

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 574-2016 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 20, 21, 22, las disposiciones adicionales primera, segunda y novena, así como la disposición final sexta del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 4 de febrero de 2016 la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de competencias contra los arts. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 20, 21, 22, las disposiciones adicionales primera, segunda y novena, así como la disposición final sexta del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo (en adelante Real Decreto 900/2015).

La Abogada de la Generalitat de Cataluña, tras poner de manifiesto que el requerimiento de incompetencia presentado por la Generalitat de Cataluña fue desestimado por el Consejo de Ministros celebrado el 8 de enero de 2016, fundamenta el conflicto en las consideraciones que a continuación se resumen:

a) Examina con carácter preliminar el objeto y finalidad del Real Decreto 900/2015, destacando que constituye el desarrollo reglamentario del art. 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE), en el que se regulan las instalaciones de autoconsumo de energía eléctrica. Alude en consecuencia al recurso de inconstitucionalidad que esta Comunidad Autónoma interpuso previamente contra diversos preceptos de la LSE, entre ellos el art. 9 (el cual fue admitido a trámite con el núm. 1908/2014, y resuelto con posterioridad al planteamiento del presente conflicto positivo de competencias) y afirma que, en esencia, las mismas vulneraciones competenciales entonces invocadas frente al art. 9 LSE afectan al Real Decreto 900/2015. En el citado recurso de inconstitucionalidad la Generalitat alegaba, en síntesis, que la regulación del registro de auto-consumidores de energía eléctrica no se ajustaba al esquema de distribución de competencias en materia de energía establecido por los arts. 149.1.25 LSE y 133 EAC, y que la reserva a favor del Estado de la regulación reglamentaria de las instalaciones de autoconsumo desbordaba el carácter de norma básica porque le habilitaba para determinar aspectos técnicos y de detalle de las condiciones administrativas y técnicas para su conexión a la red eléctrica que corresponde regular a Cataluña (al afectar a instalaciones de producción y distribución de energía emplazadas y cuya energía se consume en su ámbito territorial). Argumentaba, asimismo, que el nivel de detalle técnico que se asignaba al futuro reglamento eliminaba cualquier posibilidad de desarrollo normativo de la Generalitat y, por tanto, vulneraba el art. 133. 1) b) EAC.

b) La demanda aborda, a continuación, el encuadramiento competencial del Real Decreto 900/2015 constatando que, al igual que la LSE, por su objeto y finalidad se enmarca preferentemente en el art. 149.1.25 así como en el art. 149.1.13 CE, con cita de la doctrina constitucional sobre la concurrencia de estos dos títulos competenciales sobre el sector eléctrico (SSTC 18/2011 y 223/2000). Hace referencia, asimismo, al encuadramiento competencial de las autorizaciones de las instalaciones de producción de energía eléctrica, entre las que considera que se deben incluir las instalaciones de autoconsumo, y en relación con las cuales el art.

149.1.22 CE atribuye a los órganos del Estado la competencia para resolver las referidas autorizaciones cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial, correspondiendo a las Comunidades Autónomas en el resto de casos. En cuanto a la competencia de la Generalitat de Cataluña, conforme al art. 133.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) tiene la competencia compartida en materia de energía eléctrica, lo que incluye la regulación de la actividades de producción, almacenamiento y transporte de energía, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el ejercicio de las actividades de inspección y control existentes en el mismo (apartado a); así como la regulación de la actividad de distribución de energía que se circunscriba al territorio (apartado b). Destaca la Abogada de la Generalitat que el legislador estatutario dedicó un apartado específico a la actividad de distribución de energía, separándola de las de producción y transporte, en atención al hecho de que se lleva a cabo y transcurre íntegramente por el territorio de Cataluña, y su aprovechamiento no afecta a ninguna otra Comunidad Autónoma; y también en atención a la configuración específica de la red eléctrica de distribución de Cataluña, que tiene unas características propias que la diferencian de las redes de otras Comunidades, puesto que al ser uno de los primeros territorios en que se inició la implantación de esta red, se extendió mayoritariamente en red de baja tensión, en lugar de extenderse como red eléctrica de alta o media tensión. Por último, en el apartado d) del art. 133.1. EAC, la Generalitat asume la competencia compartida sobre el fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética.

c) La Abogada de la Generalitat de Cataluña procede al análisis de la vulneración competencial que atribuye al Real Decreto 900/2015 realizando una serie de consideraciones generales previas al examen singular de cada uno de los preceptos impugnados:

