



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 7/2014, de 27 de febrer,  
sobre la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric**

---

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 i per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric (BOE núm. 310, de 27 de desembre de 2013).

## ANTECEDENTS

1. El dia 29 de gener de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 28 de gener de 2014 (Reg. núm. 3796), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a 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 28 de gener de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 3.13.a, 9, 15, 16.4, 17.6, 33.5, 40, 43.5, 46, 51 i 52 i la disposició final segona de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric (BOE núm. 310, de 27 de desembre de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 31 de gener 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 Carles Jaume Fernández.

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 7 de febrer de 2014 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3829) un escrit de la vicepresidenta del Govern que adjuntava com a

documentació complementària els informes elaborats per la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial del Departament d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya següents: «Anàlisi de la relació de diverses sentències dictades pel Tribunal Constitucional en matèria d'energia elèctrica i l'Informe sobre la possible interposició de recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric (BOE 27.12.2013)», de 15 de gener de 2014; «Nota sobre les diferències que justifiquen normatives diferents en matèria de servei elèctric», de 21 de gener de 2014; «Nota sobre els articles de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric que no revesteixen el caràcter de bàsics», i «Informe jurídic sobre la possible interposició de recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric (BOE 27.12.2013)», de 10 de gener de 2014.

5. El dia 12 de febrer de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 3834) en què es comunicava al Consell l'acord de la Mesa del Parlament, del dia 11 de febrer, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 10 de febrer de 2014 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, en relació amb l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució dels articles 3.13.a, 9, 14, 16.4, 17.6, 33.5, 40, 43.5, 46 i 51 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 12 de febrer de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent.

6. En la mateixa sessió, segons el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i en vista que ambdues sol·licituds tenen objectes substancialment connexos que justifiquen la unitat de tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal i coincideixen en gran part de les disposicions qüestionades, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les al·legacions que consideressin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels dos procediments de dictamen.

Així mateix, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

7. En la sessió del dia 20 de febrer de 2014, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, el Consell va acordar acumular la sol·licitud de dictamen presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, a la sol·licitud presentada pel Govern de la Generalitat, i que el conseller senyor Carles Jaume, ponent per a la primera sol·licitud, assumeixi també la ponència de la segona, amb els terminis d'elaboració del dictamen i el calendari de debats previstos inicialment per al dictamen de la primera sol·licitud. En data 20 de febrer de 2014 es va rebre l'acceptació per part del

Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya a aquesta acumulació.

8. 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 27 de febrer de 2014.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Tal com ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat i més d'una desena part de diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, ens demanen dictamen sobre diferents preceptes de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric (en endavant, Llei 24/2013), als efectes d'una possible interposició, per part del Govern i del Parlament de Catalunya, d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional.

En aquest fonament jurídic, fixarem l'objecte del Dictamen i exposarem el contingut fonamental d'aquesta Llei i el seu context normatiu, els preceptes que es qüestionen i l'estructura que adoptarà el Dictamen per donar resposta a les sol·licituds.

1. La Llei 24/2013 conté vuitanta articles, vint disposicions addicionals, setze de transitòries, una de derogatòria i sis de finals. En el títol I (art. 1 a 5) s'estableixen les disposicions generals, i els títols següents es dediquen a l'ordenació del subministrament (títol II, art. 6 a 12), la sostenibilitat econòmica i financera del sistema elèctric (títol III, art. 13 a 20), la

producció d'energia elèctrica (títol IV, art. 21 a 27), la gestió econòmica i tècnica del sistema elèctric (títol V, art. 28 a 33), el transport d'energia elèctrica (títol VI, art. 34 a 37), la distribució d'energia elèctrica (títol VII, art. 38 a 42), el subministrament d'energia elèctrica (títol VIII, art. 43 a 52), les autoritzacions, expropiació i servituds (títol IX, art. 53 a 60), i el règim d'inspeccions, infraccions i sancions (títol X, art. 61 a 80).

Aquesta Llei ve a substituir, amb caràcter general, la Llei 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric, que deroga gairebé totalment, i té com a eix fonamental el principi de sostenibilitat econòmica i financera del sistema elèctric, que es declara en el preàmbul «principi rector de les actuacions de les administracions públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit d'aplicació de la Llei» (segon paràgraf de la part II), a fi i efecte de no continuar acumulant l'anomenat «dèficit tarifari», que no han pogut corregir les diferents normes amb rang de llei aprovades en els darrers quatre anys per les Corts Generals i pel Govern de l'Estat, enumerades en la part I del preàmbul.

En desenvolupament d'aquest principi, s'estableixen en el títol III de la Llei dos criteris fonamentals: «que els ingressos del sistema han de ser suficients per satisfer la totalitat dels costos del sistema elèctric» i «que per mantenir els sostres de costos i ingressos, qualsevol mesura normativa en relació amb el sector elèctric que suposi un increment de costos per al sistema elèctric o una reducció d'ingressos ha d'incorporar una reducció equivalent d'altres partides de costos o un increment equivalent d'ingressos que asseguri l'equilibri del sistema» (quart paràgraf de la part III del preàmbul). A més, «es determina de manera expressa que els ingressos del sistema elèctric s'han de destinar a pagar exclusivament la retribució pròpia de les activitats destinades al subministrament elèctric, sense que es puguin destinar a altres finalitats, i que la metodologia del càlcul de les retribucions del transport, la distribució, la gestió tècnica i l'econòmica i la producció no peninsular ha de

considerar els costos necessaris per exercir l'activitat per una empresa eficient i ben gestionada aplicant criteris homogenis en tot el territori espanyol» (cinquè paràgraf de la part III del preàmbul).

L'esmentada Llei 54/1997, que és la que va establir el sistema econòmic vigent, amb modificacions, fins a l'actual Llei 24/2013, va substituir al seu torn la Llei 40/1994, de 30 de desembre, d'ordenació del sistema elèctric nacional, per liberalitzar el sector, en compliment de la Directiva 96/92/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de desembre de 1996, sobre normes comunes per al mercat interior de l'electricitat. Des d'aleshores, les innovacions normatives, a nivell legal i reglamentari, han estat contínues en l'àmbit estatal, i han tingut com a finalitat, entre altres, adaptar-se a la normativa comunitària vigent en cada moment, constituïda actualment, de manera destacada, per la Directiva 2009/72/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, sobre normes comunes per al mercat interior de l'electricitat. En l'àmbit de Catalunya, cal destacar la Llei 18/2008, de 23 de desembre, de garantia i qualitat del subministrament elèctric.

2. Després d'aquesta concisa descripció del contingut i del context normatiu de la Llei 24/2013, pertoca exposar les sol·licituds de dictamen rebudes, començant per la del Govern, que va ser la primera a ser presentada.

El Govern, en la seva sol·licitud, qüestiona el respecte de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia per part dels articles 3.13.a, 9, 16.4, 17.6, 33.5 (segon paràgraf), 40, 43.5, 46, 51 (en relació amb el 15) i 52, i de la disposició final segona de la Llei 24/2013. Tots els articles esmentats són declarats bàsics per la disposició final segona de la Llei, la qual cosa pot constituir, per al Govern, «un excés competencial, en no respectar el concepte material de bases que ha fixat el Tribunal Constitucional, segons el qual, només s'haurien de qualificar com a tals aquells preceptes que tinguin com a finalitat establir un denominador comú normatiu, aplicable a tot el territori de l'Estat, per tal

d'assegurar els interessos generals». Aquesta uniformització, continua dient la sol·licitud, «pot excedir de la competència estatal ja que no deixa marge pel desenvolupament normatiu que pot aprovar la Generalitat en exercici de les competències assumides d'acord amb l'art. 133 EAC, qüestió especialment rellevant en l'àmbit de la distribució elèctrica on l'àmbit competencial autonòmic és superior atès que l'activitat de distribució es desenvolupa dins de l'àmbit territorial de la respectiva Comunitat Autònoma i la xarxa de distribució està emplaçada dins del seu àmbit territorial propi; i tampoc li deixa marge per exercir les seves potestats executives en matèria d'energia, i a més, en algun precepte també limita les competències de la Generalitat en matèria de consum assumides de conformitat amb el que disposa l'art. 123 EAC».

Aquesta afirmació general sobre el conjunt de la Llei es concreta i completa amb altres consideracions sobre els diferents preceptes sol·licitats, de la manera que exposarem, en relació amb cada un d'aquests preceptes, quan en fem l'anàlisi.

Per la seva part, la sol·licitud presentada pels diputats del Parlament es refereix als mateixos preceptes demanats pel Govern, excepte l'article 52 i la disposició final segona, i amb inclusió de l'article 14, i els seus arguments sobre cada un dels preceptes són en bona part coincidents amb els del Govern.

En definitiva, atesa l'acumulació de les dues sol·licituds, els preceptes que ens correspon analitzar són els articles 3.13.a (referit a autoritzacions de determinades instal·lacions per part de l'Estat); 9 (que regula l'autoconsum d'electricitat i estableix un registre estatal per a aquest sector); 14 («Retribució de les activitats»); 16.4 i 17.6 (pel que fa a la previsió de la possibilitat d'aplicar, als peatges d'accés a les xarxes o càrrecs associats als costos del sistema, als preus voluntaris per al petit consumidor i a les tarifes



d'últim recurs, suplementos territorials derivats de mesures tributàries autonòmiques); 33.5, segon paràgraf (en què es preveu un informe de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, sobre discrepàncies en relació amb l'atorgament o denegació de permisos de connexió a les xarxes, que serà vinculant en determinats supòsits); 40 (en què s'estipulen les obligacions i drets de les empreses distribuïdores); 43.5 (que habilita els usuaris finals que siguin persones físiques a sotmetre les seves controvèrsies amb les empreses del sector al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, que regularà el procediment a seguir); 46 (dedicat a les obligacions i drets de les empreses comercialitzadores en relació amb el subministrament); 51 (sobre qualitat del subministrament elèctric, en relació amb el 15, que estableix els criteris de xarxes i criteris de funcionament de les instal·lacions de producció subjectes a retribució regulada), i 52 (intitulat «Suspensió del subministrament»), i la disposició final segona (en què es precisen els preceptes que són considerats bàsics i els que són d'aplicació general, especificant els respectius títols competencials).

