric, amb la finalitat d'agrupar en una mateixa disposició normativa tots els ingressos que perceben les empreses distribuïdores d'energia elèctrica. Per això mateix, els apartats 2 i 3 del referit article 1 declaren que la norma té igualment per objecte regular «[e]l règim econòmic dels pagaments pels drets per connexions de servei, connexions, verificacions i actuacions sobre els equips de control i mesura» i «el règim econòmic dels pagaments pels estudis d'accés i connexió a les xarxes de distribució».

D'acord amb el que ha quedat exposat, no sembla que hi hagi d'haver gaires dubtes sobre el fet que ens trobem davant d'una disposició el contingut i la finalitat de la qual és fixar el règim econòmic dels pagaments pels drets per connexions de servei i el règim retributiu de l'activitat de distribució elèctrica pròpiament dita, en el marc de la matèria «energia». El propòsit que persegueix no és altre que el d'establir una metodologia clara per determinar la retribució dels actius de distribució de les empreses que desenvolupen aquesta activitat, regulant el règim dels pagaments de determinats tipus de

drets i dels estudis d'accés i connexió a les xarxes de distribució, tant per a les instal·lacions actualment en servei com per a les que es puguin posar en funcionament en el futur.

Ara bé, tot i que l'àmbit material en el qual s'inscriu la norma objecte de dictamen és, com s'ha dit, l'energia, cal recordar que el Tribunal Constitucional ha considerat específicament que el sector elèctric és «un sector estratègic para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional» i, a més, és «clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos» (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 6.c).

D'aquestes circumstàncies es deriva, segons l'alt tribunal, que l'Estat «pueda intervenir en la ordenación del sector eléctrico tanto a través del título general relativo a la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE) como mediante el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), debiendo determinarse en cada caso a la hora de enjuiciar los preceptos cuestionados [...] qué título competencial ampara, en su caso, la actividad normativa del Estado, pues uno y otro título competencial no confieren al Estado las mismas potestades de actuación» (ibídem).

2. Pel que fa a l'abast dels títols competencials descrits, hem de tenir present novament que ja vam tenir ocasió de precisar-ne els contorns recentment, amb motiu de l'emissió del DCGE 7/2014, de 27 de febrer, sobre la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric. Per això, a aquests efectes, ens remetem a la doctrina consultiva que s'hi exposa amb caràcter general (FJ 2.4 i 2.5).

Quant a la dimensió material de les bases en l'àmbit de l'activitat de distribució elèctrica, ens limitarem a recordar que la doctrina constitucional

(per totes, STC 148/2011, de 28 de setembre de 2011, FJ 6) ha establert que cal tenir en compte la necessitat que aquella activitat estigui sotmesa a un règim normatiu bàsic «por tratarse de un mercado único y un sistema que opera de forma única para todo el territorio nacional». En aquest sentit, segons el Tribunal Constitucional, «el sistema eléctrico ha de responder así a unas características homogéneas en todo el territorio nacional no solamente para garantizar la articulación de un mercado de producción único sino también por las características técnicas, económicas y de funcionamiento del propio sistema» (ibídem).

Concretament, quant a la competència estatal per regular el règim econòmic del sector elèctric, l'alt tribunal ha establert que:

«[...] el régimen económico resulta ser, sin duda, una de las claves de la regulación del sistema eléctrico español [...] todo ello bajo la premisa de garantizar el suministro eléctrico en condiciones de calidad y al menor coste posible. De este modo, la regulación de un régimen económico único para todo el territorio nacional en la materia que nos ocupa tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores.» (STC 148/2011, de 28 de setembre, FJ 4)

No obstant això, tal com recorda el mateix Tribunal, les competències de l'Estat per establir el règim econòmic del sector elèctric no poden ser enteses com «una suerte de límite absoluto al ejercicio de las competencias autonómicas» perquè en aquest àmbit material es reconeixen competències compartides a l'Estat i a les comunitats autònomes, de manera que «ha de existir un margen para el desarrollo por éstas de actuaciones y políticas propias en materia de calidad del suministro eléctrico» (STC 148/2011, FJ 5).

3. Pel que fa a l'aspecte formal de les bases en aquesta matèria, és necessari tanmateix fer algunes consideracions més de detall, atès que la norma examinada constitueix un desenvolupament reglamentari, si més no parcial, de la Llei que fou objecte del precitat dictamen; i, a més, perquè incideix específicament en una activitat regulada com és la distribució elèctrica, i, en concret, en el seu règim econòmic. Així mateix, en tractar-se la norma analitzada d'un reial decret, caldrà que ens aturem a analitzar succintament el caràcter bàsic d'aquest tipus de normes, específicament en el sector de la regulació energètica.

Precisament, la doctrina del Tribunal Constitucional ha reconegut que, en la matèria d'ordenació del sector elèctric descrita, és possible predicar el caràcter bàsic dels reglaments quan aquests siguin un «complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 109/2003, de 5 de juny, FJ 4, i STC 148/2011, FJ 6). I, més en concret, quant a la distribució de l'energia elèctrica. Aquesta circumstància es justifica, segons el Tribunal, «por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y su carácter esencial para los sectores económicos y para la vida cotidiana» (STC 148/2011, FJ 6).

Al costat d'aquesta transcendència, l'alt tribunal hi ha afegit l'argument que l'activitat de distribució té «un carácter de monopolio natural determinado por la existencia del principio de red única que ha de ser gestionado al menor coste posible con una retribución fijada administrativamente y que las previsiones en materia de continuidad y calidad del suministro eléctrico tengan un marcado carácter técnico» (ibídem). Així doncs, atesa la naturalesa de la matèria i la finalitat a què respon la competència estatal per establir-ne les bases, resulta admissible, en principi i sempre que es compleixin els requisits constitucionals, la remissió a normes reglamentàries

que tinguin per objecte completar la normació del sistema elèctric definit per la legislació del sector elèctric.

4. La Generalitat de Catalunya ha assumit a través de l'article 133.1 EAC la competència compartida en matèria d'energia, que comporta l'atribució a la Generalitat de la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat (art. 111 EAC).