En primer término, argumenta –en atención a lo expuesto en el apartado II del preámbulo del Real Decreto 900/2015- que el autoconsumo de energía eléctrica queda englobado en el concepto de generación de electricidad distribuida, que comprende un conjunto de sistemas de generación eléctrica de pequeña potencia y diversas tecnologías, ubicadas cerca de los puntos de consumo. Por lo tanto, el elemento definidor del autoconsumo de energía eléctrica es que la instalación de generación se encuentra en el mismo punto de consumo, de modo que no hay duda que esta energía se ha producido y consumido en el territorio de

Cataluña. Asimismo, debido a las características técnicas de estas instalaciones, la gran mayoría de ellas se conectan a la red de distribución, respecto de la cual las competencias autonómicas son, por las razones ya expuestas, más intensas.

En segundo término, afirma –en línea con las alegaciones planteadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1908/2014 en relación con la impugnación del art. 40 LSE- que las diferencias en la red de distribución también afecta a las instalaciones de autoconsumo y, en particular, a las condiciones técnicas desde conexión a la red de distribución de las referidas instalaciones de autoconsumo que están en el territorio de Cataluña, por lo que no tiene razón de ser una regulación uniforme y homogénea para todas las Comunidades Autónomas. Sostiene que, desde el punto de vista económico, la única repercusión que puede provocar el autoconsumo en el conjunto del sistema eléctrico es la eventual reducción de la demanda del consumidor, y, por ello, no tiene una incidencia significativa en el régimen económico del sistema eléctrico, más que la que pueda tener cualquier otra medida de ahorro energético. Concluye, atendiendo a la “escasísima incidencia económica del autoconsumo”, que el título competencial ex art. 149.1.13 CE tan solo puede amparar las determinaciones del Real Decreto 900/2015 que regulan directamente el régimen económico de las instalaciones de autoconsumo, pero no a aquellas otras regulaciones relativas a las condiciones administrativas y técnicas de las instalaciones de autoconsumo o a las herramientas de control, que competen a la Generalitat de Cataluña.

Finalmente, rechaza que quepa invocar la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica sobre la base de la incidencia que tiene o puede tener en el régimen económico del sistema eléctrico la retribución de las instalaciones renovables. Sostiene que no se pueden identificar los dos conceptos (no todas las instalaciones renovables son instalaciones de autoconsumo) y que, según las previsiones existentes, la cifra de consumidores que podrían llegar a generar electricidad para autoconsumo con fuentes de energía renovables quedaría englobada en un 1% del total de usuarios de energía eléctrica.

d) El escrito de interposición examina, a continuación, las vulneraciones específicas de los artículos objeto del conflicto:

Comenzando por los arts. 1 y 2, señala que la delimitación del objeto y del ámbito de aplicación del Real Decreto 900/2015 demuestra su vocación de regulación de todas las instalaciones de autoconsumo existentes. Considera que estos preceptos, pese a no tener un directo carácter regulador vulneran el art. 133 EAC en la medida en que al delimitar el objeto y el ámbito de aplicación del Real Decreto 900/2015 sujetan a todas las instalaciones de autoconsumo existentes - modalidades a) b) y c) - a las condiciones administrativas, técnicas y económicas reguladas en subsiguientes artículos, algunos de los cuales o bien desbordan el ámbito de actuación básico en materia de energía al que se debería haber ceñido el Estado, o bien reservan funciones ejecutivas y aplicativas que corresponden a la Generalitat de Catalunya. Argumenta, además, que el Gobierno no dispone de habilitación legal, puesto que el segundo párrafo del art. 9.2 LSE solo habilita al Gobierno a establecer condiciones económicas de las instalaciones de la modalidad b) de producción con autoconsumo que venda al sistema la energía no consumida, y no así las que no perciban retribución del sistema.

En relación con los arts. 4 y 5, pone de relieve que el art. 4.1 establece dos modalidades de autoconsumo. El tipo 1 incluye todas las instalaciones de suministro con autoconsumo, definidas en el art. 9.1.a) LSE, en las que solo existe un sujeto consumidor. El tipo 2 incluye las instalaciones de producción con autoconsumo, definidas en el art. 9.1.b) y c) LSE, bien se trate de un consumidor asociado a una instalación de producción conectada al interior de su red, bien conectado a través de una línea directa; en ambos casos de esta modalidad, las instalaciones han de estar inscritas en el registro de instalaciones de producción y existen dos sujetos, el consumidor y el productor. A su vez el art. 5 especifica en sendos apartados los requisitos técnicos que deben cumplir cada una de las modalidades de autoconsumo.