3. Un cop exposats el contingut fonamental i el context jurídic de la Llei, així com les sol·licituds rebudes, assenyalarem l'estructura que adoptarà aquest Dictamen per resoldre els dubtes plantejats. Així, en el fonament jurídic segon, exposarem el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'energia elèctrica, per poder dur a terme després, en els fonaments jurídics tercer i quart, l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de cadascun dels preceptes sol·licitats, que anirà acompanyat de l'estudi de diversos títols competencials que només tenen relació amb alguns d'aquests preceptes. Així, en el fonament jurídic tercer estudiarem tots els preceptes que constitueixen l'objecte del Dictamen, excepte els articles 16.4 i 17.6, relatius als suplementos territorials derivats de mesures tributàries autonòmiques, que deixarem per al fonament jurídic quart, perquè la seva possible afectació a l'autonomia tributària de la Generalitat planteja una problemàtica específica.

***Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'energia elèctrica***

1. Una vegada s'han delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen, el context normatiu en què s'insereix la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, i els motius en els quals es fonamenten les sol·licituds de dictamen, ens correspon en el present fonament jurídic determinar quin és l'àmbit material sobre el qual es projecta la disposició legal esmentada i el seu respectiu règim constitucional i estatutari.

En aquest sentit, analitzarem en aquest fonament jurídic només els títols competencials més directament relacionats amb el sector elèctric, que tenen relació amb el conjunt de la Llei, deixant per als fonaments tercer i quart, en què s'examinarà la constitucionalitat i l'estatutarietat de cada un dels preceptes qüestionats, l'estudi d'aquells títols competencials que són plantejats per les sol·licituds de dictamen només en relació amb determinats preceptes de la Llei, com és el cas dels títols sobre consum, comerç interior i medi ambient, i el règim tributari.

2. Com a punt de partida, cal examinar la disposició final segona de la Llei, que en el seu apartat 1 preveu expressament el caràcter bàsic de la norma, d'acord amb el que estableix l'article 149.1.13 CE («Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica») i 149.1.25 CE («Bases del règim miner i energètic»). D'aquest caràcter bàsic només queden excloses, segons l'apartat 2, les referències als procediments administratius que no es relacionin amb els efectes de la manca de notificació de resolució expressa. A més, l'apartat 3 estableix que els preceptes del títol IX, relatius a expropiació forçosa i servituds, són d'aplicació general a l'empara del que preveu l'article 149.1.8 CE («Legislació civil, sens perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament dels drets civils, forals o especials per part de les

comunitats autònomes allà on n'hi hagi [...]» i 149.1.18 CE («legislació sobre expropiació forçosa»). I, finalment, l'apartat 4 estableix que «[l]es instal·lacions a què es refereix l'article 149.1.22 de la Constitució es regeixen pel que disposen aquesta Llei i les seves disposicions de desplegament».

Per efectuar el corresponent enquadrament competencial, i d'acord amb la jurisprudència constitucional, és determinant atendre al contingut i la finalitat de la regulació i, si és el cas, dels preceptes concrets que es qüestionen (per totes, STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

En aquest sentit, l'article 1, apartat 1, de la Llei 24/2013 determina que «[a]questa Llei té per objecte establir la regulació del sector elèctric amb la finalitat de garantir el subministrament d'energia elèctrica i d'adequar-lo a les necessitats dels consumidors en termes de seguretat, eficiència, objectivitat, transparència i al mínim cost». Sembla, doncs, evident que ens trobem davant d'una disposició el contingut de la qual és regular tots els elements que conformen el sector elèctric, i que inclou l'ordenació del subministrament, el règim econòmic i financer del sistema elèctric, la gestió econòmica i tècnica del sistema, les diferents activitats integrants del sector (producció, transport, distribució i subministrament, incloent en aquesta darrera la comercialització), i altres aspectes més tangencials (règim d'autoritzacions, règim sancionador, expropiació i servituds en l'àmbit elèctric). A més, el fet mateix que la disposició final segona, anteriorment citada, invoqui l'article 149.1.22 CE (instal·lacions elèctriques) i .25 CE (bases del règim energètic), sens perjudici d'altres títols competencials que incideixen també en aquest sector econòmic (art. 149.1.13 CE), evidencia que ens trobem, amb caràcter preferent, davant de la matèria d'energia, en l'àmbit del sector elèctric.

Efectuat l'enquadrament de la norma que es dictamina en l'àmbit material de l'energia elèctrica, pertoca efectuar l'anàlisi de la distribució constitucional de

competències en aquesta matèria per tal de delimitar el cànon de constitucionalitat aplicable.

Cal dir que, en relació amb l'energia elèctrica, conflueixen en el nostre ordenament constitucional dos títols competencials específics de l'Estat: el de l'article 149.1.22 CE («[...] l'autorització de les instal·lacions elèctriques si l'aprofitament afecta una altra comunitat o si l'energia és transportada fora del seu àmbit territorial») i el de l'article 149.1.25 CE («Bases del règim miner i energètic»). A aquests dos títols, cal afegir-hi el més genèric de l'article 149.1.13 CE («Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica»), que incideix també en l'àmbit de l'energia elèctrica. En aquest sentit, la mateixa Llei 24/2013 qualifica el sector elèctric com a «servei d'interès econòmic general» (art. 2.2).

Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia (art. 133.1 EAC), que inclou les submatèries següents: «a) La regulació de les activitats de producció, emmagatzematge i transport d'energia, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya; b) La 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 de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya; c) El desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia; d) El foment i la gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica». Igualment cal tenir present, per analitzar el règim competencial que ens ocupa, el que preveu l'article 133.2 EAC, que estableix que «[l]a Generalitat participa, per mitjà de l'emissió d'un informe previ, en el procediment d'atorgament de l'autorització de les instal·lacions de producció i transport d'energia que ultrapassen el territori de

Catalunya o si l'energia és objecte d'aprofitament fora d'aquest territori». Finalment, l'apartat 3 de l'article 133 EAC (el darrer dels referits a energia) estableix: «La Generalitat participa en la regulació i la planificació d'àmbit estatal del sector de l'energia que afecti el territori de Catalunya».

D'acord amb el que hem avançat en l'anterior apartat d'aquest fonament jurídic, analitzarem, tot seguit, l'abast de l'article 149.1.22 CE; posteriorment, examinarem l'abast de l'article 149.1.25 CE i la incidència del títol competencial de l'article 149.1.13 CE en matèria energètica, i finalment, a l'apartat 5, ens referirem al títol competencial de l'article 133 EAC en matèria d'energia.

3. Quant al títol competencial previst a l'article 149.1.22 CE, el Tribunal Constitucional (en jurisprudència constant des de la inicial STC 12/1984, de 2 febrer, FJ 1, fins a la darrera STC 181/2013, de 23 d'octubre, FJ 4) parteix de la base que, per tal que l'Estat pugui autoritzar les instal·lacions elèctriques, és suficient que concorri una de les dues condicions previstes per la norma constitucional: que l'aprofitament afecti una altra comunitat autònoma, o que el transport de l'energia surti del seu respectiu àmbit territorial. Per tal de determinar si té lloc una afectació de l'aprofitament a més d'una comunitat autònoma, la doctrina jurisprudencial més recent (STC 181/2013, FJ 7) accepta, en principi, l'ús pel legislador d'un conjunt de criteris que no són estrictament jurídics, sinó tècnics, en estar vinculats a les pròpies característiques tècniques de la instal·lació, com ara el nivell de tensió, la potència elèctrica instal·lada o la seva interconnexió amb la xarxa elèctrica estatal.

4. L'Estat, per tal de considerar bàsica la pràctica totalitat de la Llei 24/2013, invoca l'article 149.1.13 CE. No hi ha cap dubte que el sector elèctric és un sector de gran rellevància econòmica i social ja que, com expressa el mateix preàmbul de la Llei, «l'activitat econòmica i humana no es pot entendre avui

dia sense la seva existència». Sembla lògic, doncs, que l'Estat, emparant-se en la transcendència i el pes específic que té el sector elèctric en el conjunt de l'economia, invoqui el títol competencial de l'article 149.1.13 CE. Altra cosa ben diferent és si aquesta invocació certament expansiva, en afectar gairebé tota la regulació legal, està plenament justificada en tots els casos.

En aquest sentit, en relació amb els dos principals títols competencials invocats per l'Estat per atribuir el caràcter de norma bàsica a la Llei 24/2013, l'article 149.1.13 i .25 CE, cal dir que la doctrina jurisprudencial els situa en el mateix nivell, tot i reconèixer el caràcter genèric del primer i l'específic del segon. Sobre la relació entre l'article 149.1.13 CE i els títols competencials relatius als diferents sectors de l'economia, el Tribunal Constitucional va dir que «"[l]as competencias de ordenación o dirección general de la economía —entre las que han de encuadrarse las relativas a planificación, de un lado, y, de otro, las de ordenación de concretos sectores económicos [...]— han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso." (STC 197/1996, FJ 4 A)» (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 6.a), i va afegir seguidament que «[...] no son "equivalentes o intercambiables el título genérico relativo a planificación económica y el específico referente a la ordenación de un sector aun en el supuesto en que ambos pertenezcan a un mismo titular", puesto que las facultades de actuación conferidas al Estado por el título competencial genérico y el específico no tienen por qué coincidir» (FJ 6.c).

Així, recentment, el Tribunal Constitucional ha expressat que la planificació general de l'activitat econòmica per part de l'Estat consisteix en l'establiment de:

«[...] "las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las

previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones orientadas al logro de tales fines [...].» (STC 34/2013, de 14 de febrer, FJ 4.b)

I en particular sobre la interacció entre les clàusules 13 i 25 de l'article 149.1 CE, el Tribunal Constitucional considera que l'Estat, en l'àmbit energètic, té:

«[...] no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo” (STC 197/1996, FJ 4 A).» (STC 18/2011, FJ 6.b)

I afegeix, sobre això, que el sector elèctric:

«[...] no sólo constituye un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional, sino que es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos, condicionando de manera determinante en muchos casos su competitividad [...]. Estas circunstancias justifican que el Estado 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) [...].» (STC 18/2011, FJ 6)

Per la seva banda, aquest Consell s'ha pronunciat repetidament sobre l'abast del títol estatal d'ordenació general de l'economia de l'article 149.1.13 CE i n'ha destacat la necessitat que s'interpreti restrictivament per tal d'evitar-ne la *vis* expansiva (DCGE 4/2013, de 7 de maig, FJ 2; 6/2013, de 8 de juliol, FJ 2.3, i 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.3.A). Així, hem destacat:

«[...] que la validesa de la intervenció de l'Estat en l'àmbit de la competència exclusiva de les comunitats autònomes ex article 149.1.13 CE està subjecta almenys a dos requisits; un, "que es tracti d'una mesura objectivament de caràcter econòmic" i no només per la seva finalitat; i l'altre, "que l'esmentada mesura tingui rellevància per a l'economia general" o, en altres paraules, sigui rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals (STC 225/1993, FJ 4).» (DCGE 20/2013, de 19 de desembre, FJ 2.2)

El mateix DCGE 20/2013 precitat, referint-se al significat de l'article 149.1.13 CE, afirma que aquest:

«[...] resta limitat al fet que "el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995)" (STC 124/2003, FJ 3).» (FJ 2.2)

Pel que fa al títol competencial de l'article 149.1.25 CE, és necessari determinar quin és l'abast de les bases del règim energètic, i tenir present que, de conformitat amb l'article 111 EAC, correspon a la Generalitat, com a titular de la competència compartida sobre energia, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat.