Pel que fa a l'abast general de les competències de la Generalitat en aquesta matèria, ens remetem novament al DCGE 7/2014 (FJ 2.5). Amb tot, assenyalarem que, en el supòsit que ens ocupa, caldrà tenir present que els subapartats *b* i *c* de l'article 133.1 EAC especifiquen que aquesta competència inclou, en tot cas, «[l]a regulació de l'activitat de distribució d'energia que s'acompleixi a Catalunya, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions corresponents i l'exercici d'activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya», i més específicament, pel que fa als preceptes objecte de dictamen, «[e]l desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia».

Tercer. L'examen de l'adequació dels preceptes sol·licitats del Reial decret 1048/2013, de 27 de febrer, a l'ordre constitucional i estatutari de competències en matèria de distribució elèctrica

A continuació, en aquest fonament jurídic, aplicarem el marc constitucional i estatutari que acabem d'exposar, a fi d'extreure les conclusions que resultin en cada cas. Sense oblidar que, d'acord amb l'objecte del nostre examen, ens haurem de pronunciar sobre els preceptes objecte del requeriment d'incompetència formulat pel Govern de la Generalitat, al qual, d'altra banda, l'escrit de sol·licitud es remet expressament. Per tal de dur a terme l'aplicació del cànon esmentat, dividirem aquest fonament jurídic en cinc apartats.

1. L'article 8, intitulat «Criteris generals de xarxes», preveu en el seu apartat 4 que «[e]n la retribució de les instal·lacions de la xarxa de distribució amb càrrec al sistema elèctric es consideren exclusivament la inversió o els costos d'operació i manteniment reconeguts per la normativa bàsica estatal [...]»; a més que «les empreses a les quals apliquin, en alguna de les seves àrees normes específiques sobre xarxes, uns nivells de qualitat superiors als que fixa la normativa estatal o uns criteris de disseny de xarxes que impliquin uns costos superiors en l'activitat de distribució, poden establir convenis o altres mecanismes amb les administracions públiques per cobrir el sobrecost ocasionat».

Segons el Govern, aquest article, que estableix com hem vist els criteris de xarxes i de funcionament de les instal·lacions de producció subjectes a retribució regulada, fa inviable a la pràctica que una comunitat autònoma pugui imposar obligacions addicionals en matèria de xarxes de distribució o de nivells de qualitat, ja que preveu que els costos més elevats que això suposi no es podran subvenir amb càrrec al mateix sistema elèctric, la qual cosa comporta, en el cas de la Generalitat, un buidament de la seva competència per regular la distribució d'energia elèctrica ex article 133.1 EAC.

En suport d'aquests arguments, el Govern en el requeriment d'incompetència invoca les STC 148/2011 (FJ 6) i 4/2013 (FJ 10), que, a parer seu, estableixen que les competències estatals per fixar el règim econòmic del sector elèctric no determinen automàticament una prohibició per a les comunitats autònomes per poder adoptar mesures en relació amb la qualitat del subministrament elèctric, i afegeix que, com que aquestes mesures poden suposar costos recognoscibles per a les empreses, correspon a l'Estat articular els mecanismes per compensar els eventuais costos generats per les exigències de la normativa autonòmica. A aquests efectes, el Govern addueix

que la Llei 54/1997, que no fou impugnada, ja oferia exemples en aquest sentit, concretament, l'article 17.4, relatiu als peatges d'accés, i el 18.5, referit a la tarifa d'últim recurs.

Així les coses, cal que assenyalem, primerament, que l'apartat 2 de l'article 15 LSE vigent, conté una dicció certament similar a la del precepte dictaminat, que n'és clarament tributari, i preveu que «[l]es empreses titulars d'actius de xarxes i d'instal·lacions de producció d'energia elèctrica subjectes a retribució regulada a les quals s'apliquin, en alguna de les seves àrees, normatives específiques sobre xarxes o instal·lacions de producció que suposin uns costos superiors en l'activitat que duguin a terme, poden establir convenis o altres mecanismes amb les administracions públiques per cobrir el sobrecost ocasionat [...]».

Aquesta previsió legal té el seu antecedent immediat en la disposició transitòria cinquena del Reial decret 222/2008, de 15 de febrer (derogat pel RD 1048/2013, objecte de dictamen). Aquell reial decret establia, de manera anàloga al precepte examinat, que corresponia al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç aprovar els procediments d'operació bàsics de les xarxes de distribució, amb efectes sobre el marc retributiu establert per l'Administració general de l'Estat, a més de preveure en el seu apartat 4 que les empreses distribuïdores a les quals s'apliqués, en alguna de les seves àrees normatives específiques sobre xarxes de distribució amb nivells de qualitat superiors als fixats per la normativa estatal, podien establir, si així ho volien, convenis amb les comunitats autònomes per tal de compensar-ho.

Pel que fa a l'al·legació del Govern, cal deixar constància que els articles 16.4 i 17.6 LSE, resulten, igualment, anàlegs als articles 17.4 i 18.5 LSE de 1997, en el sentit que imposen que els sobre costos derivats del gravamen de les activitats o instal·lacions destinades al subministrament elèctric amb tributs propis de les comunitats autònomes en el peatge d'accés (art. 16.4 LSE) o en

els preus voluntaris o les tarifes d'últim recurs (art. 17.6 LSE) han de ser assumits pels abonats o consumidors situats en l'àmbit territorial de la respectiva comunitat autònoma mitjançant el pagament d'un suplement territorial que cobreixi la totalitat d'aquest sobrecost.

En el recent DCGE 7/2014, de 27 de febrer (FJ 4.3), vam afirmar que aquests suplements territorials no eren contraris al sistema constitucional de competències, ja que la seva finalitat és fer compatible la garantia de la uniformitat del règim econòmic de les activitats del sector elèctric en tot el territori de l'Estat, amb l'exercici de la competència de les comunitats autònomes per crear tributs propis que poden gravar algunes manifestacions de les activitats d'aquest sector.