Tras señalar que la aplicación conjunta de los arts. 4 y 5 LSE determina que en la modalidad tipo 1 se incluyan todas las instalaciones de autoconsumo con potencia inferior a 100kW –tanto las que no vierten energía sobrante que producen al sistema eléctrico, como las que la vierten, pero que no perciben retribución del sistema eléctrico por la energía vertida-, argumenta que a este primer tipo de instalaciones, cuya relación con el sistema de energía eléctrica será estrictamente la de consumidor, se les imponen las condiciones técnicas y administrativas de los arts. 6, 7 y 8, o incluso se les aplican prohibiciones como las del apartado 3 del propio art. 4, que no tienen el carácter de básico e invaden las competencias de la Generalitat. Considera que esta regulación no se ajusta al sistema de distribución de

competencias porque dichas instalaciones de generación a pequeña escala y pequeña potencia, para el consumo en la misma ubicación, no tienen una incidencia significativa: ni en el ámbito técnico, ni el ámbito de gestión de la energía. De modo que los títulos competenciales del art. 149.1.13 y 25 CE no dan cobertura al Estado para establecer las condiciones técnicas y administrativas que el Real Decreto 900/2015 impone; así como tampoco para reservar funciones ejecutivas que corresponden a la Generalitat de Cataluña:

Hace referencia, en particular, a que el art. 4.3 prohíbe la conexión de un generador a la red interior de varios consumidores, impidiendo en consecuencia la posibilidad de que los sujetos consumidores de un conjunto de casas pareadas, adosadas o de un edificio dividido en propiedad horizontal o cualquier otro conjunto edificatorio complejo, puedan compartir la línea de conexión de un generador a la red interior. Argumenta que no está justificada la razón que otorga naturaleza básica a esta prohibición que impide a la Generalitat apostar por este modelo en su normativa de desarrollo en materia de energía que está en línea con los objetivos medioambientales fijados por la Unión Europea para el año 2020, y cuestiona su adecuación para hacer efectivas las previsiones de futuro a las que se refieren los arts. 6, 7 y 9 de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios. En tanto que no reúne ninguno de los elementos que justifiquen su carácter de norma básica o marco normativo unitario de aplicación necesario en todo el territorio del Estado, vulnera frontalmente el art. 149.1.25 CE.

Por lo que respecta al art. 5, destaca que sus apartados 1.b) y 2a) imponen como requisito a todas las instalaciones de autoconsumo, tanto las tipo 1 como las del tipo 2, que la suma de las potencias instaladas de generación sea igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor. Argumenta la Generalitat que el Estado, a través de una norma de carácter reglamentario, otorga así el carácter de básico a una cuestión de mera configuración técnica, lo cual supone una vulneración del concepto formal y material de bases. Considera que no se justifica esta limitación, y que se debería permitir a las Comunidades Autónomas que, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas en materia de energía, puedan regular esta configuración técnica sin necesidad de ceñirse a las limitaciones impuestas por este artículo. Sin embargo, los apartados 1.b) y 2 a), establecen una regulación cerrada que no deja margen de actuación alguno a la Generalitat de Cataluña en aspectos de configuración técnica que afectan a su red de distribución, infringiendo así el art. 133.1 EAC.

En cuanto al art. 6, bajo el título “Calidad del servicio”, aborda las incidencias provocadas en la red de distribución por las instalaciones acogidas a alguna de las modalidades de autoconsumo definidas en el Real Decreto 900/2015, remitiéndose a tales efectos a lo dispuesto con carácter general en la LSE y, por ende, al art. 51 LSE que regula la calidad del suministro eléctrico. Dada esa remisión, y que se exonera de responsabilidad a las empresas distribuidoras de las posibles incidencias en la calidad que puedan tener su origen presuntamente en la propia instalación de autoconsumo, argumenta la Abogada de la Generalitat que constituye una regulación de la materia de la distribución, así como de la materia de redes de distribución de energía eléctrica. Concluye que esta disposición infringe el art. 133.1.c) EAC en la medida en que la limitación que impone el art. 51 LSE, junto con la prohibición del art. 15 LSE de cargar sobrecostes causados por normativa específica, se proyecta sobre las instalaciones de autoconsumo conectadas a la red de distribución que están en Cataluña y hace inviable que la Generalitat pueda establecer obligaciones adicionales en los niveles de calidad que les pueden afectar.