En aquest sentit, la doctrina d'aquest Consell sintetitza de manera nítida la noció de «bases», en afirmar que presenta una dimensió formal i una altra de material, tot conclouent que «el primer d'aquests dos requisits jurisprudencials demana la utilització, com a regla general, de normes amb rang de llei per determinar el que és bàsic», i afegeix a continuació que «[e]l segon defineix allò que és bàsic com a principis o, segons el que interpreta la



jurisprudència constitucional, com un marc normatiu unitari "dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad [...] a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto"» (DCGE 6/2013, de 8 de juliol, FJ 2.2).

Amb referència a l'àmbit de l'energia elèctrica, la doctrina constitucional entén que el concepte de «bases», en sentit formal, comprèn les normes bàsiques amb rang legal sobre l'ordenació del sector elèctric, i també, de manera excepcional i d'acord amb la doctrina constitucional sobre el concepte material de bases, normes de caràcter reglamentari i actes de naturalesa executiva, especialment pel que fa al règim econòmic del sector (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 8).

Als efectes del nostre Dictamen, i en relació amb els diferents àmbits materials que conformen la regulació del sector elèctric i sobre els quals es projecta la competència bàsica estatal, la doctrina constitucional inclou la determinació dels subjectes del sistema elèctric, la fixació de les principals directrius de les activitats destinades al subministrament d'energia, la planificació elèctrica i, de forma molt especial, la determinació d'un règim econòmic uniforme per a tot el territori espanyol (incloent-hi els actes de naturalesa executiva) i la garantia de la seguretat i la qualitat del subministrament (STC 18/2011, FJ 8; 4/2013, de 17 de gener, FJ 5).

Ara bé, la projecció de les bases estatals no té el mateix grau d'intensitat en cadascun dels àmbits materials específics esmentats. Així, i pel que fa a la determinació d'un règim econòmic uniforme per al conjunt de l'Estat, la STC 4/2013 (FJ 10), expressa que «[...] el establecimiento de un régimen económico del sector eléctrico "constituye uno de los aspectos fundamentales de su ordenación" (STC 18/2011, FJ 8)», i continua afirmant que:

«[...] “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 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.” (FJ 21.a)» (FJ 10)

Quant a la garantia de la seguretat i qualitat del subministrament, el Tribunal Constitucional ha afirmat el caràcter bàsic de la regulació. En concret, la STC 4/2013 considera que «[l]a importancia de la necesaria garantía de calidad en el ordenado suministro de energía eléctrica, recurso esencial e imprescindible tanto para los ciudadanos particulares como para el conjunto de los sectores económicos, justifica, así, su carácter básico» (FJ 5).

5. Finalment, pel que fa als títols competencials que emparen les competències de la Generalitat en matèria d'energia elèctrica, ens hem de referir a l'article 133.1 EAC. Efectivament, l'esmentat precepte atribueix a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia, la qual cosa implica, com hem dit, que li correspon el desplegament de les bases estatals a través de l'exercici de la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva (art. 111 EAC). En aquest sentit, i quant al contingut concret de l'àmbit material de l'article 133.1 EAC, ens remetem a la descripció efectuada en l'apartat segon d'aquest fonament jurídic.

I amb relació a l'article 133.2 EAC, que també ens interessa en aquest Dictamen, cal dir que aquest precepte, que estableix un informe de la Generalitat previ a l'atorgament de l'autorització, es refereix als supòsits d'instal·lacions que, per definició i atesa la seva pròpia naturalesa i característiques tècniques, són de competència estatal, atès que es tracta d'instal·lacions que no hi ha dubte que ultrapassen el territori propi de la comunitat autònoma o l'aprofitament de les quals afecta altres comunitats

autònomes a part de Catalunya. En aquest sentit, el Consell Consultiu, en el seu Dictamen sobre la Proposta de proposició de llei orgànica de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, va afirmar que es tractava «d'un supòsit de participació de la comunitat autònoma en un àmbit reservat a l'Estat [...] constitucionalment admissible [...] mentre no sigui vinculant la posició de la Generalitat» (DCC núm. 269, d'1 de setembre de 2005, F VII.16). Aquesta interpretació va ser la que va adoptar el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 79).

***Tercer. L'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 3.13.a, 9, 14, 33.5 (segon paràgraf), 40, 43.5, 46, 51 i 52, i de la disposició final segona de la Llei 24/2013***

En aquest fonament jurídic examinarem la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles sol·licitats pel Govern i pels diputats del Parlament, excepte els articles 16.4 i 17.6, que s'analitzaran en el fonament jurídic quart. Per fer-ho, exposarem breument el contingut del precepte en qüestió, indicarem els dubtes que plantegen els sol·licitants sobre el tema i aplicarem el cànon exposat en el fonament jurídic segon, completat en aquest amb els títols competencials que només es plantegen en relació amb qüestions concretes, per tal de concloure en cada precepte el que pertoquei.

Cal dir, però, que la sol·licitud de dictamen presentada pels diputats del Parlament coincideix a demanar un pronunciament sobre els mateixos articles que els de la sol·licitud del Govern, excepte pel que fa a l'article 14, apartats 3 i 7, de la Llei, que s'addiciona, i exceptuant l'article 52, sobre el qual no demanen el parer del Consell.

Els articles sobre els quals se sol·licita dictamen tenen una naturalesa heterogènia, tant pel seu contingut com per la finalitat que persegueixen. Per

efectuar l'anàlisi corresponent dels preceptes, el present fonament jurídic s'estructura en cinc apartats diferents.

1. L'article 3.13.a de la Llei 24/2013 atribueix a l'Estat la competència per a l'autorització de les «[i]nstal·lacions peninsulars de producció d'energia elèctrica, incloent-hi les infraestructures d'evacuació, de potència elèctrica instal·lada superior a 50 MW elèctrics, instal·lacions de transport primari peninsular i connexions de servei de tensió igual o superior a 380 kV».

El Govern i els diputats del Parlament, en les seves respectives sol·licituds de dictamen, qüestionen el fet que l'Estat s'atribueixi en exclusiva la corresponent competència d'autorització d'aquestes instal·lacions perquè, tot i reconèixer que la doctrina constitucional utilitza uns criteris tècnics que la justifiquen, consideren que es difícil sostenir el caràcter supraautonòmic d'aquest tipus d'instal·lacions perquè no forçosament l'energia produïda per aquestes centrals i traslladada en aquestes línies s'integra en el mercat de l'energia elèctrica i es distribueix a tot l'Estat.

La doctrina constitucional, tal com hem exposat en el fonament jurídic segon, considera que l'article 149.1.22 CE empara la competència estatal per autoritzar les instal·lacions elèctriques quan l'aprofitament afecta a una altra comunitat autònoma o si l'energia és transportada fora del seu àmbit territorial, però interpreta l'abast del títol competencial en un doble sentit. En primer terme, que «este Tribunal ha reiterado que las condiciones señaladas en el art. 149.1.22 CE son alternativas, no cumulativas: basta con que en relación con una instalación eléctrica se dé una de las dos condiciones enumeradas en el art. 149.1.22 CE o una de las dos condiciones enumeradas en negativo por el correspondiente Estatuto de Autonomía [...] para que la competencia de autorización sea estatal» (STC 181/2013, FJ 4). I, en segon terme, expressa que:

«Los datos de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea que emplea el precepto impugnado son sin duda muy relevantes a la hora de valorar la proyección intra- o supracomunitaria de una concreta instalación eléctrica en el mercado del sector eléctrico, y, por ello, pueden ser también datos relevantes para determinar a qué ente territorial le corresponde su autorización, sin que, por sí mismos, sean incompatibles con el criterio territorial que enuncia el art. 149.1.22 CE.» (STC 181/2013, FJ 7)

Tot afegint, just a continuació:

«Si bien, como recordamos en la STC 18/2011 (FJ 7 a), “ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente”, el precepto impugnado puede ser objeto de una interpretación conforme a la Constitución. En la medida en que se entienda que la aplicación de los criterios legales cuestionados no conduce necesariamente a un resultado material distinto del que se desprende de la regla constitucional del aprovechamiento intra- o extracomunitario consagrada por el art. 149.1.22 CE. Así pues, debe descartarse la inconstitucionalidad del precepto impugnado en tanto que la aplicación de los criterios legales de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea no tenga el efecto de alterar el resultado querido por el poder constituyente, sino que, por el contrario, aquél ha de ser entendido en el sentido de que la autorización estatal de las instalaciones que cumplan los criterios de potencia y tensión a los que hace referencia procederá, en tanto que los mismos son indicativos de territorialidad, en los supuestos previstos en el art. 149.1.22 CE.»

Doncs bé, pel que fa a les instal·lacions peninsulars de producció d'energia elèctrica, incloent-hi les infraestructures d'evacuació, de potència instal·lada superior a 50 megawatts elèctrics, és cert que, ateses les seves dimensions, característiques tècniques i importància econòmica, són susceptibles d'un aprofitament superior al de l'àmbit de la comunitat autònoma, però això no vol dir que tècnicament totes les instal·lacions amb aquestes característiques tècniques generin o hagin de generar aquest aprofitament, i això sens

perjudici de la rellevància més o menys gran que pugui tenir el sistema d'ofertes en el mercat diari de producció d'energia elèctrica establert per l'article 23 de la Llei, que, tal com al·lega el Govern en la seva sol·licitud, condiona la naturalesa de la nova regulació d'autorització. De fet, respecte a aquest darrer apartat, la mateixa memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu de la Llei expressa que el sistema d'ofertes en el mercat diari té una regulació molt similar a la de la legislació que es deroga. El fet mateix que aquest tipus d'instal·lacions generi un aprofitament supraautonòmic o no és un element que es desprèn, en cada cas, de les característiques tècniques de la instal·lació contingudes en els corresponents projectes i documentació, que s'haurà de valorar en cada cas.

Per tant, i d'acord amb aquestes consideracions, podem arribar a la conclusió que totes les instal·lacions de producció d'energia elèctrica de potència elèctrica instal·lada superior a 50 megawatts elèctrics que no generin un aprofitament fora de l'àmbit territorial de Catalunya són objecte d'autorització per part de la Generalitat.