Tal com ha asseverat el Tribunal Constitucional, el caràcter bàsic del règim econòmic del sector elèctric no es pot erigir com un límit absolut que impedeixi l'exercici de les competències compartides de les comunitats autònomes sobre règim energètic, de manera que el fet que de la normativa autonòmica es derivin costos per a les empreses que desenvolupen activitats regulades (transport o distribució d'energia elèctrica) no suposa, per si mateix, una vulneració de les competències de l'Estat. Així ho afirma clarament la STC 148/2011, FJ 5:

«[...] la forma y cuantía en la que se reconozcan los costes de la actividad de distribución a efectos de determinar su régimen de retribución, tareas todas ellas que corresponde realizar al Estado, no puede desconocer la realidad de un Estado descentralizado territorialmente en el que por imperativo de lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas han asumido competencias en esta materia.»

A partir d'aquesta premissa, el Tribunal ha afirmat la possibilitat que les comunitats autònomes puguin imposar obligacions a les empreses

distribuïdores, en l'exercici de les seves pròpies competències, tot i que els generin costos, i que ha de ser l'Estat, en tot cas, qui defineixi «la forma y la medida en que han de tenerse en cuenta los costes que, para las actividades eléctricas reguladas, como es el caso de la distribución, se deriven del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de calidad del suministro eléctrico» (STC 148/2011, FJ 5). O, dit d'una altra manera, «[c]orresponderá, en su caso, al Estado, en ejercicio de sus indiscutidas competencias para la retribución de las actividades reguladas, articular los mecanismos que estime precisos para compensar los eventuales costes generados por las exigencias de la normativa autonómica» (STC 148/2011, FJ 7).

Per tant, d'acord amb aquesta doctrina constitucional, l'Estat pot emprar diverses tècniques per tal de compensar els costos que per a les activitats elèctriques regulades comporta el compliment de la normativa autonòmica, com ara els esmentats suplements territorials, mitjançant els quals es compensa l'impacte dels tributs propis autonòmics que s'estableixin sobre aquestes activitats, o la previsió de convenis o altres mecanismes entre les administracions autonòmiques i les empreses distribuïdores per tal de compensar els costos derivats dels requeriments addicionals de qualitat.

Aquesta última és, precisament, la tècnica que preveu l'article 15 LSE i que es conté en l'article 8.4 RD 1048/2013, que ja havia estat introduïda per la disposició transitòria cinquena RD 222/2008. Sobre això, cal assenyalar, a més, que la possibilitat d'instrumentar convenis amb les empreses distribuïdores va ser el mecanisme que va permetre arribar a un consens entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en relació amb la compatibilitat amb el sistema de distribució de competències de la Llei catalana 18/2008, de garantia i qualitat del subministrament elèctric, en la qual s'establien mesures de qualitat addicionals a les fixades per la normativa bàsica estatal. Així consta en l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Previsió i

Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de 22 de setembre de 2009, al qual fèiem referència en el fonament jurídic primer.

En conclusió, la previsió que les empreses a les quals s'apliquin uns nivells de qualitat superiors als fixats per la normativa estatal o uns criteris de disseny de xarxes que suposin uns costos més alts en l'activitat de distribució puguin establir convenis o altres mecanismes amb les administracions públiques per tal de cobrir-los no suposa un buidament de la competència de la Generalitat reconeguda en l'article 133.1 EAC. D'acord amb la doctrina constitucional, en correspondre a l'Estat articular els mecanismes que consideri necessaris per compensar els costos generats per les exigències de la normativa autonòmica, l'article 8.4 del Reial decret examinat ha optat per la tècnica dels convenis, la qual cosa no exclou altres fórmules compensatòries, de manera que d'aquest fet no es pot derivar un retret d'inconstitucionalitat d'aquest precepte.

En suma, l'article 8.4 RD 1048/2013 no vulnera les competències de la Generalitat ex articles 133.1 i 111 EAC.

2. Pel que fa al capítol VI del Reial decret, relatiu a l'extensió de la xarxa de distribució i el procediment d'operació de distribució, n'examinarem separatament els articles 21 i 22.1.

A) L'article 21 regula els conceptes d'«extensió natural de les xarxes de distribució» (21.1.a) i d'«instal·lacions de nova extensió de la xarxa» (21.1.b).

En concret, aquest precepte estableix que les instal·lacions de distribució existents, a les quals es connectin les infraestructures per atendre els nous subministraments o l'ampliació dels existents i que responguin al creixement vegetatiu de la demanda, les han de fer i costejar les empreses de distribució

responsables a la zona i s'han de reconèixer en la retribució corresponent a cada distribuïdor. A aquests efectes, la xarxa de distribució té consideració de xarxa única, de manera que el creixement vegetatiu ha de ser assumit com a tal pel distribuïdor més gran. Igualment, preveu que l'extensió natural de les xarxes de distribució de les empreses distribuïdores s'ha de reflectir en els plans d'inversió.

Així mateix, es defineixen les instal·lacions de nova extensió de xarxa com aquelles que és necessari dur a terme per atendre les sol·licituds de nous subministraments o l'ampliació dels existents que no responguin a creixements vegetatius de la demanda, des de la xarxa de distribució existent fins al primer element propietat del sol·licitant. A més, s'estableix que tenen la consideració de nova extensió de xarxa els reforços l'objecte dels quals és incrementar la capacitat d'algun element de la xarxa existent, amb el mateix nivell de tensió que la del punt de connexió que, d'acord amb els criteris establerts mitjançant ordre ministerial, suposin un augment rellevant de la potència de l'element a reforçar.

En tots els casos d'instal·lacions de nova extensió de xarxa, es preveu que les condicions tecnicoeconòmiques sobre el nivell de tensió, el punt de connexió i la solució d'alimentació elèctrica per als nous subministraments els hagi de determinar el distribuïdor, que ha de tenir en compte criteris de desenvolupament i d'operació al mínim cost de les xarxes de distribució i garantir la qualitat del subministrament. Així, el sol·licitant del nou subministrament té dret que l'empresa distribuïdora li justifiqui les causes d'elecció del punt i de la tensió de connexió. En cas de discrepància entre el sol·licitant del subministrament i el distribuïdor, ha de resoldre l'òrgan competent de l'Administració pública corresponent. De la mateixa manera, preveu que quan les noves instal·lacions d'extensió de xarxes puguin ser executades per diversos distribuïdors existents en la zona, correspon a l'Administració pública competent la determinació prèvia, en funció de criteris

de mínim cost, de quin d'aquests ha d'assumir les instal·lacions com a actius de la seva xarxa de distribució.

