

Informe dos Servizos Xurídicos sobre as materias competenciais autonómicas nas que podería encadrarse a Proposición de lei de medidas para garantir a enerxía como servizo público e contra a pobreza enerxética

Consulta

O 2 de febreiro de 2016, a Mesa da Cámara, logo da audiencia da Xunta de Portavoces na mesma data, require informe dos Servizos Xurídicos, tendo en conta o escrito do Grupo Parlamentario Popular (doc. núm. 46385) que o solicita, por se houbese que facer algunha observación relativa ao ámbito competencial no que encadrar a Proposición de lei de medidas para garantir a enerxía como servizo público e contra a pobreza enerxética (doc. núm. 37326) e que resultase de interese para os grupos parlamentarios.

A dita Proposición de lei de iniciativa popular foi tomada en consideración na sesión do Pleno do 26 de xaneiro de 2015.

Consideracións

Primeira. Breve referencia ás razóns que motivaron a presentación da proposición de lei e á súa estrutura

As principais razóns para xustificar a proposición de lei, segundo a súa exposición de motivos, están na necesidade de establecer unha tarifa eléctrica máis baixa coa finalidade de obter un beneficio económico para Galicia, favorecer o consumo doméstico dunha poboación que ten as pensións e os salarios entre os máis baixos do Estado español e para posibilitar o seu crecemento industrial. Incídese na pertinencia de fixar unha tarifa eléctrica máis baixa debido ao excedente de produción eléctrica existente en Galicia, ás perdas no seu transporte e distribución e ás peaxes existentes. Preténdese, igualmente, impulsar o crecemento de enerxías renovables, as medidas de aforro e eficiencia enerxéticos e a creación dunha tarifa eléctrica industrial estable que favoreza a localización e o desenvolvemento industrial. Abondando nos fins da proposición de lei, aspírase a defender aquelas persoas en situación de pobreza enerxética por seren incapaces da afrontar o pagamento das facturas de consumo de enerxía eléctrica e de gas, especialmente durante o inverno.

O texto da proposición de lei, logo dunha exposición de motivos, articúlase en tres artigos, seguidos dunha disposición derogatoria única e dunha disposición derradeira única.

Segunda. Materias competencias nas que podería encadrarse a proposición de lei

Conforme ao requirido, faremos unha análise do sistema de distribución competencial vixente e a xurisprudencia do Tribunal Constitucional respecto das materias que poderían quedar afectadas pola proposición de lei.

1. Materias nas que podería encadrarse o capítulo I.” Medidas para garantir a enerxía como servizo público para o desenvolvemento económicos de Galicia”

O capítulo I da proposición de lei inclúe so o artigo 1 que establece como directriz normativa que o Goberno galego poña en práctica no ámbito das súas competencias e promova e defenda nos órganos de cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas, medidas encamiñadas a acadar unha serie de obxectivos concretos que se definen nos diferentes ítems nos que se divide. Este artigo di o seguinte:

Artigo 1. Política enerxética

A Xunta de Galicia porá en práctica no ámbito das súas competencias e promoverá e defenderá nos órganos de cooperación entre o Estado e as Comunidades Autónomas medidas encamiñadas a:

a) A participación da Xunta de Galicia, directamente ou a través de empresas mixtas, para o aproveitamento público de todos os recursos enerxéticos, así como de todas as instalacións de produción, distribución e transporte existentes en Galicia.

b) A implantación dunha tarifa eléctrica máis baixa para Galicia, partindo dunha redución do 30 % das peaxes do sistema eléctrico.

e) A diversificación das fontes de enerxía e recuperación das primas para permitir o desenvolvemento das enerxías renovables.

d) A aprobación dun plan de medidas para o fomento do aforro e de eficiencia no consumo enerxético.

e) A exixencia da inclusión de Galicia no actual Plan estatal do carbón.

f) A creación dunha tarifa industrial estable, con variacións predicibles, á que se poidan acoller os grandes consumidores baixo o cumprimento dunha serie de requisitos de consumo, potencia contratada e dispoñibilidade de interrupción da subministración se for preciso para a xestión do sistema eléctrico.

O contido normativo do artigo é complexo no senso de que pode descompoñerse en diversos preceptos que, desde o punto do sistema de distribución de competencias entre o Estado e á Comunidade Autónoma de Galicia, poderían incidir en varias materias competenciais. Entre os aspectos que prevé están os seguintes:

-Participación da Xunta de Galicia no referido ao aproveitamento público de todos os recursos enerxéticos.


-Participación da Xunta de Galicia no relativo ás instalacións de produción, distribución e transporte de recursos enerxéticos.

-Implantación dunha tarifa eléctrica máis baixa para Galicia, coa redución como partida no 30% das peaxes do sistema eléctrico.

-A diversificación das fontes de enerxía.

- Recuperación das primas para permitir o desenvolvemento das enerxías renovables.
- Aprobación dun plano de medidas para o fomento do aforro e de eficiencia no consumo eléctrico.
- Inclusión de Galicia no Plano Estatal do Carbón.
- Creación dunha tarifa industrial estable.