En conseqüència, l'article 3.13.a, pel que fa a l'atribució a l'Estat de la competència per autoritzar les instal·lacions de producció d'energia elèctrica, incloent-hi les infraestructures d'evacuació, de potència elèctrica instal·lada superior a 50 megawatts elèctrics, en la interpretació expressada en aquest fonament jurídic, no vulnera l'article 149.1.22 CE ni l'article 133.1.a EAC.

Quant a les altres instal·lacions previstes en aquest article, les línies de transport primari peninsular i connexions de servei de tensió igual o superior a 380 quilovolts, cal dir que, per les seves característiques tècniques (tensió nominal igual o superior a 380 quilovolts), aquestes línies ultrapassin l'àmbit territorial de la comunitat autònoma, però fins i tot les que no l'ultrapassessin no tindrien cap mena de sentit sense la seva interconnexió a

la xarxa elèctrica estatal tant en termes d'explotació com d'influència (art. 34 de la Llei 24/2013).

En conseqüència, l'article 3.13.a de la Llei 24/2013, respecte a l'atribució a l'Estat de la competència per autoritzar les instal·lacions de transport primari peninsular i connexions de servei de tensió igual o superior a 380 quilovolts, no vulnera l'article 149.1.22 CE ni l'article 133.1.a EAC.

2. L'article 9 de la Llei 24/2013 regula l'autoconsum d'energia elèctrica. Es tracta d'una important novetat normativa, tal com reconeix el mateix preàmbul de la disposició, quan afirma que «[e]l desenvolupament de l'autoconsum com a font alternativa de generació d'electricitat al marge del sistema elèctric requereix la regulació d'una activitat que no tenia fins a la data un marc legal i un reglament específic».

L'article es compon de cinc apartats. D'una banda (lletra A), examinarem els apartats 1, 2, 3 i 5 conjuntament, els quals regulen el règim jurídic i econòmic de l'autoconsum, mentre que l'apartat 4 (lletra B), que preveu la inscripció d'aquests consumidors en un registre administratiu d'autoconsum d'energia elèctrica, s'analitzarà separatament.

A) Pel que fa a la regulació del règim jurídic i econòmic de l'autoconsum, l'article 9 conté aspectes diversos. L'apartat primer regula les diferents modalitats d'autoconsum. L'apartat segon preveu que, en cas que la instal·lació de producció d'energia elèctrica o de consum estigui connectada totalment o parcial al sistema elèctric, els titulars de totes dues resten subjectes al règim de drets i obligacions que preveu la mateixa Llei i la seva normativa de desplegament. L'apartat tercer disposa que els consumidors subjectes a qualsevol modalitat d'autoconsum tenen l'obligació de contribuir als costos i els serveis del sistema per l'energia autoconsumida, quan la instal·lació de generació o de consum estigui connectada al sistema elèctric i,

en conseqüència, resten obligats a pagar els mateixos peatges d'accés a les xarxes, càrrecs associats als costos del sistema i costos per a la provisió dels serveis de suport del sistema que corresponguin a un consumidor no subjecte a cap de les modalitats d'autoconsum. I, finalment, l'apartat cinquè atribueix al Govern de l'Estat l'establiment de les condicions administratives i tècniques per a la connexió a la xarxa de les instal·lacions amb autoconsum, així com l'establiment de les condicions econòmiques perquè les instal·lacions acollides a la modalitat de «producció amb autoconsum» vinguin al sistema l'energia no consumida.

El Govern i els diputats del Parlament consideren, en les seves respectives sol·licituds de dictamen, que la regulació legal és exhaustiva i vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'energia perquè el mateix nom utilitzat per la Llei, *autoconsum d'energia elèctrica*, indica que aquest es produeix en el lloc on està emplaçada la instal·lació i, per tant, és inqüestionable que l'aprofitament de l'energia produïda en aquest cas no supera l'àmbit territorial de la comunitat autònoma. Així mateix, la sol·licitud presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya considera vulnerat també l'article 123 EAC, relatiu a la competència exclusiva en matèria de consum.

En aquest sentit, i d'acord amb la doctrina constitucional (STC 18/2011, FJ 6), hem de recordar que, com hem dit en el fonament jurídic segon, l'Estat pot intervenir en l'ordenació del sector elèctric tant a través del títol general relatiu a la planificació general de l'economia (art. 149.1.13 CE) com mitjançant el títol més específic relatiu al sector energètic (art. 149.1.25 CE). Ara bé, per tal d'evitar que la invocació del títol relatiu a la planificació de l'activitat econòmica tingui una força expansiva tal que impedeixi a les comunitats autònomes amb competències en un àmbit sectorial concret de l'activitat econòmica exercir les seves funcions normatives i executives (com succeeix en l'àmbit de l'energia), el Tribunal Constitucional exigeix que



concorrin dues circumstàncies: d'una banda, que es tracti d'una mesura objectivament de caràcter econòmic i no només per la seva finalitat; de l'altra, que l'esmentada mesura tingui rellevància per a l'economia general o, en altres paraules, sigui rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals. Això condueix el Tribunal a concloure que l'efectiva aplicació del títol competencial esmentat només es pot projectar sobre accions de caràcter econòmic que tinguin una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, perquè si no fos així «se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 3).

Doncs bé, de la regulació continguda en l'article 9 podem deduir fàcilment que l'energia elèctrica autoconsumida, segons es desprèn de la Llei 24/2013, és aquella que es produeix i es consumeix en la pròpia instal·lació del consumidor. Per tant, des del vessant estrictament territorial, no hi ha cap mena de dubte que es produeix íntegrament en l'àmbit de la comunitat autònoma. Aquest fet és rellevant en la nostra anàlisi perquè, tècnicament, en els sistemes elèctrics tradicionals tots els elements o components, des de les centrals de generació d'energia fins a l'últim dels consumidors finals, estaven connectats, fet que implicava que aquests s'influien mútuament, cosa que actualment no té per què succeir, atès que els avenços tecnològics i l'estat actual de la tècnica permeten perfectament que un consumidor generi energia elèctrica i, en canvi, la xarxa només rebi l'impacte del seu consum. En conseqüència, no es pot dubtar que, des del vessant de la territorialitat, la Generalitat pot exercir les funcions derivades de la competència compartida en matèria d'energia (art. 133.1 EAC).

Des del vessant econòmic, cal dir que l'autoconsum d'energia elèctrica, tal com es regula a la disposició legal que analitzem, té un impacte econòmic reduït perquè afecta fonamentalment la demanda d'energia. Efectivament, la demanda dels consumidors afecta el sistema elèctric, però la Llei en cap

moment pretén obligar els consumidors a sotmetre's a un determinat esquema o règim de demanda. Prova d'això és que els articles 49 («Gestió de la demanda») i 50 («Plans d'estalvi i eficiència energètica») regulen incentius i plans per millorar la gestió de la demanda elèctrica, l'eficiència energètica i l'estalvi però aquestes mesures no estan relacionades amb l'autoconsum, a més del fet que la mateixa literalitat dels dos articles citats no s'expressa en termes imperatius sinó merament opcionals («poden fer i aplicar mesures que fomentin»; «l'Administració pot adoptar mesures que incentivin»; «poden establir»). L'única influència que pot provocar l'autoconsum sobre el conjunt del sistema elèctric és que la seva existència redueixi la demanda del consumidor i, en aquest sentit, l'existència de l'autoconsum no té per què afectar l'economia del sistema elèctric més que qualsevol altra mesura d'estalvi energètic prevista per la norma, un objectiu —l'estalvi energètic— perseguit en qualsevol cas per la mateixa Llei (en especial, art. 4.3.e, 49 i 50). Per tant, el legislador, a través de la regulació de l'article 9, ha previst l'existència d'aquest tipus de consumidors (els «autoconsumidors») i en regula el règim, però no es pot apel·lar a una rellevància o influència de gran magnitud que porti a singularitzar aquest tipus de consumidors respecte de qualssevol altres. No es tracta, en definitiva, doncs, d'una mesura estrictament econòmica i, en qualsevol cas, les previsions de contingut econòmic —totalment genèriques— contingudes en l'apartat tercer del dit article pretenen només compensar l'afectació econòmica que rep el sistema elèctric, afectació que, com s'ha dit, és mínima.

A més a més, confirma aquest impacte ínfim sobre l'economia —no ja la general, si no la del sector elèctric en sentit estricte— el fet que, segons les dades estadístiques corresponents a l'any 2012, publicades pel mateix Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, l'autoconsum no arriba a l'1,5 % de l'energia elèctrica consumida a l'Estat, fet que demostra que el seu impacte en l'economia general és, certament, irrellevant per a la protecció dels

interessos econòmics generals. En conseqüència, cal rebutjar la incidència del títol competencial de l'article 149.1.13 CE en aquest àmbit.

Finalment, quant a la pretesa vulneració de l'article 123 EAC, referent a la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consum, cal dir que la doctrina constitucional, tot i reconèixer la complexitat de l'àmbit competencial del consum, el defineix com una matèria «pluridisciplinar» que, atès el seu extens abast i la possible i freqüent convergència amb altres matèries, ha de ser delimitada en determinats supòsits i, en conseqüència, ha de cedir el seu espai davant de sectors més específics (STC 147/1996, de 19 de setembre, FJ 5). En aquest sentit també es va pronunciar el DCGE 9/2010, de 21 de juny, FJ 2.

En conseqüència, els apartats 1, 2, 3 i 5 de l'article 9 de la Llei 24/2013 vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 133.1 EAC.

B) L'apartat quart de l'article 9 preveu que els consumidors acollits a les modalitats d'autoconsum s'inscriguin en el Registre administratiu d'autoconsum d'energia elèctrica, creat pel Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme. I atribueix al Govern de l'Estat la regulació de l'organització i del procediment d'inscripció i de comunicació de dades al registre.

Quant a això, tant el Govern com els diputats que demanen el nostre parer addueixen en les respectives sol·licituds de dictamen que la regulació continguda en l'esmentat apartat vulnera les competències de la Generalitat en tractar-se d'una funció típicament executiva.