El art. 7 obliga a todos los consumidores que quieran acogerse a cualquiera de las modalidades de autoconsumo a solicitar una nueva conexión a la red eléctrica, aun cuando no fueran a verter energía a las redes de transporte y distribución en ningún instante. En relación con esta disposición la Abogada de la Generalitat de Cataluña se remite a las alegaciones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad 1908/2014, en relación con la impugnación del art. 33 LSE que regula el acceso y conexión a la red. Destaca en particular que la conexión se refiere exclusivamente a condiciones técnicas de la instalación, y que la concreción de los aspectos técnicos le compete determinarlos a la Generalitat, atendiendo a que la conexión de una instalación de autoconsumo se realiza en la red de distribución existente en Cataluña, y sin perjuicio de que atienda y cumpla los criterios básicos que el Estado establezca. Añade que también le corresponde a la Generalitat la inspección y control de todas las instalaciones de la red de distribución existentes en Cataluña y que el art. 33.4 LSE deja claro que en materia de discrepancias que se susciten en relación al otorgamiento o denegación del permiso de conexión a las redes de competencia autonómica (como sucede en el caso de conexiones a las redes de distribución), serán las Comunidades Autónomas las competentes para pronunciarse. Por consiguiente, considera que la imposición prevista en el art. 7 del Real Decreto 900/2015 no es conforme con el reparto competencial en materia de energía.

Se impugna el art. 8 por cuanto exige a los consumidores de cualquiera de las modalidades de autoconsumo del Real Decreto la suscripción de un nuevo contrato de acceso con la empresa distribuidora o modificar el existente; se incluye así a los sujetos de la modalidad 1 que no son productores de energía que revierta en el sistema, y a los que vierten energía pero no perciben retribución alguna del sistema eléctrico y que ya tienen suscrito el correspondiente contrato de suministro de energía eléctrica como cualquier otro consumidor. Considera la Abogada de la Generalitat que este precepto no puede tener amparo competencial en el art. 149.1.13 CE para imponer esta limitación por razón de los argumentos ya expuestos, vulnerando el art. 133.1.b EAC.



Aborda a continuación los arts. 19 a 22, en los que se regula el Registro de autoconsumo de energía eléctrica conforme a lo previsto en el art. 9 LSE, argumentando que incurren en las mismas vulneraciones competenciales que fueron puestas de relieve en el recurso núm. 1908/2014, y que estas disposiciones corroboran la invasión competencial porque no solo el Registro de las instalaciones de autoconsumo lo crea el Estado, sino que la regulación sobre el procedimiento de inscripción y gestión del Registro en este grupo de preceptos es detallada y confirma que todo queda en manos del Estado (a través de su gestión centralizada por la Dirección General de Política Energética y Minas). Considera la Generalitat que estos artículos son contrarios a los arts. 133.1 a) y b) EAC porque el ejercicio de las funciones ejecutivas que regulan le corresponde cuando se trata de instalaciones de autoconsumo de energía que están emplazadas en Cataluña. Sostiene, en particular, que un registro estatal centralizado solo se justificaría en relación con la modalidad de autoconsumo tipo 2 y en todo caso, y tan solo, en relación con el control de la venta de energía del sistema eléctrico y su correspondiente retribución, pero nunca estaría justificada la existencia de un registro gestionado por la Administración del Estado para ejercer el control de aspectos técnicos de estas instalaciones que afectan a la red de distribución de energía eléctrica que se halla emplazada en Cataluña. Invoca a tales efectos la doctrina de la STC 223/2000 en la que se recopila la anterior jurisprudencia sobre los registros únicos, y concluye que si bien podría ser constitucionalmente posible la creación de un registro único para todo el Estado que garantice la centralización de datos en relación al régimen económico de estas instalaciones, el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización y cancelación que efectúen las

Comunidades Autónomas que ostentan competencias ejecutivas en la materia, pues estas facultades de índole ejecutiva exceden del ámbito de actuación del Estado.