Finalment, quant als desenvolupaments de xarxa de distribució finançats per un distribuïdor més petit per connectar-se a un punt de connexió d'un distribuïdor més gran, s'estableix que aquests són de titularitat del primer sense que tinguin obligació de ser cedits al distribuïdor de mida més gran, i que la posició de la subestació on es concedeixi el punt de connexió haurà de ser finançat pel distribuïdor més gran, que n'assumirà la titularitat per motius de seguretat i qualitat.

Segons la sol·licitud, aquest precepte suposa una regulació substantiva de la matèria, la finalitat de la qual no és pròpiament la fixació del règim econòmic. Així mateix, el Govern entén que el precepte defineix tot un seguit d'elements i factors propis de la xarxa de distribució elèctrica amb un alt nivell de detall, amb l'objectiu d'homogeneïtzar-los i aplicar-los a tot el territori de l'Estat, sense tenir en compte l'heterogeneïtat de tipologies de la xarxa; a més que exigeix tot un seguit de condicions específiques en l'execució de nous subministraments que correspon establir a la Generalitat en desenvolupament de les bases estatals. En suma, a parer del Govern, l'esquema competencial adequat seria el que preveïés que l'Estat fixés, dins les bases sobre el règim econòmic, les quanties de les quotes, deixant marge perquè les comunitats autònomes definissin les obligacions d'extensió de la xarxa que haurien de complir les empreses distribuïdores.

A l'hora de fer el nostre examen, cal tenir present que, d'acord amb el Tribunal Constitucional, les competències de l'Estat sobre la regulació de l'activitat de distribució de l'energia elèctrica inclouen «la ordenación básica o primaria de la materia», amb la finalitat de «establecer la suficiente igualdad entre quienes realizan la actividad en todo el territorio y fijar las condiciones equiparables para todos los usuarios de la energía eléctrica» (STC 18/2011,

FJ 10). És en aquest sentit que l'article 14.9 LSE autoritza el Govern de l'Estat a determinar per reglament el règim econòmic dels drets per connexions de servei, connexions, verificació de les instal·lacions, actuacions sobre els equips de control i mesura, lloguer d'aparells de mesura, realització d'estudis de connexió i accés a les xarxes i altres actuacions necessàries per atendre els requeriments dels usuaris. A més, aquest precepte legal, de caràcter bàsic, disposa que els pagaments per obtenir la satisfacció d'aquests drets correspon fer-los als titulars o gestors de la xarxa en els termes que s'estableixin per reglament, sense que aquests tinguin la consideració de peatges o càrrecs. D'altra banda, no es pot perdre de vista que l'article 38.5 LSE estableix, entre els criteris de regulació de la distribució d'energia elèctrica, l'establiment de zones elèctriques amb característiques comunes, per tal que aquests criteris siguin «homogenis en tot el territori espanyol [...]», atribuint-ne la fixació al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, amb l'informe previ de les comunitats autònomes.

A partir d'aquestes constatacions, estem en condicions d'analitzar l'article 21 RD 1048/2013. En primer lloc, aquesta disposició conté alguns aspectes que tenen caràcter conceptual, com es desprèn de la seva literalitat («als efectes del que disposa aquest Reial decret s'entén per [...]»). Així, com hem vist, es defineixen directament conceptes com l'«extensió natural de les xarxes» o les «instal·lacions de nova extensió de xarxa» (art. 21.1.a i .b), per bé que, en altres casos, el precepte remet la definició d'altres conceptes («creixement vegetatiu» o «augment rellevant en la potència») a una ordre ministerial posterior (art. 21.1 *in fine*).

En aquest sentit, no sembla que hi hagi d'haver dubtes sobre el fet que es tracta d'un precepte que complementa per la via reglamentària alguns conceptes continguts en la llei i que, en la mateixa línia, preveu un ulterior desplegament reglamentari, una possibilitat legitimada per la doctrina constitucional, atesa la naturalesa especialment tècnica de la matèria i

d'acord amb la finalitat a la qual respon la competència estatal per establir-ne les bases. Quant a això, cal recordar que el Tribunal Constitucional ha assenyalat que, fins i tot en l'exercici de competències compartides, les competències estatals no s'esgoten en l'exercici de les legislatives bàsiques, «pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable» (per totes, STC 57/1983, de 28 de juny, FJ 7); la qual cosa, a més, ha estat reiterada pel Tribunal en la matèria concreta d'ordenació del sector elèctric «por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y su carácter esencial para los sectores económicos y para la vida cotidiana» (STC 148/2011, FJ 6) i «por su carácter marcadamente técnico, justificativa de su tratamiento por normas reglamentarias» (STC 4/2013, de 17 de gener, FJ 5). Per aquest motiu, no sembla plausible formular, des de la perspectiva formal, cap retret a aquest recurs a les normes reglamentàries, que constitueixen, en principi, «un complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 109/2003, de 5 de juny, FJ 4).

Ara bé, el segon i tercer paràgrafs de l'article 21.1.b RD 1048/2013 no tan sols contenen una definició de conceptes, sinó que també regulen les condicions tecnicoeconòmiques sobre el nivell de tensió i determinen a qui correspon designar el punt de connexió i la solució d'alimentació elèctrica per als nous subministraments, el tractament de les discrepàncies entre el peticionari i l'empresa distribuïdora, i la concurrència de diversos distribuïdors en la zona que poden executar les noves instal·lacions d'extensió de xarxes. No obstant això, es tracta de qüestions que incideixen indubtablement en el cost de les xarxes i en la qualitat del subministrament i, per aquest motiu, es pot considerar que afecten directament el règim econòmic.