Ao noso xuízo, o parágrafo introdutorio do artigo 1 é esencial para determinar a incidencia que pode ter a regulación no sistema de distribución de competencias cando dispón que: “A Xunta de Galicia porá en práctica no ámbito das súas competencias e promoverá e defenderá nos órganos de cooperación entre o Estado e as Comunidades Autónomas medidas encamiñadas a:”



Da redacción dese artigo e tendo en conta os criterios aplicables na interpretación das normas xurídicas (art. 3 do Código civil, STS do 28 de xullo de 1986 e STC 77/1996) tírase que non se pretende tanto legislar sobre os recursos e os sectores enerxéticos como, dentro do marco competencial existente, sentar unha serie de directrices que deben ser tidas en conta polo Goberno galego. Estas medidas a adoptar executaríanse no ámbito da súa competencia e promoveríanse e defenderíanse nos órganos de cooperación entre as administracións estatal e autonómica que poderían ser conferencias sectoriais e outros órganos de colaboración (arts. 4 e seguintes da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, ata que entre en vigor a Lei 40/2015, de 1 de outubro, do réxime xurídico do sector público, que dedica os artigos 143 a 154 a regular as relacións de cooperación entre as administracións públicas). E, en relación co principio de colaboración entre o Estado e as comunidades autónomas, a xurisprudencia é moi numerosa: SSTC 18/1982, 76/1983, 80/1985, 39/1986, 13/1988, 214/1989, 36/1994, 149/1998 e 31/2010, entre outras. Como resumo, o dito tribunal afirma na sentenza 40/1998 que para integrar as competencias estatal e autonómicas débese acudir, en primeiro lugar, a fórmulas de cooperación xa que este principio está implícito nos sistema das autonomías. E tamén di que o correcto funcionamento do Estado das autonomías depende en boa medida da estrita suxeición do Estado e das comunidades autónomas ás fórmulas racionais de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación ou acordo previstos na Constitución e nos estatutos de autonomía. Precisa que as fórmulas de colaboración son especialmente necesarias nos supostos de concorrencia de títulos competenciais nos que se deben buscar aquelas solucións coas que se consiga optimizar o exercicio de ámbalas dúas competencias, podéndose elixir, en cada caso, as técnicas que resulten máis axeitadas: o mutuo intercambio de información, a emisión de informes previos nos ámbitos da propia competencia ou a creación de órganos de composición mixta.

A) Nunha primeira cualificación competencial do contido deste artigo e tendo en conta a finalidade perseguida na proposición de lei, a regulación contida nel pode incidir sobre a materia “réxime mineiro e enerxético” verbo da que a Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia compartida co Estado (arts. 28.3 EAG e 149.1.25.º CE),

polo que lle corresponde á primeira o desenvolvemento lexislativo e a execución da normativa estatal (art. 28 parágrafo primeiro do EAG e STC 31/2010, FX 60).

O artigo 28.3 do EAG sinala:

É competencia da Comunidade Autónoma galega o desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación do Estado, nos termos que a mesma estableza, das materias seguintes:

(...)

3. Réxime mineiro e enerxético.

E o artigo 149.1.25.º da CE dispón:

1. O Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias:

(...)

25.º Bases do réxime mineiro e enerxético



Como veremos cando citemos a xurisprudencia do Tribunal Constitucional, dentro do sector enerxético inclúese o sector eléctrico. O réxime legal xeral que regula o sector eléctrico está constituído pola Lei 24/2013, de 26 decembro, do sector eléctrico (LSE), que ten carácter básico (disposición derradeira segunda.1).

Polo que atinxe ao seu obxecto, o artigo 1 dispón:

Artículo 1. Objeto.

1. La presente ley tiene por objeto establecer la regulación del sector eléctrico con la finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica, y de adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste.

2. Son actividades destinadas al suministro de energía eléctrica: generación, transporte, distribución, servicios de recarga energética, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico.

No referido ás competencias da Administración xeral do Estado, o artigo 3 di:

Artículo 3. Competencias de la Administración General del Estado.

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

1. Establecer la regulación básica de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica.

2. Determinar, en el ámbito de su competencia, las medidas necesarias para garantizar el suministro de energía eléctrica.

3. Determinar las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico.

4. Ejercer las facultades de planificación eléctrica en los términos establecidos en el artículo siguiente.

5. Establecer el régimen retributivo y fijar la retribución de aquellas actividades que tengan una retribución regulada de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

6. Otorgar y revocar el régimen retributivo a las instalaciones y a los sujetos a los que les sea aplicable de acuerdo con lo previsto en la presente ley y en su normativa desarrollo.

7. Regular la estructura de los cargos por costes regulados y de los peajes correspondientes al uso de redes de transporte y distribución, así como establecer los criterios para el otorgamiento de garantías por los sujetos que corresponda y fijar, en su caso, el precio voluntario para el pequeño consumidor como precio máximo del suministro de energía eléctrica a los consumidores que reglamentariamente se determinen.