En cuanto a las instalaciones de la modalidad 1, argumenta la Generalitat que al no tener incidencia significativa en el sistema eléctrico, ni en el régimen económico del sector eléctrico, han de tener la misma consideración que la que tiene cualquier consumidor, por lo que le corresponderá a la Generalitat establecer el sistema que considere adecuado para regular el control de esta modalidad de autoconsumo, de conformidad con el canon de constitucionalidad expuesto y la doctrina de la STC 223/2000, sin perjuicio de que se establezcan los correspondientes mecanismos de publicidad. En relación con las instalaciones de la modalidad 2, afirma que la regulación adecuada al canon de constitucionalidad debería prever que las inscripciones, sus modificaciones y cancelaciones se hagan ante y por los órganos de la Generalitat, puesto que la finalidad del registro de control y seguimiento de los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo se ejerce a mediante las funciones ejecutivas de inspección y control de estas instalaciones que corresponden a la Generalitat.

Estima, a la luz del objetivo al que se dirige el registro, así como de las tareas de comprobación que se derivan del ejercicio de esta función ejecutiva, que tampoco revisten un carácter directivo que las identifique como bases de la planificación general de la actividad económica, distinguiéndolas de la noción general de bases en la materia de energía, por lo que no cumple los límites que la Jurisprudencia constitucional -STC 104/2013 FJ 6- ha establecido al ejercicio de la competencia estatal ex art.149.13 CE.

En conclusión, considera que los arts. 19 a 22 son inconstitucionales por invadir las competencias de la Generalitat en materia de desarrollo de las bases estatales en relación con el registro de la modalidad 1 y sustraer competencias ejecutivas en relación con las determinaciones del Registro de la modalidad 2, reconocidas en el art. 133.1 EAC.

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales, considera que la disposición adicional primera, que regula las instalaciones de cogeneración asociadas a un consumidor, se aparta de los criterios que ha establecido el art. 149.1.22 CE al reservar en apartado 6 a la Administración General del Estado (Dirección General de Política Energética y Minas) la función de autorizar una configuración de medida singular cuando se acredite la imposibilidad

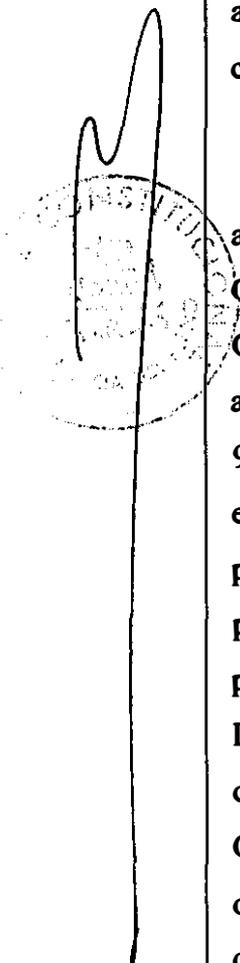
técnica o física para adaptar la configuración de medida a las condiciones generales. Su principal argumento es que en este supuesto han de aplicarse los mismos parámetros que para decidir qué instalaciones deben autorizarse por la Administración General del Estado y cuáles por las Comunidades Autónomas, de forma que si la citada configuración singular de medida afecta a instalaciones de competencia estatal, entonces también la configuración singular ha de ser autorizada por la Administración General del Estado, pero si la instalación para la cual se solicita la autorización de configuración singular es una instalación de competencia autonómica, corresponderá a esta última.

Alega que el apartado 1 de la disposición adicional segunda vulnera el art. 149.1.22 CE y el art. 133 EAC al reservar a la Dirección General de Política Energética y Minas la facultad de autorizar el vertido de la energía eléctrica a los consumidores conectados en alta tensión que realicen una actividad de producción, cuyo producto secundario sea la generación de energía eléctrica y que debido a la implantación de un sistema de ahorro y eficiencia energética no pueda ser consumida en su propia instalación, siempre que cumplan los requisitos que establecen los apartados a) y b) del propio artículo. Insiste la Generalitat en que conforme al reparto competencial que resulta del art. 149.1.22 CE y del art. 133 l. b) EAC, le corresponde otorgar las autorizaciones sobre las instalaciones de producción que estén en su territorio y cuyo aprovechamiento se proyecte solo sobre la propia Comunidad, y que es indudable que al tratarse de un sobrante de energía, el aprovechamiento será escaso y, por tanto, siempre se proyectará tan solo en Cataluña.