En aquest sentit, és determinant pel seu paral·lisme amb el present cas el contingut de la STC 223/2000, de 21 de setembre, referida a un conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de la Generalitat contra el Reial decret 1085/1992, pel qual s'aprova el Reglament de l'activitat de distribució

de gasos líquats del petroli (RGLP), en què, tractant de diferent manera el règim d'inscripció registral dels operadors de gasos líquats del petroli i el de les empreses subministradores, reconeix la competència de la Generalitat respecte de la inscripció en el registre autonòmic d'aquestes darreres, en expressar que:

«Ello conlleva que aquéllas distribuyan los gases licuados del petróleo a usuarios o consumidores finales de dicho ámbito territorial, cuyas instalaciones han de estar localizadas en el mismo [...]. A lo que se une que el propio RGLP prevé la intervención de "los órganos competentes en materia de energía de los territorios donde la Empresa Suministradora tenga previsto realizar su actividad"; o sea, de la Comunidad Autónoma correspondiente, tanto en el propio procedimiento de tramitación de la autorización e inscripción, como en el seguimiento de su actividad, una vez concedida la inscripción [...].» (STC 223/2000, FJ 12)

I conclou de forma taxativa que:

«De todo ello ha de derivarse necesariamente que la autorización y registro estatales no constituyen actuaciones imprescindibles para asegurar el cumplimiento de la normativa básica [...].»

Doncs bé, en aplicació d'aquesta doctrina jurisprudencial, resulta evident que l'activitat d'autoconsum d'energia elèctrica es desenvolupa en el propi àmbit territorial de Catalunya, tal com hem exposat en el subapartat A d'aquest mateix apartat, i, en conseqüència, en tractar-se d'una funció merament executiva, correspon a la Generalitat la regulació del procediment d'inscripció d'autoconsumidors d'energia elèctrica, així com l'organització i gestió del registre administratiu corresponent a través de la seva estructura administrativa pròpia.

Si aprofundim més, resulta que la mateixa Llei reconeix a les comunitats autònomes amb competències en la matèria la possibilitat de crear i gestionar els seus propis registres territorials en altres àmbits, com per exemple el registre d'instal·lacions de producció d'energia elèctrica ubicades en el seu àmbit territorial (art. 21.2, segon paràgraf) o el de distribuïdors (art. 39.4, paràgraf segon).

En conseqüència, l'apartat 4 de l'article 9 de la Llei 24/2013 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 133.1 EAC.

3. En aquest apartat s'examina un grup de preceptes de la Llei 24/2013, ubicats sistemàticament en diferents títols de la Llei, però que plantegen una problemàtica similar i admeten, en conseqüència, un tractament uniforme. Concretament, analitzarem els articles 33.5 (segon paràgraf), 40, 43.5, 46, 51 i, finalment, l'article 52.

A) L'article 33.5 (segon paràgraf) exigeix l'emissió d'un informe previ vinculant per part de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (en endavant, CNMC) en relació amb la resolució de determinades discrepàncies suscitades respecte de l'atorgament o denegació del permís de connexió a les xarxes de transport o distribució l'autorització de les quals sigui competència autonòmica.

El Govern i els diputats sol·licitants qüestionen el caràcter vinculant de l'informe de la CNMC en entendre que aquesta previsió suposa una invasió de la competència compartida que té atribuïda la Generalitat ja que, quan la connexió se sol·licita a una xarxa de competència autonòmica, la competència per resoldre sobre les discrepàncies que es plantegin sobre els termes en què aquesta connexió s'ha d'efectuar també és autonòmica.

Amb relació a aquest precepte, cal dir que l'informe preceptiu té caràcter previ, ja que s'exigeix abans de qualsevol resolució d'atorgament o denegació del permís de connexió a les xarxes de transport o distribució l'autorització de les quals sigui de competència autonòmica, fet que, per si mateix, condiona el procediment administratiu de resolució de la controvèrsia suscitada. El seu caràcter vinculant, però, afecta específicament «les condicions econòmiques i les condicions temporals relatives als calendaris d'execució de les instal·lacions dels titulars de xarxes recollides en la planificació de la xarxa de transport i en els plans d'inversió de les empreses distribuïdores aprovats per l'Administració General de l'Estat». Aquesta darrera matisació és determinant per entendre l'abast de l'informe previst a l'article 33.5 de la Llei.

Si el dit informe fos previ i vinculant en tots els casos, com es dedueix de les sol·licituds de dictamen, podríem arribar a la conclusió que la previsió legal vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'energia elèctrica, pel sol fet d'afectar discrepàncies sobre el permís de connexió a les xarxes de transport i distribució l'autorització de les quals és de competència autonòmica. Òbviament, en ser competent la comunitat autònoma per autoritzar les dites xarxes, ho és també per resoldre les discrepàncies suscitades sobre la connexió a aquestes i, per tant, ens trobem en l'àmbit de l'exercici de les facultats executives de la Generalitat.

Ara bé, el caràcter «vinculant» de l'informe només afecta, com es desprèn de la literalitat de l'article, alguns aspectes clarament delimitats i taxats per la Llei sobre els quals l'Estat ha exercit amb anterioritat les seves competències pròpies, conformement amb la Llei. Per tant, l'exigència de l'informe previ amb caràcter vinculant només pot venir donada quan concorrin aquestes circumstàncies, cosa que s'ha de valorar cas per cas, però en la resta de supòsits —aquells en què no concorren les dites circumstàncies— l'exigència

d'informe vinculant suposaria una vulneració de les competències de la Generalitat de l'article 133.1 EAC.

Aquesta necessitat d'informes vinculants per part d'òrgans estatals pel que fa a aspectes que s'integren en les seves competències ha estat acceptada pel Tribunal Constitucional tant genèricament com en l'àmbit de l'autorització d'instal·lacions de transport d'energia elèctrica (art. 36 de la Llei 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric). Ara bé, el mateix Tribunal limita aquesta possibilitat als casos en què efectivament es doni aquesta projecció de la competència de l'Estat:

«[...] de acuerdo con nuestra doctrina, en los supuestos en los que se establece la exigencia de un informe vinculante el otorgamiento de la autorización se convierte en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, la de la Comunidad Autónoma y la de la Administración General del Estado, siendo esa concurrencia sólo admisible constitucionalmente cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia [...].

Pues bien, ha de declararse que el Estado puede legítimamente intervenir con carácter previo, preceptivo y vinculante en el procedimiento de otorgamiento por las Comunidades Autónomas de las autorizaciones relativas a las instalaciones de transporte de energía eléctrica cuando actúa en función de un título competencial propio [...].» (STC 18/2011, FJ 21.a)

En el cas que ens ocupa, estem davant de l'exigència d'un informe de la CNMC previ a la resolució per part de les comunitats autònomes de les discrepàncies suscitades en relació amb atorgaments o denegacions, per part de les empreses transportistes o distribuïdors titulars de les xarxes, de permisos de connexió d'instal·lacions de producció o consum d'electricitat a les xarxes de transport o distribució de competència autonòmica. Aquest informe resulta vinculant pel que fa a les condicions econòmiques i temporals dels calendaris d'execució d'instal·lacions dels titulars de xarxes, condicions

que es troben recollides en la planificació de la xarxa de transport i en els plans d'inversió de les empreses distribuïdores aprovats per l'Administració general de l'Estat. La rellevància d'aquest informe deriva del fet que la no-previsió d'una instal·lació en la dita planificació o en els esmentats plans d'inversió és motiu de denegació del permís de connexió (art. 33.4 de la Llei), la qual cosa condiciona la resolució de les discrepàncies per la comunitat autònoma (tercer paràgraf de l'art. 33.5).

Doncs bé, atès que la planificació de la xarxa de transport i l'aprovació dels plans d'inversió de les empreses distribuïdores són competència de l'Estat (art. 4 i 40.1.h, respectivament), trobem que aquest supòsit d'informe vinculant d'un òrgan d'una altra administració s'emmarca dintre dels casos admesos per la jurisprudència constitucional ressenyada, més enllà del contingut de l'article 40, al qual ens referirem posteriorment.

En conseqüència, l'article 33.5 (paràgraf segon) de la Llei 24/2013, respecte a l'exigència de l'informe previ vinculant de la CNMC, no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 133.1 EAC.

B) Els articles 40 i 46 de la Llei 24/2013 regulen el règim d'obligacions i drets de les empreses distribuïdores i el de les empreses comercialitzadores en relació amb el subministrament. Pel que fa a ambdós articles, molt exhaustius, les sol·licituds de dictamen presentades pel Govern i els diputats del Parlament consideren que no es deixa marge d'actuació a la Generalitat i, en conseqüència, es vulneren les competències de l'article 133.1 EAC.

Comparant aquests preceptes amb els equivalents de la Llei anteriorment vigent (art. 41 i 45 de la Llei 54/1997), veiem que, en el cas de l'article 40, referit a les empreses distribuïdores, s'han ampliat considerablement les seves obligacions, que ara, a més, passen a estar desglossades en les obligacions que tenen com a titulars de les xarxes de distribució i les funcions



que tenen com a gestors de les xarxes de distribució en què operen. Altres elements que comporten una ampliació de la normativa bàsica respecte de la situació anterior són les remissions a reglaments dictats pel Govern estatal que s'hi inclouen, com, per exemple, la de l'article 40.1.a de la nova Llei, en què s'estableix que els nivells de qualitat que han de respectar les empreses distribuïdores en la prestació del seu servei seran determinats reglamentàriament pel Govern de l'Estat (amb audiència prèvia de les comunitats i ciutats autònomes), quan l'article 41.1.a de la Llei 54/1997 no precisava qui i mitjançant quin instrument legal havia de determinar aquests nivells, i Catalunya, com recordarem quan tractarem l'article 51, ha regulat aquesta qüestió amb l'esmentada Llei 18/2008, intitulada precisament «de garantia i qualitat del subministrament elèctric».

Pel que fa a l'article 46, relatiu a les empreses comercialitzadores en relació amb el subministrament, hem de dir que, en comparació amb l'article 45 de l'anterior Llei, regula de manera molt més detallada les seves obligacions (com, per exemple, quant a l'atenció als consumidors, o afegint l'obligació d'oferir a aquests últims la possibilitat de solucionar els conflictes a través d'una entitat que compleixi els requisits establerts per la Directiva 2013/11/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, sobre resolució alternativa de litigis en matèria de consum). A més, en les frases inicials dels dos apartats de l'article, preveu que tant aquestes com els drets de les empreses comercialitzadores podran ampliar-se per reglament. D'altra banda, en el cas del subapartat a de l'apartat 2, en relació amb la regulació de la forma d'accés de les comercialitzadores a les xarxes de transport i distribució, es manté la remissió al reglament que contenia l'article 45.2.f de la Llei 54/1997, però es concreta ara que és el Govern estatal qui haurà d'aprovar aquest reglament.