8. Ejercer las funciones de ordenación previstas en el título II.

9. Regular la organización y funcionamiento del mercado de producción de energía eléctrica.

10. Regular los términos en que se ha de desarrollar la gestión económica y técnica del sistema, aprobando las reglas de mercado y los procedimientos de operación de carácter instrumental y técnico necesarios.

11. Establecer los requisitos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de energía eléctrica, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 1.

12. Determinar los derechos y obligaciones de los sujetos relacionados con el suministro de energía eléctrica.

13. Autorizar las siguientes instalaciones eléctricas:

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

b) Instalaciones de producción incluyendo sus infraestructuras de evacuación, transporte secundario, distribución, acometidas y líneas directas, que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, así como las líneas directas conectadas a instalaciones de generación de competencia estatal.

c) Instalaciones de producción ubicadas en el mar territorial.

d) Instalaciones de producción de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos ubicadas en los territorios no peninsulares, cuando sus sistemas eléctricos estén efectivamente integrados con el sistema peninsular, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2.

e) Instalaciones de transporte primario y acometidas de tensión nominal igual o superior a 380 kV ubicadas en los territorios no peninsulares, cuando estos estén conectados eléctricamente con el sistema peninsular.

14. Impartir, en el ámbito de su competencia, instrucciones relativas a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas de transporte y distribución, en garantía de una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía, con un mínimo impacto ambiental.

15. Inspeccionar, en el ámbito de su competencia, a los sujetos que realicen actividades destinadas al suministro de energía eléctrica reguladas en la presente ley, así como sus instalaciones, en los términos previstos en la presente ley y su normativa de desarrollo.

16. Sancionar, en el ámbito de su competencia y de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley y disposiciones que la desarrollen, las infracciones cometidas.

No referente á planificación eléctrica:

Artículo 4. Planificación eléctrica.

1. La planificación eléctrica tendrá por objeto prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo, así como definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica, todo ello bajo los principios de transparencia y de mínimo coste para el conjunto del sistema.

Únicamente tendrá carácter vinculante la planificación de la red de transporte con las características técnicas que en la misma se definen.

2. La planificación eléctrica será realizada por la Administración General del Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, requerirá informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y trámite de audiencia. Será sometida al Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo previsto en su Reglamento, con carácter previo a su aprobación por el Gobierno, y abarcará periodos de seis años.

3. Dicha Planificación incluirá los siguientes aspectos:

a) Con carácter indicativo, varios escenarios sobre la evolución futura de la demanda eléctrica incluyendo un análisis de sensibilidad en relación con la posible evolución de la demanda ante cambios en los principales parámetros y variables que la determinan y un análisis de los criterios que conducen a la selección de un escenario como el más probable. Sobre el escenario seleccionado se analizarán los recursos necesarios para satisfacerla y sobre las necesidades de nueva potencia, todo ello en términos que fomenten un adecuado equilibrio entre la eficiencia del sistema, la seguridad de suministro y la protección del medio ambiente.

b) Estimación de la capacidad mínima que debe ser instalada para cubrir la demanda prevista bajo criterios de seguridad del suministro y competitividad, diversificación energética, mejora de la eficiencia y protección del medio ambiente.

c) Previsiones relativas a las instalaciones de transporte y distribución de acuerdo con la previsión de la demanda de energía eléctrica, que resulten óptimas conforme al análisis de coste y beneficio de las distintas opciones o niveles de adecuación del sistema para atender dicha demanda garantizando la seguridad de suministro.

d) El establecimiento de las líneas de actuación en materia de calidad del servicio, tendentes a la consecución de los objetivos de calidad.

e) Las actuaciones sobre la demanda que optimicen la gestión de los recursos y fomenten la mejora del servicio prestado a los usuarios, así como la eficiencia y ahorro energéticos.

f) La evolución de las condiciones del mercado de producción para la consecución de la garantía de suministro.

g) Los criterios de protección medioambiental que deben condicionar las actividades de suministro de energía eléctrica, con el fin de minimizar el impacto ambiental producido por dichas actividades.

4. Los planes de desarrollo de la red de transporte, que se deberán incluir en la planificación eléctrica, recogerán las líneas de transporte y subestaciones previstas, abarcarán periodos de seis años e incluirán criterios y mecanismos de flexibilidad en cuanto a su implementación temporal para adaptarse a la evolución real de la demanda de electricidad, sin perjuicio de su revisión periódica cuando los parámetros y variables que sirvieron de base para su elaboración hubieran variado.

Excepcionalmente, por acuerdo del Consejo de Ministros, previo trámite de audiencia, informes de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla afectadas y oído el operador del sistema, se podrá proceder a la modificación de aspectos puntuales de los planes de desarrollo cuando se produjera alguna de las siguientes situaciones:

a) De acuerdo a los criterios de planificación establecidos, se haya presentado un hecho imprevisto que pudiera afectar de manera significativa a la garantía y seguridad de suministro.

b) Surjan nuevos suministros cuya alimentación por motivos técnicos únicamente pueda realizarse desde la red de transporte y ésta no pudiera realizarse bajo la planificación de la red de transporte vigente.

c) Concurran razones de eficiencia económica del sistema.