En tot cas, la qüestió que cal dirimir és si aquestes bases són excessives i deixen prou marge a la Generalitat per, com s'assenyala en el requeriment, «adaptar estos elementos de la red de distribución a las peculiaridades de Cataluña». En aquest sentit, un examen atent del precepte ens permet apreciar la capacitat d'intervenció de la Generalitat en la seva aplicació, com ara quan es preveu que, en cas de discrepància entre el sol·licitant del subministrament i el distribuïdor, «ha de resoldre l'òrgan competent de l'Administració pública corresponent» (art. 21.1.b, segon paràgraf). O quan, de la mateixa manera, s'estableix que, si les noves instal·lacions d'extensió de xarxes poden ser executades per diversos distribuïdors existents en la zona, «l'Administració pública competent ha de determinar, seguint criteris de mínim cost, amb caràcter previ a la seva execució, quin d'ells ha d'assumir les instal·lacions esmentades com a actius de la seva xarxa de distribució» (art. 21.1.b, tercer paràgraf).

El precepte examinat, doncs, en la part que conté les definicions ja exposades, presenta l'estructura pròpia de les bases, en precisar determinats conceptes de manera homogènia per a tot l'Estat; i en la part que regula les instal·lacions de noves extensions de xarxes, reconeix, en remetre a «l'Administració pública competent», les competències executives de les comunitats autònomes per dirimir els conflictes derivats de la seva aplicació.

Per aquests motius, l'article 21 RD 1048/2013 no vulnera les competències executives de la Generalitat ex articles 133.1 i 111 EAC.

B) L'article 22 RD 1048/2013, relatiu als «Procediments d'operació de les xarxes de distribució», estableix en el seu apartat 1 que, per resolució de la Secretària d'Estat, s'aprovaran els procediments d'operació de les xarxes de distribució que són aplicables en tot el territori espanyol i tenen efectes sobre el marc retributiu establert per l'Administració general de l'Estat.

Igualment, preveu que en la retribució de l'activitat de distribució amb càrrec al sistema elèctric s'han de considerar exclusivament els costos que puguin derivar de l'aplicació dels procediments d'operació de distribució aprovats per la Secretaria d'Estat d'Energia. Aquests procediments d'operació de les xarxes de distribució han de ser proposats per la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) i han d'incloure els criteris d'operació i els plans i la programació del manteniment de les xarxes de distribució; els plans d'emergència; la previsió de la demanda i de la generació distribuïda; els criteris de coordinació entre les diferents empreses distribuïdores i l'operador del sistema sobre els plans de desenvolupament de les xarxes de distribució; i el procediment de sol·licitud i gestió de la informació intercanviada entre els gestors de la xarxa, l'operador del sistema i la resta d'agents.

El Govern al·lega que les determinacions de l'article 22.1 són complementàries de l'article 21 del Reial decret, ja que els procediments d'operació de les xarxes de distribució constitueixen una funció aplicativa de fixació del disseny de la xarxa de distribució i, per tant, es tracta d'una competència executiva en matèria de règim energètic que, a Catalunya, correspon a la Generalitat, d'acord amb l'article 111.1 EAC. A més que no es respecta el concepte formal de bases, en atorgar aquest caràcter bàsic a una ulterior determinació normativa per mitjà d'una resolució de la Secretaria d'Estat d'Energia.

Entrant en l'examen de l'article en qüestió, hem de recordar que l'article 38.8 LSE, bàsic, que regula la distribució d'energia elèctrica, estableix que el Govern de l'Estat, amb l'audiència prèvia de les comunitats autònomes, podrà «regular per reglament les condicions i els procediments per a l'establiment de les connexions de servei elèctriques i la connexió de nous usuaris a les xarxes de distribució».

Com hem vist, aquesta mateixa possibilitat, i en termes molt similars, ja es considerava en la disposició transitòria cinquena del Reial decret 222/2008, de 15 de febrer, en preveure que «[e]l Ministerio de Industria, Turismo y Comercio aprobará, a propuesta de la Comisión Nacional de Energía y previo informe de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, procedimientos de operación básicos de las redes de distribución, que tendrán efectos sobre el marco retributivo establecido por la Administración General del Estado».

A més, no es pot oblidar que la jurisprudència constitucional, com ja hem posat de manifest, ha assenyalat que «[l]as competencias estatales de regulación de la distribución abarcan la ordenación básica o primaria de la actividad para, entre otros objetivos, 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 fijar las condiciones equiparables para todos los usuarios de la energía eléctrica (art. 39.3 LSE, antes 39.2); y se extienden también las competencias estatales al establecimiento de los criterios de regulación de distribución de la energía eléctrica» (STC 18/2011, FJ 10).

Els costos de l'operació de les xarxes de distribució constitueixen un dels elements que es prenen en consideració per calcular la retribució de l'activitat de distribució (art. 14.8 LSE), operació que s'ha de dur a terme, d'acord amb la LSE, «mitjançant l'aplicació de criteris homogenis en tot el territori espanyol» (art. 14.3 LSE), per tal de garantir la igualtat de les empreses distribuïdores en l'aplicació del sistema retributiu. La naturalesa bàsica de la regulació del règim econòmic està justificada, d'acord amb el Tribunal Constitucional, perquè és «necesaria esa regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores» (STC 18/2011, FJ 21.a). D'aquesta manera, la

connexió directa entre els procediments d'operació de les xarxes, els costos que generen i la seva retribució a càrrec del sistema elèctric, justifica el caràcter materialment bàsic de la regulació continguda en l'article 22 RD 1048/2013, que no té caràcter executiu.

Per aquests motius, l'article 22.1 RD 1048/2013 no vulnera les competències de la Generalitat ex articles 133.1 i 111 EAC.

3. El capítol VII conté el règim de connexions de servei i altres actuacions necessàries per atendre el subministrament elèctric. D'acord amb l'objecte del nostre Dictamen, analitzarem separatament els articles 23, 25 i 26.

A) L'article 23 estableix els «Criteris generals del règim de connexions de servei i altres actuacions» per atendre el subministrament elèctric dels usuaris. Aquest precepte, que opera a manera de frontispici del capítol VII del Reial decret, es limita a referir que l'objecte del capítol en qüestió és el d'establir el règim econòmic de les connexions de servei i altres actuacions necessàries per atendre els requeriments de subministrament d'energia elèctrica dels usuaris, fent reserva expressa del que puguin establir les comunitats autònomes en l'àmbit de les seves competències. A més, estableix de forma genèrica que les empreses distribuïdores estan obligades a atendre en condicions d'igualtat les demandes de subministrament elèctric que se'ls plantegin en les zones en què operen, que poden exigir als usuaris que les seves instal·lacions i receptors reuneixin les condicions tècniques i de seguretat reglamentàries. Finalment, fa extensiu el que disposa el capítol als usuaris connectats a la xarxa de transport, cas en què els drets i les obligacions establerts en aquest capítol per a les empreses distribuïdores s'entenen per a les empreses transportistes.