En primer terme, i pel que fa a les empreses distribuïdores, cal dir que la mateixa configuració de la xarxa elèctrica dissenyada per les empreses

distribuïdores no és uniforme ni homogènia a tot l'Estat, fet que permet justificar que les comunitats autònomes puguin incidir en el règim de drets i d'obligacions de les empreses distribuïdores, incidència que és inviable si l'Estat aprova una regulació com la continguda a l'article 40, tan exhaustiva i detallista i que conté remissions a normes reglamentàries aprovades per l'Estat. En el cas concret de Catalunya, com diu la sol·licitud del Govern, s'ha estès majoritàriament la xarxa elèctrica de baixa tensió, en comptes de la xarxa de mitjana o alta tensió, una circumstància que té implicacions tant pel que fa al règim de tarifes aplicables als consumidors com a l'execució de nous subministraments elèctrics, ja que exigeix dur a terme un nombre més elevat d'instal·lacions. A aquest fet, hi hem d'afegir una altra circumstància no menys rellevant, que és que, atesa la configuració de la xarxa de distribució, la majoria de les activitats de distribució s'acompleixen íntegrament en el territori de Catalunya.

En aquest sentit, i en conseqüència, l'article 40 de la Llei 24/2013, relatiu al règim de drets i obligacions de les empreses de distribució d'energia elèctrica, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 133.1.b EAC.

En segon terme, i en relació amb les empreses comercialitzadores, podem reproduir l'argument anteriorment esmentat, en el sentit que una regulació tan detallista i que conté remissions a reglaments estatals com la que preveu l'article 46 de la Llei deixa molt poc marge d'incidència a les comunitats autònomes respecte de la regulació de les obligacions i els drets de les dites empreses pel que fa al subministrament. Però, a més a més, en aquest cas, la doctrina jurisprudencial, emparant-se en el fet que les activitats de comercialització d'energia elèctrica —a diferència de les activitats de distribució, que són activitats regulades— es desenvolupen en el marc de les condicions pactades lliurement per les parts (art. 8.3 de la Llei), permet concloure que la normativa que la comunitat autònoma aprovés sobre això no tindria una repercussió econòmica en el sector elèctric, per la qual cosa,

en no afectar el règim econòmic del sector, no seria exigible l'establiment d'un mínim comú denominador per a tot l'Estat ni, per tant, atribuir caràcter bàsic a la totalitat de preceptes que dins la Llei regulen aquesta activitat. En aquest sentit, la citada STC 4/2013 expressa:

«[...] el suministro de energía, responsabilidad de estas empresas elegidas libremente por los consumidores, se realiza mediante la libre contratación de la energía y el correspondiente contrato de acceso a las redes (art. 44.1 de la Ley del sector eléctrico [...]), razón por la cual la retribución de los costes de la actividad de comercialización será la que libremente se pacte entre las partes. Este extremo determina que no se produzca en este supuesto la denunciada afectación al régimen económico del sector eléctrico.» (FJ 10)

En conseqüència, l'article 46 de la Llei 24/2013 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 133.1.b EAC.

C) L'article 43, apartat 5, atribueix a l'Estat la regulació del procediment per resoldre els conflictes entre els usuaris finals i les empreses subministradores d'energia elèctrica que no se sotmetin a les entitats de resolució alternativa de litigis en matèria de consum o quan aquestes no resultin competents per a la resolució del conflicte.

El Govern qüestiona el precepte esmentat al·legant la possible vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consum (art. 123 EAC) i, per al cas que no es consideri aquesta matèria, es considera la vulneració de la competència compartida en matèria d'energia (art. 133 EAC), argumentant que si l'activitat dels subjectes elèctrics es desenvolupa dins el territori de Catalunya i els usuaris finals també es troben ubicats en el mateix àmbit territorial l'òrgan competent per exercir aquesta funció executiva ha de ser l'òrgan competent en matèria d'energia, de la Generalitat, i no el Ministeri. Per la seva banda, els diputats sol·licitants

entenen vulnerada la competència exclusiva en matèria de consum de l'article 123 EAC.

Pel que fa a aquesta darrera al·legació, no podem considerar vulnerada la competència exclusiva de l'article 123 EAC en matèria de consum. En primer terme, cal adduir els mateixos arguments que hem expressat en l'apartat 2 d'aquest fonament jurídic, en analitzar l'article 9 referent a la regulació de l'autoconsum, al qual ens remetem. Però, a més a més, perquè el mateix redactat de l'article 43, apartat 4, permet arribar a aquesta conclusió quan expressament estableix que «[s]ense perjudici de les competències que corresponguin a les comunitats autònomes [...] i de l'establiment pels prestadors de sistemes propis de tramitació de reclamacions que s'ajustin al que disposa la Recomanació 2001/310/CE, de la Comissió, de 4 d'abril de 2001 [...], s'ha de preveure per reglament la possibilitat de recórrer al sistema arbitral de consum per a la resolució d'aquestes reclamacions». Per tant, a parer nostre, la competència en matèria de consum, pel que fa a la determinació dels procediments administratius de queixa i reclamació en aquest àmbit (art. 123.a EAC), no queda afectada, ja que els consumidors o usuaris finals del subministrament d'energia elèctrica poden fer ús dels mecanismes i procediments específics de protecció dels consumidors i usuaris, sobre la base de la normativa autonòmica corresponent dictada a l'empara de l'article 123 EAC.

El que preveu l'article 43, apartat 5, és un procediment específic per raó de la matèria d'energia elèctrica, encaminat a resoldre les controvèrsies entre els usuaris finals que siguin persones físiques i les empreses subministradores, sempre que es donin dues condicions: *a)* que la controvèrsia afecti els seus drets específics com a usuaris finals, incloent-hi tots els previstos en aquesta Llei; *b)* que la controvèrsia estigui regulada per la normativa referent a la protecció específica dels usuaris finals d'energia elèctrica, o dit en altres termes, que estigui regulada per la normativa

específica en matèria energètica. A aquestes dues condicions cal afegir-ne una tercera que la Llei no esmenta però que es dedueix del caràcter compartit de la competència en matèria d'energia, que és que els subjectes en conflicte es trobin ubicats en l'àmbit territorial de Catalunya.

En aquest sentit, ens trobem davant de l'exercici de funcions que corresponen a la comunitat autònoma. En primer terme, atès que la Generalitat té atribuïda la competència compartida en matèria d'energia elèctrica, li correspon la regulació del procediment específic en aquest àmbit material. I, en segon terme, li correspon l'exercici de les facultats executives vinculades al procediment esmentat, com són la seva tramitació, instrucció i resolució, a través de l'òrgan competent en matèria d'energia de la respectiva comunitat autònoma, en el nostre cas, la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial.

En conseqüència, l'apartat 5 de l'article 43 de la Llei 24/2013 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 133.1 EAC.

D) L'article 51 de la Llei 24/2013 regula la qualitat del subministrament elèctric, i sobre aquest han sol·licitat pronunciament tant el Govern com els diputats del Parlament, coincidint en la seva argumentació.

L'article 51 s'estructura en cinc apartats. L'apartat 1 defineix la qualitat del subministrament com «el conjunt de característiques, tècniques i d'atenció i relació amb els consumidors i, si s'escau, productors, exigibles al subministrament d'electricitat de les empreses que exerceixen activitats destinades al subministrament elèctric», i concreta quines són aquestes característiques tècniques i de l'atenció i relació amb els consumidors i productors. Finalment, reserva al Govern de l'Estat la determinació dels indicadors individuals i col·lectius i valors objectius per a aquests indicadors. L'apartat 2 conté uns mandats adreçats a les empreses elèctriques en l'àmbit

de la qualitat. Els apartats tercer, quart i cinquè reserven a l'Administració de l'Estat un conjunt de potestats en matèria de qualitat del subministrament, com són les següents: establiment de les línies d'actuació, fixant uns criteris de classificació per zones en funció del tipus de xarxa elèctrica; determinació dels índexs objectius de qualitat del servei; concreció dels valors entre els quals aquests índexs poden oscil·lar; exigència d'actuacions a executar per les empreses que impulsin la millora de la qualitat del servei; regulació del procediment per determinar les reduccions que s'han d'aplicar en la facturació dels usuaris quan la qualitat del servei rebuda és inferior a l'establerta per reglament, i fixació d'incentius i penalitzacions en funció de la qualitat del servei.

Amb relació a l'article 51, el Govern al·lega en el seu escrit de sol·licitud que la redacció del precepte estableix una regulació uniforme, i de forma especial l'apartat 3, que, quan fixa un conjunt de criteris bàsics de classificació de zones quant a la tipologia de la xarxa elèctrica, no té en compte que aquesta no és homogènia a tot l'Estat i els nivells de qualitat del subministrament tampoc no són iguals a totes les comunitats autònomes. Afegeix que l'atribució a l'Estat d'un conjunt de potestats tan àmplies no deixa marge a la Generalitat per exercir la seva competència compartida per legislar i establir uns criteris de qualitat adequats a les característiques de la xarxa elèctrica de Catalunya.

Finalment, reforça l'argumentació en dir que la regulació que contenen l'article 15 de la Llei i 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, blinden econòmicament la possibilitat que una comunitat autònoma pugui imposar obligacions addicionals en matèria de xarxes elèctriques o en matèria de nivells de qualitat ja que preveuen que, si s'apliquen normes específiques que suposin costos més elevats a l'activitat de distribució, aquest sobrecost no podrà ser sufragat mitjançant els

ingressos del sistema elèctric, o dit en altres termes, els usuaris paguen els mateixos peatges d'accés destinats a cobrir el cost de l'activitat de distribució, amb independència de la comunitat autònoma on estiguin ubicats, però a canvi no tenen garantit rebre la mateixa qualitat de servei o pagar el mateix per noves escomeses elèctriques.

En aquest sentit, la doctrina jurisprudencial reconeix que, tot i que el règim econòmic aplicable a les activitats elèctriques ha de ser únic i uniforme, això no implica necessàriament un buidament de la competència autonòmica en matèria d'energia. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional expressa que:

«[...] las competencias estatales para el reconocimiento de los costes susceptibles de ser retribuidos a las empresas distribuidoras —las cuales no han sido puestas en cuestión en el presente proceso— no pueden ser entendidas, como parece desprenderse de la argumentación del Abogado del Estado, en el sentido de que vienen a establecer una suerte de límite absoluto al ejercicio de competencias autonómicas. En efecto, no debe olvidarse que nos hallamos aquí en un ámbito de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que implica que ha de existir un margen para el desarrollo por éstas de actuaciones y políticas en materia de calidad del suministro eléctrico, margen propio que viene, además, expresamente reconocido en la Ley del sector eléctrico.» (STC 148/2011, de 28 de setembre, FJ 5)

La doctrina jurisprudencial, doncs, reconeix un marge d'actuació a les comunitats autònomes, però aquest marge esdevé pràcticament inexistent quan pràcticament tota la regulació que conté la Llei 24/2013 es considera bàsica i es fan remissions a reglaments estatals, sense deixar a la Generalitat cap possibilitat per dictar una normativa pròpia i específica adaptada a les particularitats de la xarxa elèctrica del seu àmbit territorial, ni per exercir funcions o facultats tendents a introduir millores en la qualitat del servei dels usuaris de la seva xarxa. No hem d'oblidar, tal com hem dit sovint en aquest

Dictamen, que la xarxa elèctrica no és uniforme ni té el mateix nivell de qualitat en tot el territori de l'Estat, fet que justificaria per si sol el fet que les comunitats autònomes poguessin exercir competències sobre les instal·lacions ubicades en el seu àmbit territorial amb l'objectiu d'adoptar mesures concretes sobre la qualitat del subministrament ajustades a la pròpia naturalesa de la seva xarxa elèctrica.