Estas actuaciones podrán ser propuestas por el operador del sistema y gestor de la red de transporte motivando su carácter excepcional.

El Ministro de Industria, Energía y Turismo, a propuesta del operador del sistema y previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, podrá aprobar las adaptaciones de carácter técnico necesarias para la realización de los planes de desarrollo incluidos en la planificación eléctrica.

La planificación de la red de transporte de energía eléctrica, incluyendo las eventuales revisiones que pudieran realizarse, se llevará a cabo sujetándose al principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico previsto en el artículo 14 y, en todo caso, teniendo en cuenta los límites de inversión anual que se establezcan reglamentariamente.

5. Sin perjuicio de lo previsto en los apartados anteriores, el Gobierno podrá aprobar, con carácter indicativo, planes relativos al aprovechamiento energético de las fuentes de energía renovables y de eficiencia energética en el sector eléctrico, al objeto de favorecer el cumplimiento de los objetivos que pudieran establecerse para España en estas materias, derivados de la pertenencia a la Unión Europea.

6. La planificación eléctrica podrá incluir un anexo, de carácter no vinculante, con aquellas instalaciones de la red de transporte que se estime necesario poner en servicio durante los años posteriores al horizonte de la planificación. La inclusión de una instalación en este anexo servirá solamente a los efectos de iniciar los trámites administrativos pertinentes de la referida instalación. Antes de dictar las resoluciones que corresponda podrá acordarse la suspensión

en los procedimientos administrativos relativos a las instalaciones objeto de este apartado hasta la inclusión de las mismas en la planificación eléctrica vinculante. El contenido del citado anexo podrá ser modificado bajo los mismos supuestos contemplados en el apartado 4 de este artículo y atendiendo a los procedimientos allí previstos.

E no que atinxe á regulación dos prezos das peaxes de acceso ás redes de transporte e distribución:

Artículo 16. Peajes de acceso a las redes y cargos asociados a los costes del sistema.

1. El Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, dictará las disposiciones necesarias para el establecimiento de:

a) Los precios de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución, que se establecerán de acuerdo con la metodología establecida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia considerando a estos efectos el coste de la retribución de estas actividades.

b) Los cargos necesarios que se establecerán de acuerdo con la metodología prevista en el presente artículo para cubrir otros costes de las actividades del sistema que correspondan.

Los peajes y cargos así calculados serán únicos en todo el territorio nacional y no incluirán ningún tipo de impuestos.

2. El Gobierno establecerá la estructura y condiciones de aplicación de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución que deberán satisfacer:

a) los consumidores, teniendo en cuenta las especialidades por niveles de tensión y las características de los consumos por periodos horarios y potencia.

b) los productores, teniendo en cuenta la energía vertida a las redes.

3. El Gobierno, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, establecerá la metodología de cálculo de los cargos que deberán satisfacer los consumidores y, en su caso, los productores de energía eléctrica, y que cubrirán los costes del sistema que se determinen, sin perjuicio de lo dispuesto para los peajes de transporte y distribución.

Dichos cargos podrán tener en cuenta la estructura de peajes de acceso existentes.

4. En caso de que las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico fueran gravadas, directa o indirectamente, con tributos propios de las Comunidades Autónomas o recargos sobre tributos estatales, en el peaje de acceso o cargo que corresponda podrá incluirse un suplemento territorial que cubrirá la totalidad del sobrecoste provocado por ese tributo o recargo y que deberá ser abonado por los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.

En el caso de que los tributos sean de carácter local, salvo los contemplados en el artículo 59 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, en el peaje de acceso o cargo que corresponda se le podrá incluir un suplemento territorial que cubra la totalidad del sobrecoste provocado.

Por orden del titular del Ministerio de Presidencia, a propuesta conjunta de los titulares de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Hacienda y Administraciones Públicas se determinarán, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, los concretos tributos y recargos que serán considerados a efectos de la aplicación de los citados suplementos territoriales, así como los mecanismos necesarios para la gestión y liquidación de tales suplementos.

5. Con carácter general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19, los peajes de acceso a las redes y los cargos a los que se refiere el apartado 1 del presente artículo se establecerán anualmente por el Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con base en las estimaciones realizadas. Dichos cargos y peajes de acceso podrán revisarse asimismo cuando se produzcan circunstancias que afecten de modo relevante a los costes regulados o a los parámetros utilizados para su cálculo.

6. Las empresas que realicen las actividades con retribución regulada facilitarán a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y al Ministerio de Industria, Energía y Turismo cuanta información sea necesaria para la determinación de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución, y los cargos necesarios para cubrir otros costes.

A lei define os suxeitos que interveñen no desenvolvemento do sistema:

Artículo 6. Sujetos.