Segons el Govern, aquest precepte, tot i admetre que es dicta sens perjudici del que estableixin les comunitats autònomes, no deixa cap marge d'actuació a l'aprovació d'una possible norma autonòmica.

Segons el nostre parer, el precepte, considerat en si mateix, atenent a la seva estructura principal o de mínim comú normatiu, s'ajusta a la noció material de bases. No en va el seu contingut normatiu es redueix a establir l'obligació de les empreses distribuïdores d'atendre, en condicions d'igualtat, les demandes de subministrament elèctric i el dret d'exigir als usuaris que les seves instal·lacions reuneixin les condicions tècniques i de seguretat reglamentàries. La resta del precepte remet a la regulació que sobre aquesta matèria es conté en la resta del capítol. Així les coses, els eventuais excessos en la definició d'allò bàsic, com afirma el sol·licitant, s'hauran d'examinar en relació amb els preceptes concrets que integren aquest capítol, de manera que, objectivament considerat, no és mereixedor de cap retret d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat.

Per aquest motiu, l'article 23 RD 1048/2013 no vulnera les competències executives de la Generalitat ex articles 133.1 i 111 EAC.

B) L'article 25 regula exhaustivament els criteris per determinar els pagaments per drets d'extensió segons la tensió o potència instal·lada (apts. 1 i 2), així com el procediment de la sol·licitud d'instal·lació i la seva execució (plec de condicions tècniques, pressupost, convenis de rescabament, etc.) (apts. 3 a 5). L'apartat 6 conté una remissió a l'Administració competent en matèria d'energia per resoldre els conflictes entre el promotor i el distribuïdor sobre el pagament dels drets d'extensió. D'altra banda, l'apartat 7 preveu que «[a]mb caràcter anual, les empreses distribuïdores a les quals s'hagin cedit instal·lacions destinades a més d'un consumidor han d'informar la Direcció General de Política Energètica i Mines i la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència de les instal·lacions de distribució que han estat

objecte de cessió i de les seves condicions». I, finalment, l'apartat 8 regula la cessió d'instal·lacions elèctriques quan hi hagi diversos distribuïdors en la zona, tot atribuint a l'Administració competent per autoritzar les instal·lacions la competència per decidir sobre la cessió.

Segons el Govern, tot i que l'article 23 RD 1048/2013 estableix que aquesta regulació continguda en l'article 25, i que forma part del capítol VII que presideix l'esmentat article 23, es dicta sens perjudici del que estableixin les comunitats autònomes, en realitat no deixa marge d'actuació a l'aprovació d'una possible norma autonòmica en tractar-se d'una regulació detallada sobre com han de ser els plecs de condicions tècniques, els pressupostos i els convenis de rescabament, qüestions que no integren el règim econòmic sinó una regulació substantiva sense que en cap cas revesteixi el caràcter de bàsic. Així mateix, pel que fa a l'apartat 7 d'aquest article 25, tenint en compte que la competència per autoritzar la transmissió d'instal·lacions de distribució és autonòmica, el sol·licitant infereix que la informació que amb caràcter anual es veuen obligades a lliurar les empreses distribuïdores a les quals hagin estat cedides instal·lacions destinades a més d'un consumidor a la Direcció General de Política Energètica i Mines del Ministeri d'Indústria i a la CNMC, també hauria de ser proporcionada als òrgans competents de les comunitats autònomes.

Quant a la primera de les qüestions suscitades, hem de diferenciar la regulació continguda en els diversos apartats del precepte. Els apartats 1 i 2 de l'article 25 tenen per objecte el règim econòmic dels pagaments pels drets de connexió, la qual cosa fa que aquestes previsions normatives siguin coherents amb la finalitat de garantir el subministrament elèctric en condicions de qualitat i al menor cost possible a la qual responen les bases en aquesta matèria, sense excedir d'allò necessari per aconseguir llur objectiu.

En canvi, en els apartats 3 a 5 s'efectua una regulació detallada i completa de qüestions que no integren en allò essencial el règim econòmic de la distribució elèctrica. Certament, l'article 38.8 LSE fa una remissió al reglament perquè el Govern, amb l'audiència prèvia de les comunitats autònomes, reguli «les condicions i els procediments per a l'establiment de les connexions de servei elèctriques i la connexió de nous usuaris a les xarxes de distribució». Però aquest desenvolupament reglamentari no pot deixar sense marge les comunitats autònomes per al desenvolupament d'actuacions i polítiques pròpies en matèria de distribució de l'energia elèctrica, més quan aquests aspectes tècnics i de detall de les connexions no presenten una relació directa amb el règim econòmic del sector elèctric. En aquest sentit, no s'ha d'oblidar que, com ja hem tingut l'oportunitat d'analitzar, d'acord amb la doctrina constitucional, l'objecte de les competències estatals de regulació de la distribució és «la ordenación básica o primaria de la actividad para, entre otros objetivos, 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 fijar las condiciones equiparables para todos los usuarios de la energía eléctrica» (STC 18/2011, FJ 10).

En conseqüència, els apartats 3 a 5 del precepte dictaminat constitueixen una regulació certament substantiva, completa i tan prolixa que no deixa marge al desenvolupament autonòmic. Aspectes com el contingut dels plecs de condicions tècniques, del pressupost o, fins i tot, el règim dels terminis per comunicar de manera expressa a les empreses distribuïdores quina empresa serà l'encarregada d'executar els treballs de nova extensió de xarxa, constitueixen típiques funcions executives que corresponen a la Generalitat a l'empara de la competència compartida sobre l'activitat de distribució d'energia elèctrica que s'acompleixi a Catalunya (art. 133.1.b EAC), que comprèn no només l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa estatal, sinó també la funció executiva, això és, totes les

funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública (art. 111 EAC). D'aquesta conclusió hem d'excloure, tanmateix, el paràgraf tercer de l'apartat 5 de l'article 25, perquè, al nostre entendre, la seva estructura normativa (previsió del període mínim de vigència dels convenis de rescabament entre el titular d'una instal·lació i els tercers que hi accedeixin que pot ser ampliat per l'Administració competent) deixa un cert marge d'actuació a la Generalitat.