En aquest sentit, cal afegir que, de la lectura de l'article 51, se'n desprèn un conjunt de competències de caràcter administratiu o tècnic, atribuïdes a l'Estat, i que no tenen caràcter econòmic. Així: l'establiment, mitjançant real decret, dels indicadors individuals i col·lectius i valors objectius per a aquests indicadors, relatius tots a la qualitat del subministrament elèctric; l'establiment de les línies d'actuació en matèria de qualitat del servei, tant en consum final com en les zones que, per les seves característiques demogràfiques i tipologia del consum, siguin idònies per a la determinació d'objectius diferenciats; la fixació dels índexs objectius de qualitat del servei i dels valors d'oscil·lació d'aquests índexs; la potestat per requerir a les empreses distribuïdores perquè els plans d'inversió incloguin actuacions de millora de la baixa qualitat del servei; l'establiment d'incentius i penalitzacions a les empreses per la qualitat del servei obtinguda, i l'aplicació de reduccions en la facturació que han d'abonar els usuaris per una deficient qualitat del servei de subministrament elèctric.

Cal afegir, finalment, que l'article 133.1.c EAC reconeix a la Generalitat la competència per al «desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia». Aquesta competència ha estat exercida per la Generalitat en virtut de la Llei 18/2008, de 23 de desembre, de garantia i qualitat del subministrament elèctric, disposició que no ha estat impugnada per l'Estat, i que regula en l'àmbit de Catalunya «la garantia i la qualitat del subministrament d'energia elèctrica a Catalunya per



a protegir els drets i els interessos legítims dels consumidors i els usuaris» (art. 1).

En conseqüència, l'article 51 de la Llei 24/2013 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 133.1.c EAC.

E) L'article 52 regula la suspensió del subministrament. El Govern, en la seva sol·licitud de dictamen, qüestiona el fet que la redacció taxada i tancada donada per l'apartat quart del precepte per determinar quins subministraments es consideren «essencials» no deixa cap marge a la Generalitat per poder determinar altres subministraments en el seu àmbit territorial.

L'article 52, apartat 4, enumera els subministraments essencials, entre els quals destaquem, a títol merament il·lustratiu: l'enllumenat públic a càrrec de les administracions públiques (excepte els enllumenats ornamentals de places, monuments, fonts o de qualsevol altre edifici o lloc d'interès); el subministrament d'aigües per al consum humà a través de xarxa; centres penitenciaris; els transports de servei públic i els seus equipaments, i les instal·lacions dedicades a la seguretat del trànsit terrestre, marítim o aeri; els centres sanitaris on hi hagi sales d'operacions, sales de cures i aparells d'alimentació elèctrica acoblables als pacients, i els hospitals o els serveis funeraris.

El fet de qualificar un subministrament com a «essencial» implica l'aplicació d'un règim específic i diferenciat, consistent en la prohibició de suspendre el subministrament d'energia elèctrica a les instal·lacions els serveis de les quals hagin estat així qualificades, i en reconèixer la possibilitat que les empreses distribuïdores o comercialitzadores puguin aplicar un recàrrec o afectar els pagaments que percebin dels clients que tinguin

subministraments vinculats a serveis essencials en situació de morositat, a l'abonament de les factures corresponents a aquests serveis.

En aquest sentit, són perfectament traslladables a aquest article —ubicat sistemàticament en el capítol II del títol VIII de la Llei, referent a qualitat del subministrament elèctric— les consideracions efectuades en la lletra *D*, referents a la qualitat del subministrament, amb el benentès que la regulació establerta per la Llei no deixa marge a la Generalitat per dictar les seves pròpies disposicions tendents a ampliar el catàleg de serveis considerats essencials en el seu àmbit territorial. En aquest context, recentment, en exercici de les seves competències, el Govern va aprovar el Decret Llei 6/2013, de 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, que regula la figura del «consumidor vulnerable», entès com aquelles persones consumidores que presenten una mancança de recursos econòmics d'acord amb els criteris que fixa la pròpia norma, i als quals se'ls aplica un règim especial per fer front a la situació de pobresa energètica generada per causa de l'actual crisi econòmica.

La mateixa literalitat del precepte ens porta a concloure que la llista establerta en l'apartat quart és una llista tancada, en el sentit que no permet a les comunitats autònomes amb competències en la matèria atribuir la qualificació d'essencial a altres subministraments, cosa que hagués estat fàcil de superar si el legislador hagués optat per incloure una clàusula per preveure la possibilitat que les administracions competents, respectant la llista mínima establerta en el dit apartat, poguessin incorporar algun servei més que, en el seu àmbit territorial, pogués ser qualificat d'aquesta manera. En no fer-ne cap esment, tanca la possibilitat d'ampliar aquest ventall.

En conseqüència, l'apartat 4 de l'article 52 de la Llei 24/2013 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 133.1.c EAC.

4. En aquest apartat ens correspon analitzar l'article 14, apartats 3 i 7, de la Llei 24/2013, sol·licitat exclusivament pels diputats del Parlament, del Grup d'Esquerra Republicana de Catalunya, que consideren que vulnera la competència compartida de la Generalitat en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció, previstes a l'article 144.1 EAC.

L'article 14 de la Llei dictaminada regula la retribució de les activitats i, en el seu apartat 3, determina que, per al càlcul de la retribució de les activitats de transport, distribució, gestió tècnica i econòmica del sistema, i producció en els sistemes elèctrics dels territoris no peninsulars amb règim retributiu addicional, s'han de considerar, amb criteris homogenis en tot el territori espanyol, els costos necessaris per a una empresa eficient i ben gestionada, amb una retribució adequada a una activitat de baix risc. Per la seva banda, l'apartat 7 preveu que excepcionalment s'estableixi, per part del Govern de l'Estat, un règim retributiu específic per fomentar la producció a partir de fonts d'energia renovables, cogeneració d'alta eficiència i residus, quan hi hagi una obligació de compliment d'objectius energètics derivats de directives o altres normes de la Unió Europea o quan la seva introducció representi una reducció del cost energètic i de la dependència energètica exterior, i regula tot seguit i en cinc subapartats els criteris d'aquest règim addicional de retribució.

Sobre això, hem de dir que, d'acord amb els arguments exposats en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, en què hem determinat quin és el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, la doctrina jurisprudencial respecte de la naturalesa, l'abast i els principis informadors del règim econòmic del sistema elèctric, sosté el seu caràcter «únic» per a tot el territori estatal i el caràcter necessàriament «uniforme» de la seva regulació per calcular la retribució dels diversos operadors que duen a terme les diferents activitats destinades al subministrament elèctric.

Precisament, l'article 14 s'ubica sistemàticament en el títol III de la Llei 24/2013 («Sostenibilitat econòmica i financera del sistema elèctric») i gairebé tot l'article es destina a la regulació de la retribució de les activitats adreçades al subministrament d'energia elèctrica, la qual cosa inclou la previsió dels criteris genèrics de càlcul per a la retribució de les activitats (apts. 3 i 4), la fixació de conceptes retributius addicionals vinculats a determinades circumstàncies especials o possibles desajustos (apt. 6) o la previsió d'un règim retributiu específic per fomentar la producció a partir de fonts d'energia renovables (apt. 7). En conseqüència, els apartats 3 i 7 de l'article 14, sol·licitats, entren plenament en la lògica i els principis del règim econòmic del sistema elèctric.

A més a més, i pel que fa a l'eficiència energètica i la producció d'electricitat mitjançant energies renovables, una qüestió que sembla que és l'índex sobre la base del qual els diputats sol·licitants consideren vulnerada la competència de medi ambient, hem de dir que l'article 133.1 EAC atribueix a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia, que inclou en tot cas «d) [e]l foment i la gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica», la qual cosa evidencia que l'àmbit sobre el qual es projecta la competència estatal i autonòmica, quant als apartats 3 i 7 de l'article 14, és el d'energia, conclusió que ens porta a rebutjar la incidència del títol competencial de l'article 144 EAC.

En conseqüència, els apartats 3 i 7 de l'article 14 de la Llei 24/2013 no vulneren la Constitució ni l'Estatut d'autonomia.

5. Finalment, ens correspon examinar la disposició final segona de la Llei 24/2013, relativa als títols competencials.

Amb relació a aquest aspecte, ens remetem al que vàrem afirmar en el DCGE 17/2012, de 20 de desembre (FJ 3.6), i reiterar en els DCGE 6/2013, de 8 de juliol (FJ 3.4), i 5/2014, de 14 de febrer (FJ 3.4), acollint la jurisprudència constitucional:

«El Tribunal Constitucional 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).»

En conseqüència, el parer d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que hem emès sobre el contingut de determinats preceptes de la Llei 24/2013, esmentats al llarg d'aquest Dictamen, s'estén també, pel que fa a aquests preceptes, a la disposició final segona.

***Quart. L'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 16.4 i 17.6 de la Llei 24/2013***

Correspon ara l'anàlisi dels articles 16, apartat 4, i 17, apartat 6, de la Llei 24/2013, referits als suplementos territorials derivats de mesures tributàries autonòmiques, i a aquests efectes aquest fonament jurídic s'estructura en tres blocs diferenciats: primerament, es descriuen els preceptes objecte d'examen i les raons adduïdes en les sol·licituds dels peticionaris, i seguidament s'analitza el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat per tal de, finalment, aplicar-lo als preceptes corresponents.

1. El primer precepte preveu, als nostres efectes, que, en cas que les activitats o instal·lacions destinades al subministrament elèctric siguin gravades, directament o indirecta, amb tributs propis de les comunitats

autònomes o recàrrecs sobre tributs estatals, en el peatge d'accés o càrrec que correspongui es pot incloure un suplement territorial que cobreixi la totalitat del sobrecost provocat per aquest tribut o recàrrec i que han d'abonar els consumidors ubicats en l'àmbit territorial de la comunitat respectiva. El segon precepte (art. 17, apt. 6) preveu, per la seva banda, el mateix en relació amb els preus voluntaris per al petit consumidor o les tarifes d'últim recurs.