1. Las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica a que se refiere el artículo 1.2 serán desarrolladas por los siguientes sujetos:

a) Los productores de energía eléctrica, que son aquellas personas físicas o jurídicas que tienen la función de generar energía eléctrica, así como las de construir, operar y mantener las instalaciones de producción.

b) El operador del mercado, que es aquella sociedad mercantil que tiene las funciones que le atribuye el artículo 29.

c) El operador del sistema, que es aquella sociedad mercantil que tiene las funciones que le atribuye el artículo 30.

d) El transportista, que es aquella sociedad mercantil que tiene la función de transportar energía eléctrica, así como construir, mantener y maniobrar las instalaciones de transporte y todas aquellas funciones que se recogen en el artículo 36.

e) Los distribuidores, que son aquellas sociedades mercantiles o sociedades cooperativas de consumidores y usuarios, que tienen la función de distribuir energía eléctrica, así como construir, mantener y operar las instalaciones de distribución destinadas a situar la energía en los puntos de consumo y todas aquellas funciones que se recogen en el artículo 40.

f) Los comercializadores, que son aquellas sociedades mercantiles, o sociedades cooperativas de consumidores y usuarios, que, accediendo a las redes de transporte o distribución, adquieren energía para su venta a los consumidores, a otros sujetos del sistema o para realizar operaciones de intercambio internacional en los términos establecidos en la presente ley.

Reglamentariamente se establecerá el procedimiento y requisitos para ser comercializador de referencia.

g) Los consumidores, que son las personas físicas o jurídicas que adquieren la energía para su propio consumo.

Aquellos consumidores que adquieran energía directamente en el mercado de producción se denominarán Consumidores Directos en Mercado.

h) Los gestores de cargas del sistema, que son aquellas sociedades mercantiles que, siendo consumidores, están habilitados para la reventa de energía eléctrica para servicios de recarga energética.

Los gestores de carga del sistema son los únicos sujetos con carácter de cliente mayorista en los términos previstos en la normativa comunitaria de aplicación.

2. Los agentes que actúen por cuenta de cualquier sujeto a los efectos de su participación en el mercado de producción y de los cobros y pagos de los peajes, cargos, precios y retribuciones reguladas tendrán la consideración de representantes. Los agentes que actúen como representantes no podrán actuar simultáneamente por cuenta propia y por cuenta ajena. Se entenderá que un representante actúa por cuenta propia cuando participe de forma directa o indirecta en más de un 50 por ciento del capital de la sociedad que representa.

La representación por cuenta ajena podrá ser indirecta, cuando el representante actúa en nombre propio, o directa, cuando el representante actúa en nombre del representado.

Como adelantábamos, o Tribunal Constitucional inclúe dentro da materia “sector enerxético” a submateria “sector eléctrico” que, ao seu xuízo, por constituír un sector estratéxico para o funcionamento de calquera sociedade e representado por si mesmo unha parte moi importante dentro do conxunto da economía nacional, xustifica que poida intervir o Estado na ordenación do sector eléctrico tanto a través do título xeral relativo á planificación xeral da economía (art. 149.1.13.º CE) como mediante o máis específico relativo ao sector enerxético (art. 149.1.25 CE) (STC 18/2011). Agora ben, advirte que o lexislador estatal non pode incidir, con carácter xeral, no sistema de delimitación de competencias entre o Estado e as Comunidade Autónomas establecido pola Constitución e os estatutos de autonomía sen unha expresa previsión constitucional ou estatutaria que non foi definida en materia enerxética (SSTC 197/1996 e 18/2011). Os fundamentos de dereito 6 e 7 da STC 18/2011 din, na parte que entendemos máis relevante, o seguinte:

Las consideraciones relativas al sector petrolero, al que se refirió la STC 197/1996, de 28 de noviembre, son perfectamente trasladables al sector eléctrico, el cual 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. Y todo ello sin olvidar que es hoy en día indispensable para la vida cotidiana de los ciudadanos. 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), debiendo determinarse en cada caso a la hora de enjuiciar los preceptos cuestionados en este proceso constitucional qué título competencial ampara, en su caso, la actividad normativa del Estado, pues uno y otro título competencial no confieren al Estado las mismas potestades de actuación.

(...)

En este caso la Constitución reserva al Estado las competencias para establecer las «bases del régimen ... energético» (art. 149.1.25 CE), así como las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), ambas de indudable relación con el sector eléctrico dada la incidencia del mismo para el correcto desenvolvimiento de la economía nacional. En este sentido, lo decisivo para nuestro enjuiciamiento ha de ser examinar si el art. 3 LSE atribuye al Estado las actuaciones que la Constitución le reconoce, de manera que al llevarlas a cabo no realice ninguna interpretación ni alteración indebidas del sistema constitucional de distribución de competencias.