Pel que fa al retret que formula el Govern a l'apartat 7 de l'article 25 (en el sentit que caldria preveure que la informació de les empreses de distribució a les quals han estat cedides instal·lacions destinades a més d'un consumidor), entenem que res no obsta perquè la Generalitat, en la seva normativa de desenvolupament, pugui preveure una exigència similar, per bé que estimem que hauria estat desitjable que la norma qüestionada hagués reconegut expressament aquesta possibilitat,.

Per aquest motiu, considerem que l'apartat 7 de l'article 25 RD 1048/2013 no vulnera les competències executives de la Generalitat ex articles 133.1 i 111 EAC.

De la mateixa manera, els apartats 6 i 8 de l'article 25 RD 1048/2013, en contenir una norma de remissió a la corresponent Administració competent, no presenten problemes de constitucionalitat.

En conclusió, pels motius expressats, els apartats 3, 4 i 5, paràgrafs primer i segon, de l'article 25 RD 1048/2013 vulnereu les competències de la Generalitat ex articles 133.1 i 111 EAC.

C) Quant a l'article 26 del Reial decret, relatiu a la «Reserva d'ús de locals», es preveu que quan es tracti de subministraments sobre els sòls en situació bàsica d'urbanitzats, perquè disposen de les infraestructures i els serveis que

estableix la Llei del sòl, incloent-hi els subministraments d'enllumenat públic, i la potència sol·licitada per a un local, edifici o agrupació d'aquests sigui superior a 100 kW, el peticionari de la instal·lació ha de reservar un local perquè l'empresa distribuïdora l'usi posteriorment, d'acord amb les condicions tècniques reglamentàries i amb les normes tècniques establertes per l'empresa distribuïdora i aprovades per l'Administració pública competent, per a la ubicació d'un centre de transformació (art. 26.1 RD 1048/2013).

Així mateix, disposa que l'empresa distribuïdora, quan faci ús del local, haurà d'abonar al propietari una compensació que s'ha d'establir per mitjà d'una ordre del ministre d'Indústria, Energia i Turisme, amb l'acord previ de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, a proposta de la CNMC. En cas que la potència del centre de transformació instal·lat sigui superior a la sol·licitada, amb la finalitat de subministrar energia a altres peticionaris, l'empresa distribuïdora haurà d'abonar a la propietat de l'immoble una quantitat que s'ha d'establir també mitjançant ordre del ministre d'Indústria, Energia i Turisme, amb l'acord previ de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, a proposta de la CNMC. Això també és aplicable davant de qualsevol ampliació de la potència instal·lada en el referit centre de transformació (art. 26.3 RD 1048/2013).

En concret, el Govern qüestiona que la compensació econòmica que l'empresa distribuïdora ha d'abonar als propietaris dels locals cedits per ubicar-hi un centre transformador hagi de ser fixada per una ordre del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme. Entén que aquesta previsió tampoc és respectuosa amb el repartiment competencial, atès que el valor econòmic dels locals cedits no és uniforme en tot l'Estat sinó que varia en funció de la seva ubicació, motiu pel qual aquesta valoració l'hauria de fer cada comunitat autònoma sense revestir el caràcter de bàsica.

Així les coses, aquest precepte conté dues parts clarament diferenciades: la primera, l'obligació de constituir una reserva d'ús de locals i els criteris d'aquesta, que no han estat qüestionats pel sol·licitant, de manera que no ens hi detindrem, en tant que es pot considerar que aquesta obligació és de caràcter bàsic i està estretament lligada al règim econòmic de la distribució de l'energia elèctrica. La segona consisteix en un seguit de previsions referents a la determinació de la valoració econòmica de la cessió.

A parer nostre, aquesta última previsió que es conté en l'apartat 3 de l'article 26 i d'acord amb la qual «[l]'empresa distribuïdora, quan faci ús del local esmentat, ha d'abonar al propietari una compensació que s'ha d'establir per ordre del ministre d'Indústria, Energia i Turisme, previ acord de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, a proposta de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència», no és respectuosa amb el repartiment competencial, atès que el caràcter materialment bàsic d'aquesta centralització en un òrgan estatal, tractant-se d'una funció purament executiva, no resulta justificada, i perquè, en cap cas, no és imprescindible per preservar l'ordenació bàsica o primària en matèria energètica, és a dir, determinar les condicions de trànsit de l'energia a través de la xarxa o garantir un tractament igualitari per a tots els usuaris d'aquesta (STC 18/2011, FJ 10).

Aquestes finalitats es podrien preservar, tot respectant les competències autonòmiques, si la norma reglamentària establís els criteris comuns per valorar els immobles objecte de la cessió i correspongués a la comunitat autònoma la seva ulterior concreció. Així doncs, en ser possible aquesta especificació normativa dels criteris de valoració, no està justificada com a materialment bàsica l'atribució d'una funció executiva a un òrgan estatal. Aquesta conclusió és extensible també al segon paràgraf d'aquest article, que atribueix a una ordre del ministre d'Indústria, Energia i Turisme, amb l'acord previ de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, a proposta

de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, la determinació de la quantitat que les empreses distribuïdores hauran d'abonar als propietaris de l'immoble on estigui instal·lat el centre de transformació quan aquest s'utilitzi per donar servei a altres usuaris.

Per aquest motiu, l'article 26.3 RD 1048/2013 vulnera les competències executives de la Generalitat ex articles 133.1 i 111 EAC.

4. El capítol VIII del Reial decret regula les obligacions d'informació (art. 31) i d'aportació d'un informe d'auditoria externa (art. 32) per part de les empreses distribuïdores.