Impugna la disposición adicional novena por cuanto prevé que las empresas distribuidoras remitan a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia información sobre los contratos de acceso suscritos en cada modalidad de autoconsumo y prevé que la citada Comisión facilite acceso tan solo a la Dirección General de Política Energética y Minas. Se cuestiona en concreto que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y la Dirección General de Política Energética y Minas no dispongan de esta información a través de la Generalitat de Cataluña, ya que se trata del ejercicio de una función ejecutiva sobre empresas de producción de energía que tienen sus instalaciones en Cataluña, en donde se consume también la energía que producen, y considera que es inconstitucional por suprimir competencias ejecutivas reconocidas en el art. 133 EAC.

Finalmente, impugna la Disposición final sexta, relativa a los títulos competenciales, en tanto que considera que esta ha de seguir la suerte de los preceptos impugnados - STC 18/2011, FJ12- por el carácter de básico que les atribuye, proyectándose la inconstitucionalidad de los mismos sobre esta.

e) Por todo ello solicita la Abogada de la Generalitat de Cataluña que se dicte sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y, en consecuencia, declare la nulidad, por vulneración del orden competencial definido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña de los arts. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 20, 21, 22, las disposiciones adicionales primera, segunda y novena, así como la disposición final sexta del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.



2. Por providencia de 15 de marzo de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y en su representación y defensa, por la Abogada del mismo, frente al Gobierno de la Nación contra los arts. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 20, 21, 22, las disposiciones adicionales primera, segunda y novena, así como la disposición final sexta del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Se acordó también dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes así como comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya".

3. Por escrito registrado en este Tribunal el día 18 de marzo de 2016, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular

alegaciones, que fue otorgada mediante providencia de 21 de marzo de 2016. Finalmente, dicho escrito tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el día 29 de abril, oponiéndose a la demanda con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

a) Comienza haciendo referencia al objeto del conflicto y a su vinculación con el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 1908/2014 planteado previamente por la Generalitat contra diversos artículos de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, y analiza el marco competencial reproduciendo a tales efectos diversos pronunciamientos de las SSTC 32/2016 que lo resuelve, así como de la STC 60/2016 que resuelve el planteado también contra la misma Ley por el Parlamento de Cataluña.



Cita, en primer lugar, los FFJJ 3 y 4 de la STC 32/2016 en donde se pone de manifiesto que los títulos competenciales estatales preferentemente tomados en consideración en el marco de dicho recurso son los establecidos en las reglas 13 ("bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica") y 25 ("bases del régimen energético") del art. 149.1 CE, y se reitera la doctrina acerca de los requisitos de carácter formal y material que han de cumplir las bases estatales, con cita de la STC 18/2011. Reproduce a continuación los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con el art. 9 LSE. En particular cita el FJ 3 de la STC 60/2015 en donde se pone de relieve que en el planteamiento del Letrado del Parlamento de Cataluña "late una cierta confusión entre las competencias en materia de autorización de instalaciones eléctricas, a las que se refieren tanto el art. 149.1.22 CE como el art. 133.1 a) y b) EAC con las competencias estatales para el establecimiento de las bases del sector eléctrico que derivan del art. 149.1.25 CE y que delimitan el carácter compartido de la competencia autonómica". Aprecia -dejando en ese punto aparte lo dispuesto en el art. 9.4- que los restantes apartados del art. 9 no desbordan, desde esta última perspectiva, el concepto material de bases que se define en la STC 32/2016, FJ 4, con cita de otras, y que se trata de una cuestión que se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía eléctrica y del establecimiento de su régimen económico, para lo que los títulos de los arts. 149.1.13 y 25 CE proporcionan fundamento competencial adecuado. Esta cita se complementa con la del FJ 6 de la STC 32/2016 en relación con el art. 9.5 LSE, relativo a la determinación reglamentaria de las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones con autoconsumo, en el que se afirma que se trata de una materia técnica en la que resulta posible la colaboración reglamentaria.

Respecto a las condiciones de calidad del servicio, reproduce lo declarado en el FJ 12 de la STC 32/2016 en relación con la impugnación del art. 51 LSE, en donde también se confirma que le corresponde al Estado el establecimiento de las bases conforme a los arts. 149.1.13 y 25 CE, en tanto que se trata de asegurar un parámetro técnico del sector eléctrico como es la calidad del suministro que también puede tener incidencia en la definición de su régimen económico.