Partiendo de este canon de enjuiciamiento acerca de los límites del legislador estatal respecto a la delimitación competencial entre las potestades del Estado y las de la Comunidad Autónoma de Canarias, se advierte que el legislador estatal ha procedido en los apartados 1, 2 y 5 del art. 3 LSE a precisar los ámbitos de actuación de las distintas autoridades estatales reguladoras sobre el sector eléctrico, concretando las competencias que la Constitución le reconoce, por lo que ninguna tacha de constitucionalidad cabe oponer desde esta perspectiva a los referidos apartados del art. 3 LSE. Y tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad la previsión contenida en el apartado 4 del art. 3 LSE, que faculta a la Administración General del Estado para «celebrar convenios de cooperación con las Comunidades Autónomas para conseguir una gestión más eficaz de las actuaciones administrativas relacionadas con las instalaciones eléctricas». El principio de cooperación o colaboración se encuentra implícito en la propia esencia de la actual organización territorial del Estado español que instaura la Constitución (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 14; 80/1985, de 4 de julio, FJ 2; 152/1988, de 20 de julio, FJ 6; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 8; 118/1996, de 27 de junio, FJ 66; y 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 74, 99 y 101, entre otras muchas), y su articulación mediante convenios de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas resulta una técnica constitucionalmente idónea, en el bien entendido de que no es admisible que mediante estos convenios resulte alterado el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad (por todas, SSTC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5; 96/1986, de 10 de julio, FJ 3; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 112).

B) A regulación do primeiro dos citados capítulos da proposición de lei pode incidir igualmente na materia referida ao “fomento e planificación da actividade económica”, verbo da que a Comunidade Autónoma de Galicia ten tamén competencia compartida co Estado (art. 30.I.1 do EAG en relación cos artigos 148.1.13.º e 149.1. 13.º da CE, que lle confire ao Estado a competencia para fixar as bases e establecer a coordinación da planificación xeral da actividade económica).

O artigo 30.I.1 do EAG establece:

I. De acordo coas bases e a ordenación da actuación económica xeral e a política monetaria do Estado, correspóndelle á Comunidade Autónoma galega, nos termos do disposto nos artigos 38, 131, 149.1, 11 e 13 da Constitución, a competencia exclusiva das seguintes materias:

1. Fomento e planificación da actividade económica en Galicia.

O artigo 148.1.13.º da CE preceptúa:

1. As comunidades autónomas poderán asumir competencias nas seguintes materias:

(...)

13.º O fomento do desenvolvemento económico da Comunidade Autónoma dentro dos obxectivos marcados pola política económica nacional.

Pola súa banda, o artigo 149.1.13.º da CE di:

1. O Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias:

(...)

13. Bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica.

Por tratarse dunha competencia compartida, a normativa básica está recollida, fundamentalmente, na Lei do Estado 21/1992, do 16 de xullo, de industria. O artigo 1 define o seu obxecto:

Artículo 1. Objeto.

La presente Ley tiene por objeto establecer las bases de ordenación del sector industrial, así como los criterios de coordinación entre las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.1.ª y 13.ª de la Constitución Española.

E esa lei comprende no seu ámbito de aplicación, no que non estea previsto na súa lexislación específica, as actividades de xeración, distribución e subministración da enerxía e dos produtos enerxéticos [artigo 3.4.a)].

Os preceptos citados teñen carácter básico por térense ditado ao abeiro do 149.1.1.ª e 13.ª da Constitución (disposición derradeira única).

Convén precisar o modo como se articulan as competencias do Estado e as da Comunidade Autónoma de Galicia. No referido á materia de fomento do desenvolvemento económico de Galicia dentro da política económica xeral, hai que dicir que esa comunidade pode exercer potestades normativas e executivas sempre dentro do marco que fixe o Estado no referido á ordenación xeral da economía. Segundo o Tribunal Constitucional, encadraríanse dentro do ámbito competencial do Estado todas aquelas medidas, tanto lexislativas como executivas, que teñan por obxecto levar a cabo a ordenación dun concreto sector produtivo e que ademais teñan un impacto directo e significativo na actividade económica xeral de todo o Estado. De xeito que o Estado non pode simplemente invocar o interese xeral para actuar na materia económica. Por iso, o límite da competencia estatal queda definido de maneira positiva no senso de que a actuación do Estado debe concretarse en directrices que teñan una incidencia directa, clara e significativa na economía xeral.

A este respecto a sentenza 12/2003 sinalou que: *“En las SSTC 235/1999, de 16 de diciembre (RTC 1999, 235), F.3; 45/2001, de 15 de febrero (RTC 2001, 45), F.8 y 95/2001, de 5 de abril (RTC 2001, 95), F.3, hemos recordado nuestra reiterada jurisprudencia según la cual la competencia estatal en materia de «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE) puede abarcar «tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para*

alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986 [RTC 1986, 95], 213/1994 [RTC 1994, 213], etc.)» (STC 21/1999, de 25 de febrero [RTC 1999, 21], F.5). Y eso a condición de 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 [RTC 1988, 186] y 133/1997 [RTC 1997, 133], pues, de no ser así, “se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 112/1995 [RTC 1995, 112]))» (STC 21/1999 [RTC 1999, 21], F.5) sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 75/1989, de 24 de abril [RTC 1989, 75]; 13/1992, de 6 de febrero [RTC 1992, 13].”