Amb relació als dos preceptes que ens correspon analitzar, tant el Govern com els diputats del Parlament, en els seus respectius escrits de sol·licitud de dictamen, consideren que podrien condicionar la política tributària de la Generalitat en incidir en la determinació del subjecte passiu d'un hipotètic tribut propi de les comunitats autònomes o recàrrec sobre tribut estatal i, en conseqüència, es podria vulnerar l'article 203 EAC.

2. Com a punt de partida, cal dir que el poder tributari de les comunitats autònomes es preveu amb caràcter general als articles 133.2 i 157.1 CE, i pel que fa a la Generalitat, als articles 201.1, 202 i 203 EAC.

De forma sintètica, hem de dir que la Constitució reconeix la potestat tributària de les comunitats autònomes, d'acord amb la Constitució i amb les lleis (art. 133.2 CE) i enumera els recursos que en poden obtenir (art. 157.1 CE), entre els quals esmenta «b) [e]ls seus propis impostos, taxes i contribucions especials». Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia, després de preveure que les relacions entre l'Estat i la Generalitat, en l'àmbit tributari i financer, es regulen per la Constitució, per l'Estatut i per la legislació orgànica a què es refereix l'article 157.3 CE, destina l'article 202.3 a enumerar a bastament els recursos de les finances de la Generalitat, entre els quals esmenta expressament, i pel que aquí interessa, «a) Els rendiments dels seus impostos, taxes i contribucions especials i altres tributs propis», i també «c) Els recàrrecs sobre els tributs estatals». Finalment, completa

aquest marc normatiu l'article 203 EAC, i en especial el seu apartat primer, que reconeix la plena capacitat financera de la Generalitat per determinar el volum i la composició dels seus ingressos, en l'àmbit de les seves competències financeres, i per fixar l'afectació dels seus recursos a les finalitats de despesa que decideixi lliurement.

Aquest marc normatiu s'ha de completar, també, amb el límit que imposa l'article 6.2 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), a la potestat tributària autonòmica, consistent en el fet que només poden gravar fets imposables que no siguin gravats per l'Estat.

Doncs bé, a parer nostre, els articles objecte de la nostra anàlisi són respectuosos amb el marc normatiu exposat, en la mesura que reconeixen plenament la possibilitat que les activitats o instal·lacions destinades al subministrament elèctric puguin ser gravades «directament o indirectament, amb tributs propis de les comunitats autònomes o recàrrecs sobre tributs estatals». En conseqüència, la Generalitat, d'acord amb el que estableixen els articles 202.3.a i .c, i 203.1 EAC, pot exercir la seva potestat tributària en l'àmbit de les activitats o instal·lacions destinades al subministrament elèctric, i pot fer-ho bé creant i regulant un tribut propi, bé establint un recàrrec sobre els tributs estatals.

El qüestionament dels preceptes rau fonamentalment en el fet que preveuen que, en el peatge d'accés o càrrec que correspongui (art. 16.4) o en els preus voluntaris per al petit consumidor o les tarifes d'últim recurs (art. 17.6), s'hi «pot incloure un suplement territorial que cobreixi la totalitat del sobrecost provocat per aquest tribut o recàrrec» i que, a més a més, «han d'abonar els consumidors ubicats en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma respectiva».

En aquest sentit, la doctrina constitucional (STC 18/2011, FJ 21.a) referent al règim econòmic del sistema elèctric, determina que:

«El régimen económico resulta ser, sin duda, una de las claves de la regulación del sistema eléctrico español, estableciendo específicamente en este sentido el título III de la LSE —arts. 15 a 20, que no han sido impugnados— diversas reglas para la determinación de la retribución de las actividades y funciones del sistema eléctrico, los peajes de acceso a las redes (que serán únicos en todo el territorio nacional) y las tarifas de último recurso (que también serán únicos en todo el territorio nacional), todo ello bajo la premisa de garantizar el suministro eléctrico en condiciones de calidad y al menor coste posible.»

I afegeix que:

«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.»

Ara bé, el mateix Tribunal Constitucional reconeix que aquest règim econòmic únic pot ser modulats en el cas de l'establiment de suplementos territorials derivats de mesures tributàries d'àmbit autonòmic o local:

«[...] el régimen económico del sector eléctrico, bien que único para todo el sistema puede no ser aplicado de manera uniforme. En particular, el art. 17.4 de la Ley del sector eléctrico prevé expresamente la posibilidad de incluir un suplemento territorial en el peaje de acceso a las redes para el caso de que "las actividades eléctricas fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, cuya cuota se obtuviera mediante reglas no uniformes para el conjunto del territorio nacional", suplemento que podrá ser diferente



en cada Comunidad Autónoma o entidad local y de forma similar se prevé en el art. 18.5 de la Ley del sector eléctrico en relación con la tarifa de último recurso.» (STC 148/2011, FJ 5)

També als efectes del nostre Dictamen, i quant al concepte dels controvertits suplementos territorials en l'àmbit energètic, la STC 168/2004, de 6 d'octubre (FJ 11), expressa que:

«[...] tanto el art. 17.3 de la Ley 54/1997, de regulación del sector eléctrico, como el art. 95.1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, prevén expresamente la posibilidad de incluir un suplemento territorial en las facturas que deben satisfacer los consumidores de energía para el caso de que las actividades eléctricas o gasistas "fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, cuya cuota se obtuviera mediante reglas no uniformes para el conjunto del territorio nacional".»

I conclou:

«La lectura del contenido, idéntico en lo sustancial, de estos preceptos, pone de manifiesto que el legislador básico estatal asume con absoluta normalidad la existencia de tributos locales y autonómicos que, siempre desde el respeto a los principios proclamados en los arts. 6.2 y 3 LOFCA, recaigan sobre las energías eléctrica y gasista, preocupándose por asegurar que el ejercicio de la potestad tributaria territorial no ponga en riesgo la unicidad del sistema tarifario.»

3. D'acord amb la doctrina constitucional esmentada, cal dir, doncs, que a l'Estat li correspon, en sentit ampli, la regulació de l'estructura de preus i de peatges, la regulació de l'organització i el funcionament del mercat de producció d'energia elèctrica i la regulació de la gestió tècnica i econòmica del sistema, i que totes aquestes previsions normatives tenen caràcter bàsic, en la seva màxima extensió. El mateix article 17.6 (paràgraf tercer) de la Llei

24/2013 preveu que, per ordre del titular ministerial competent, es determinin els tributs i recàrrecs concrets que s'han de considerar als efectes de l'aplicació dels suplementes territorials esmentats, així com els mecanismes necessaris per a la seva gestió i liquidació, una redacció que ja contenia l'article 18.5 de la Llei 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric, i que s'incorpora a la nova Llei de manera idèntica.

Precisament és en aquest àmbit on troben encaix els anomenats «suplements territorials», previstos en els articles 16.4 i 17.6 de la Llei, entesos com a mecanisme de garantia dels principis d'unitat de mercat, uniformitat del règim econòmic de les activitats del sector elèctric en tot el territori de l'Estat, suficiència tarifària i principi de repercussió dels costos fixos del sistema als consumidors, principis tots els quals que informen el conjunt del règim retributiu del sector elèctric, amb independència de la separació que estableix la Llei entre activitats regulades i activitats prestades en règim de lliure competència. En aquest sentit, l'article 13.1 (segon paràgraf) de la Llei 24/2013 es refereix a la sostenibilitat econòmica i financera del sistema elèctric i la defineix com «la capacitat per satisfer la totalitat dels costos del mateix sistema, de conformitat amb el que estableixen aquesta Llei i la normativa de desplegament», i un cop enumerats els ingressos del sistema elèctric per finançar els costos (art. 13.2), l'article 13.3 preveu que els costos del sistema elèctric són els que es determinen «d'acord amb el que disposen aquesta Llei i les normes de desplegament», els enumera de forma oberta i, entre aquests, esmenta els següents: «a) Retribució de les activitats de transport i distribució; b) Règim retributiu específic de l'activitat de generació a partir de fonts d'energia renovables, cogeneració d'alta eficiència i residus»; i, finalment, «m) Qualsevol altre cost atribuït expressament per una norma amb rang legal la finalitat del qual respongui exclusivament a la normativa del sector elèctric». Per tant, els tributs i recàrrecs autonòmics formen part de la lògica dels ingressos i costos del sistema elèctric, i en definitiva del règim econòmic del

sector, i tenen la seva traducció en l'abonament que els consumidors finals efectuen per l'energia elèctrica consumida.

Els suplementos territorials es conceptuen com el mecanisme previst per la Llei per compensar els efectes derivats de la concurrència de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes —i també els ens locals— sobre el sector elèctric i, de manera especial, pretenen compensar l'impacte que l'exercici de la potestat tributària d'aquestes pot tenir en el conjunt del sistema econòmic del sector elèctric, amb la finalitat de garantir el principi d'uniformitat del règim econòmic de les activitats del sector elèctric en tot el territori de l'Estat. A més a més, la mateixa Llei completa la regulació dels suplementos territorials en preveure en pro del principi de transparència en els preus del subministrament elèctric, com a garantia dels consumidors, que en la facturació a l'usuari es desglossin els diferents conceptes, tot fent constar «els suplementos territorials quan corresponguin» (art. 17.7).

Finalment, hem de fer notar que la regulació continguda en els articles 16.4 i 17.6 de la Llei 24/2013 és idèntica a la continguda en la Llei 54/1997, de 27 de novembre, que és derogada àmpliament per aquella, i que no fou impugnada davant del Tribunal Constitucional.

En conclusió, la previsió que fa la Llei 24/2013, en el sentit que en els peatges d'accés o càrrecs que corresponguin (art. 16.4) o en els preus voluntaris per al petit consumidor o les tarifes d'últim recurs (art. 17.6) es pugui incloure un suplement territorial que cobreixi la totalitat del sobrecost provocat pel tribut autonòmic o recàrrec, i que aquest hagi de ser abonat pels consumidors del territori de la comunitat respectiva, no vulnera l'article 203 EAC.

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

### CONCLUSIONS

**Primera.** L'article 3.13.a de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, en els termes expressats en el fonament jurídic tercer, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** Els articles 9, 40, 43.5, 46, 51 i 52.4 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** La disposició final segona de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, és contrària a la Constitució i a l'Estatut en la mesura que declara bàsics els preceptes esmentats en la conclusió segona.

*Adoptada per unanimitat.*

**Quarta.** La resta de preceptes examinats de la Llei 24/2013, de 26 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.