En cuanto al registro administrativo central o único, las alegaciones transcriben el FJ 6 de la STC 32/2016 en el que, tras recordar nuestra doctrina en materia de registros, concluye que el art. 9.4 LSE no ha invadido las competencias autonómicas por regular la mera creación del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, único contenido del precepto impugnado.

b) A continuación, el Abogado del Estado proyecta la doctrina constitucional citada sobre actual conflicto. Antes de analizar cada uno de los artículos impugnados, pone de manifiesto con carácter general que uno de los argumentos más repetidos por la Generalitat se basa en diferenciar entre las dos modalidades de autoconsumo las de tipo 1 y las de tipo 2, considerando que no debería ser objeto de regulación por el Estado la modalidad tipo 1 dada su escasa relevancia económica (usado en relación con los artículos 1, 2, 8 y 19 a 22, principalmente). Alegación que rechaza con el argumento de que para el Tribunal Constitucional no es criterio relevante a tales efectos la diferenciación entre modalidades de autoconsumo, pues las instalaciones de autoconsumo tienen la condición de sujetos del sistema eléctrico (STC 32/2016), definición que ha de responder a unas características homogéneas en un sistema que opera de forma única para todo el territorio nacional, y su regulación persigue establecer una serie de criterios generales respecto al régimen económico aplicable al mismo, extremos ambos que tienen por finalidad garantizar un desarrollo ordenado de la actividad compatible con la sostenibilidad económica y técnica del sistema en su conjunto. Se trata por tanto de una cuestión que se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las actividades (STC 60/2016).

c) Se opone a las alegaciones formuladas contra cada artículo en concreto del Real Decreto 900/2015 con los siguientes argumentos:

En relación con los arts. 1 y 2.1, señala que la doctrina del Tribunal Constitucional considera dentro de las bases del art. 149.1.13 y 25 CE la regulación de todas las modalidades de autoconsumo del art. 9 de la Ley 24/2013, y rechaza que la ley solo habilite al desarrollo reglamentario de las modalidades del art. 9.1.b) por la referencia del art. 9.2 a las instalaciones de autoconsumo conectadas a la red, puesto que el art.9 se refiere en el resto de sus apartados a todas las instalaciones de autoconsumo. Por otra parte, el art. 1 del Real Decreto 900/2015 señala que el objeto de la norma es la fijación de las condiciones administrativas, técnicas y económicas para las modalidades de autoconsumo en desarrollo del art. 9 de la Ley 24/2013.

Por lo que respecta a la prohibición establecida en el art. 4.3 de que un generador se conecte a la red interior de varios consumidores, argumenta que no es una disposición nueva, ya que la LSE en su art 39.3 establece que todas las instalaciones destinadas a más de un consumidor tendrán la consideración de red de distribución y deberán ser cedidas a la empresa distribuidora de la zona, la cual responderá de la seguridad y calidad del suministro, por lo que dicha infraestructura queda abierta al uso de terceros, no pudiendo existir una "red interior". De modo que la previsión del art. 4.3 solo es una concreción técnica de la previsión legal, la cual no fue objeto de impugnación por la Generalitat en el Recurso de Inconstitucionalidad contra la LSE.

En cuanto a la limitación impuesta en los apartados 1 y 2 del art. 5 a la potencia instalada de generación, que solo puede ser igual o inferior a la potencia contratada como consumidor, afirma que es completamente necesaria porque uno de los objetivos del Real Decreto 900/2015 es avanzar hacia un sistema de generación distribuida mediante mecanismo de venta de excedentes y autoconsumo instantáneo, potenciando la producción individual de energía en instalaciones de pequeña potencia para el consumo en la misma ubicación, en aquellos casos que sean eficientes para el conjunto del sistema eléctrico. Por tanto son medidas de marcado carácter económico y técnico que se justifican por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y por su carácter esencial para la totalidad de los sectores económicos y para la vida cotidiana (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6), así como en los casos en los que la propia norma legal lo reclama, por su marcado carácter técnico, para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro (STC 60/2016).

Por lo que se refiere al art. 6, sobre los niveles de calidad del servicio, se acoge a lo señalado por este Tribunal respecto de la constitucionalidad del art.51 LSE, al que se remite, junto a su normativa de desarrollo, el mismo art. 6.