No exercicio da dita competencia deberase tamén salvaguardar a unidade do mercado. A este respecto o Tribunal Constitucional, na sentenza 88/1986, sinala: “El tercero de los temas generales que se formulan es el relativo a si las disposiciones de la Ley impugnada afectan a la unidad de mercado, de tal forma que vulneren las previsiones constitucionales al respecto, contenidas en los arts. 2 (unidad de la Nación española) y 139 de la CE entre otros. Este Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya al respecto en diversas resoluciones, especialmente en las Sentencias de 16 de noviembre de 1981 (RTC 1981/37), 28 de enero y 30 de noviembre de 1982 (RTC 1982/1 y RTC 1982/71) y 28 de abril de 1983 (RTC 1983/32), en el sentido de considerar que de la Constitución se deriva la unicidad del orden económico nacional, que trae como consecuencia la existencia de un mercado único. Esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Tal unidad, no obstante, y como ha señalado también el Tribunal, no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y al diversidad jurídica que deriva de la autonomía debe buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos dos principios, equilibrio que, al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que: La regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso de o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en la misma previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles.”

Nomeadamente, no que atinxe á competencia estatal de coordinación na planificación xeral da actividade económica, a STC 45/1991, FX 4, resume a doutrina a este respecto sentada por ese tribunal:

...respecto de la mencionada competencia estatal de coordinación, este Tribunal ha establecido las siguientes precisiones:

a) «Persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» (STC 32/1983, fundamento jurídico 2.º).

b) La competencia estatal de coordinación presupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencia que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue «a tal grado de desarrollo» que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas (STC 32/1983, fundamento jurídico 2.º).

c) Dicha coordinación debe ser entendida como «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (STC 32/1983), fundamento jurídico 2.º, que luego reproducen varias Sentencias posteriores y, entre ellas, significativamente, la 144/1985, fundamento jurídico 4.º).

d) Sobre el alcance que puede otorgarse a esos medios y sistemas de relación, se ha sostenido que la integración de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las «medidas necesarias y suficientes» para lograr tal integración (STC 111/1984, fundamento jurídico 6.º). Y así en la mencionada STC 144/1985, se concluyó que los actos gubernamentales de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña son actos de coordinación, pues, de un lado, mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores de fijación de los territorios, realizados por diversos órganos y sujetos, y, de otro, tal aprobación se produce «al final de un procedimiento en el que pueden haber intervenido o participado las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 4.º). Debe reconocerse, pues, la posibilidad de que el Estado adopte medidas de coordinación tras la correspondiente intervención autonómica.

e) Del mismo modo, tampoco cabe negar, con carácter general, el recurso a medidas estatales de coordinación preventiva que establezcan sistemas de relación entre las diversas Administraciones. Así en la STC 133/1990, fundamento jurídico 14, en relación con el 6.º, se reconoció la facultad del Gobierno de la Nación para regular la composición de un órgano mixto entre Estado y Comunidades Autónomas, denominado Comisión Nacional de Protección Civil. En otras oportunidades, ciertas medidas de coordinación preventiva, como son la fijación de unas normas básicas y comunes a los diversos planes o intervenciones autonómicas, aparecen claramente vinculadas a la «previsión de unas directrices comunes» que hagan posible una actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas (STC 133/1990, fundamento jurídico 9.º).

A la luz de cuanto antecede, y como resumen, cabe añadir que la competencia estatal de coordinación ex art. 149.1.13, es decir, en el marco de la planificación sectorial, presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido, pues busca la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones; siendo preciso para ello fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad,

pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación a posteriori, como preventivas u homogeneizadoras.

Desta xurisprudencia cabe inferir que a competencia da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de desenvolvemento económico de Galicia consiste na súa capacidade para adoptar calquera medida orientada a favorecer o crecemento da economía de Galicia, sempre que non afecte á unidade do mercado nin teña un impacto directo e significativo sobre a economía xeral del Estado e sen prexuízo das facultades de coordinación que lle corresponden ao Estado.

2. Materias nas que podería encadrarse o capítulo II.” A enerxía como dereito universal de todas as persoas ao benestar social”

O capítulo II da proposición de lei inclúe os artigos 2 e 3 que conciben a enerxía como un dereito. Opinamos que a finalidade desta regulación, como se deprende da súa exposición de motivos, é protexer as persoas que se atopen nunha situación de pobreza enerxética por non dispor de recursos suficientes para afrontar o pagamento das facturas da luz e do gas. No artigo 2 define o concepto de pobreza enerxética e o artigo 3 enumera as medidas para erradicala.

Esta regulación, pola finalidade perseguida, podería encadrarse na ou afectar á materia de benestar social verbo da que a Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia exclusiva (arts. 27.23 EAG e 148.1.20.º CE), polo que lle corresponde ao Parlamento a potestade lexislativa nos termos previstos no estatuto e nos leis do Estado ás que o mesmo se refire e correspondéndolle á Xunta a potestade regulamentaria e a función executiva (art. 37.2 do EAG).

Segundo o artigo 27.23 do EAG:

No marco do presente Estatuto correspóndelle á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva das seguintes materias:

(...)

23. *Asistencia social.*

E, de acordo co artigo 148.1.20.º da CE:

1. *As comunidades autónomas poderán asumir competencias nas seguintes materias:*

(...)