A) Pel que fa a les obligacions genèriques d'informació, l'article 31 estableix que, als efectes de determinar la retribució de les empreses distribuïdores i d'afavorir l'adequada supervisió i control de la seva activitat, aquestes han de remetre periòdicament a la Direcció General de Política Energètica i Mines i a la CNMC un informe sotmès a auditoria. Aquesta informació ha d'incloure el valor de la inversió real feta, una declaració d'ajuts i aportacions de fons públics o equivalents, així com sobre les instal·lacions cedides i finançades per tercers.

Igualment, el precepte preveu el deure de comunicar les instal·lacions objecte de transmissió de titularitat o que causin baixa, així com un inventari de cadascuna de les instal·lacions en servei, ja siguin d'alta o de baixa tensió. A més, conté un seguit de regles per esmenar els defectes observats en el procés de presentació de la documentació i per facilitar l'accés informatitzat als registres, bases de dades i aplicacions en poder de la CNMC per part de la Direcció General de Política Energètica i Mines.

El Govern manifesta en el requeriment d'incompetència que el precepte esmentat no preveu que aquesta mateixa informació sigui facilitada també a

les comunitats autònomes, tenint en compte que l'activitat de distribució d'energia elèctrica se circumscriu al seu àmbit territorial.

Efectivament, el Reial decret estableix tot un seguit de requisits d'informació relatius al seu àmbit d'aplicació. A aquests efectes, com que correspon a l'Administració general de l'Estat la competència per determinar la retribució de les empreses distribuïdores; i com que és la CNMC la responsable d'elaborar una proposta prèvia sobre aquesta, la norma estableix que siguin aquests ens i no uns altres els receptors de la informació necessària per al càlcul, la supervisió i el control de la retribució assignada a cada empresa distribuïdora.

Amb tot, és evident que això no obsta perquè la Generalitat, en el marc de la regulació sobre distribució de l'activitat d'energia, pugui establir les disposicions necessàries per requerir la informació que consideri necessària per a l'exercici de les seves competències, especialment les relatives a «l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya» (art. 133.1.b EAC) i a la fixació de requeriments addicionals o complementaris «de qualitat dels serveis de subministrament d'energia» (art. 133.1.c EAC).

Per tot el que s'ha exposat, l'article 31 RD 1048/2013 no vulnera les competències de la Generalitat ex article 133.1 EAC.

B) L'article 32 faculta el director general de Política Energètica i Mines per establir uns criteris homogenis a seguir en l'elaboració de l'auditoria externa a què es refereix l'article precedent. Així mateix, preveu que la CNMC pugui proposar un procediment d'auditoria diferenciat per a les empreses distribuïdores amb menys de 100.000 clients, que ha de ser aprovat per resolució de l'esmentada Direcció General; que el pagament dels serveis de l'empresa auditora ha de ser sufragat per les empreses auditades, i que

estan exemptes d'aquesta obligació les empreses que durant l'any anterior percebin una retribució inferior a dos milions d'euros. Finalment, també preveu l'obligació de les distribuïdores de remetre una declaració responsable de la veracitat de les dades aportades, així com el fet que la CNMC, o l'òrgan que tingui atribuïda la competència d'inspecció, ha de fer les inspeccions necessàries per comprovar l'exactitud de la informació aportada, almenys una vegada durant cada període regulador.

El Govern addueix que no es preveu una consulta a les comunitats autònomes on es troben emplaçades les empreses distribuïdores en el procés de determinació del càlcul de la retribució associada tant a les noves instal·lacions com a la modificació de les ja existents, a fi que aquestes puguin establir criteris específics del seu àmbit territorial.

No obstant aquesta objecció, un mer examen del precepte en qüestió ens permet adonar-nos que es tracta d'un article que estableix una regulació referent al règim econòmic del sector elèctric, ja que la informació requerida, consistent en un informe d'auditoria externa, es relaciona amb l'aplicació del sistema retributiu de l'activitat de distribució. D'aquesta manera, hem de concloure que és a l'Administració general de l'Estat, d'acord amb els arguments exposats a bastament en el present Dictamen, a qui correspon establir les condicions perquè aquesta informació adopti la forma més adequada, això és, els criteris homogenis que s'han de seguir per elaborar-la i lliurar-la. Això no exclou, però, que la Generalitat pugui imposar normativament a les empreses distribuïdores obligacions informatives o d'auditoria sobre aquells aspectes de la seva activitat vinculats a l'àmbit de les seves competències.

Per tot el que antecedeix, l'article 32 RD 1048/2013 no vulnera les competències de la Generalitat ex articles 133.1 i 111 EAC.

5. Finalment, farem referència a la disposició final primera del Reial decret dictaminat. Aquesta declara que tot el Reial decret té caràcter bàsic i que es dicta a l'empara del que estableix l'article 149.1.13 i .25 CE, títols que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, i bases del règim miner i energètic.

Segons el Govern, el fet que tots els articles d'aquests capítols estiguin qualificats com a bàsics és especialment rellevant, sobretot si es té en compte que comporten una regulació completa de l'activitat de distribució elèctrica, en què l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya és superior, atenent al que preveu l'article 133.1.b EAC i al fet que l'activitat de distribució se circumscriu a l'àmbit territorial de Catalunya.

Amb relació a aquesta disposició, d'acord amb el criteri establert reiteradament per la nostra doctrina consultiva, ens limitarem a aplicar el criteri de la jurisprudència constitucional, que «ha declarat que les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de "sistemàtiques" i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29)» (DCGE 17/2012, de 20 de desembre, FJ 3.6).

D'acord amb l'anterior, la disposició final primera RD 1048/2013 és contrària a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia en la mesura que declara bàsics els preceptes examinats (art. 25.3, .4 i .5, paràgrafs primer i segon, i 26.3), que vulneren les competències de la Generalitat ex articles 133.1 i 111 EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 25, apartats 3, 4 i 5 (paràgrafs primer i segon), i 26, apartat 3, del Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, pel qual s'estableix la metodologia per al càlcul de la retribució de l'activitat de distribució d'energia elèctrica, vulneren les competències de la Generalitat establertes en l'article 133.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La disposició final primera del Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, és contrària a la Constitució i a l'Estatut en la mesura que declara bàsics els preceptes esmentats en la conclusió anterior.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La resta de preceptes examinats del Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.