20.º *Asistencia social.*

A propósito do termo “asistencia social” que figura no artigo 148.1.20.º da CE, o Tribunal Constitucional, na sentenza 76/1986, FX 6, fai a seguinte interpretación:

La noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la C.E. y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas, y que en concreto el País Vasco

ha asumido en virtud del art. 10.12 de su Estatuto. Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección-, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios. Las Leyes examinadas responden a esta idea al otorgar prestaciones, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a un grupo de personas no incluidas en el régimen de la Seguridad Social, a quienes se dispensa la protección que establecen por estimar el legislador vasco que concurren en ellas circunstancias que les hacen acreedores de la misma. No se trata, por tanto, de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social; sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificado por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles. En remediar o atender esa situación se agota la virtualidad de ambas Leyes.

Reitera esta doutrina nas sentenzas 171/1998, 239/2002, 31/2010 e 77/2012.

Agora ben, o dito tribunal di que “Sin embargo, como quiera que el art. 110.1 EAC se refiere estrictamente a la dimensión funcional-normativa de las competencias exclusivas, sin mención de su posible objeto material, nada permite abonar la conclusión de que el Estado parte indefectiblemente del principio de que las competencias exclusivas se proyectan en todo caso sobre materias y no sobre sectores de una materia en la que puedan también incidir competencias exclusivas estatales. Del artículo 149.1 CE resulta la obviedad de que las potestades normativas sobre una misma materia pueden atribuirse a distintos titulares, de manera que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia, predicándose en ocasiones de la concreta potestad o función que sobre la totalidad o parte de una materia se atribuye a un titular determinado...Ciertamente, el art. 110.1 EAC sólo se refiere al caso de la coextensión de la competencia y la materia in toto, pero ello no implica que se excluya la eventualidad- prevista constitucionalmente y, por ello, legislativamente indisponible- de una exclusividad competencial referida únicamente a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también concurren potestades exclusivas del Estado...” (STC, 31/2010, FX 59).

Por esa razón, cómpre ter en conta a protección que a normativa estatal reguladora do sector enerxético dispensa ás persoas consumidoras cualificadas de vulnerables. O artigo 45 da Lei 24/2013, de 26 decembro, do sector eléctrico sinala:

Artículo 45. Consumidores vulnerables.

1. Serán considerados como consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual.

La definición de los consumidores vulnerables y los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para este colectivo, se determinarán reglamentariamente por el Gobierno.

2. El bono social resultará de aplicación a los consumidores vulnerables que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que por real decreto del Consejo de Ministros se determinen. A estos efectos, se establecerá un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual.

3. El bono social cubrirá la diferencia entre el valor del precio voluntario para el pequeño consumidor y un valor base, que se denominará tarifa de último recurso y será aplicado por el correspondiente comercializador de referencia en las facturas de los consumidores que puedan quedar acogidos al mismo.

El Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, fijará la tarifa de último recurso.

4. El bono social será considerado obligación de servicio público según lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE y será asumido por las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica.

El porcentaje de reparto de las cantidades a financiar se calculará, para cada grupo empresarial como la relación entre un término que será la suma de las medias anuales del número de suministros conectados a las redes de distribución de las empresas distribuidoras y del número de clientes de las empresas comercializadoras en que participe el grupo, y otro término que corresponderá a la suma de todos los valores medios anuales de suministros y clientes de todos los grupos empresariales que deben ser considerados a los efectos de este reparto.

Este porcentaje de reparto será calculado anualmente por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de acuerdo con el procedimiento y condiciones que se establezcan reglamentariamente. A estos efectos, la referida Comisión publicará en su página web, en el mes de noviembre de cada año la información referida al año móvil anterior y relativa a las medias anuales del número de suministros conectados a las redes de distribución de las empresas distribuidoras y del número de clientes de las empresas comercializadoras, así como la relación de grupos de sociedades o, en su caso, sociedades, que cumplan el requisito previsto en el primer párrafo del presente apartado.

La citada Comisión remitirá antes del 1 de diciembre de cada año una propuesta de fijación de los porcentajes de financiación que corresponderán a cada una de las sociedades matrices, correspondiendo al Ministro de Industria, Energía y Turismo su aprobación por orden que será publicada en el «Boletín Oficial del Estado».

En todo caso, las aportaciones que debe realizar cada una de dichas sociedades se depositarán en una cuenta específica en régimen de depósito creada al efecto por el organismo liquidador, que será responsable de su gestión.

Conclusión

As materias competenciais nas que podería subsumirse a proposición de lei serían, en principio, as seguintes:

“Réxime mineiro e enerxético” verbo da que a Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia compartida co Estado, polo que lle corresponde á primeira o desenvolvemento lexislativo e a execución da normativa estatal.

“Fomento e planificación da actividade económica”, verbo da que a Comunidade Autónoma de Galicia ten tamén competencia compartida co Estado.

“Benestar social” verbo da que a Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia exclusiva.

Santiago de Compostela, 25 de febreiro de 2016

Os Servizos Xurídicos