En relación con el art. 7.1, rechaza la interpretación de la Generalidad según la cual obliga a todas las instalaciones de autoconsumo a solicitar una nueva conexión a la red eléctrica, por cuanto que este artículo recoge dos supuestos, una nueva conexión o la modificación de la ya existente. Esta alternativa se justifica porque resulta necesario que el distribuidor lleve a cabo un mínimo análisis técnico de la instalación, por si el vertido de energía eléctrica pudiera conllevar alguna restricción local.

En cuanto a la impugnación del art. 8.1, que obliga a los sujetos acogidos a la modalidad tipo 1 de autoconsumo a suscribir un contrato de acceso con la empresa distribuidora directamente o a través de la empresa comercializadora, o modificar el existente, se reitera la doctrina constitucional sobre la necesaria regulación unitaria de todas las modalidades de autoconsumo y señala que lo único que hace esta disposición es reflejar el requisito establecido por el art. 44 LSE de que todo consumidor debe suscribir un contrato de acceso a redes de distribución o transporte para poder adquirir energía. Artículo que tampoco ha sido impugnado por la Generalidad.

Por lo que respecta a la impugnación de los arts. 19 a 22, que regulan el registro que se lleva por la Dirección General de Política Energética y Minas, argumenta el Abogado del Estado que la cobertura constitucional para el establecimiento de un registro único estatal que abarque a las dos modalidades de autoconsumo se encuentra en las SSTC 32 y 60 de 2016 ya citadas, que validan la constitucionalidad del art. 9.4 LSE en el que se prevé la existencia de dicho registro. Destaca, asimismo, que el registro es a meros efectos de información y publicidad sin realizar ninguna actividad de control sobre las condiciones técnicas de los suministros acogidos a las modalidades de autoconsumo, y que el control de las condiciones económicas se realizará fuera del registro. Así, el art. 24 del RD 900/2015 prevé que este control se lleve a cabo por el Estado en colaboración con las CCAA mediante planes de inspección y programas de seguimiento.

El apartado 6º de la disposición adicional primera es impugnado en cuanto atribuye a la Dirección General de Política Energética y Minas la competencia para autorizar la utilización de una configuración de medida cuando se acredite la imposibilidad técnica o física para adaptar la configuración de medida a lo dispuesto en el apartado 4 o 5. Argumenta el Abogado del Estado que la medida constituye un elemento básico necesario para el funcionamiento del mercado de producción y para efectuar la liquidación de la energía eléctrica. Argumenta que la aplicación de la LSE exige de modo necesario la existencia de un sistema de medidas homogéneo y efectivo de los tránsitos de energía entre las diversas actividades eléctricas, tanto para la correcta aplicación de los peajes de acceso y de los cargos como de la energía liquidada en el mercado de producción, y que estas autorizaciones reservadas a la Dirección General de Política Energética y Minas tienen que ver, más que con aspectos técnicos de la instalación, con la medida básica para la correcta aplicación del régimen económico del sector eléctrico, que es competencia estatal.

Por lo que se refiere a la disposición adicional segunda, afirma que no cuestiona la competencia de Cataluña para otorgar autorizaciones sobre las instalaciones de producción que estén en su territorio y cuyo aprovechamiento se proyecte solo sobre la propia Comunidad Autónoma, sino que la autorización que atribuye a la Dirección General de Política Energética y Minas se refiere al régimen económico que se aplica sobre la energía que se pueda eventualmente verter, que es competencia del Estado.

En relación con la disposición adicional novena, señala que la alegación de la Generalitat de Cataluña es poco clara, ya que no discute que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia tenga la información y que la Dirección General de Política Energética y Minas tenga acceso a la misma, y tampoco se discute que Cataluña puede exigir la misma información a las empresas distribuidoras. Considera que no se entiende cuál es la vulneración competencial teniendo en cuenta que la finalidad de la comunicación es que el Estado obtenga la información necesaria para el seguimiento de la implantación de este tipo de instalaciones y de su incidencia sobre la operación completa del sistema eléctrico, que es competencia estatal.

Concluye, por todo lo expuesto, que la atribución competencial al Estado sobre la base del art. 149.1.13 y 25 CE en la disposición adicional sexta es conforme con el sistema

constitucional de distribución de competencias y solicita que se dicte sentencia por la que desestime íntegramente el conflicto planteado.

4. Por providencia de 23 de mayo de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día del 25 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 20, 21 y 22; las disposiciones adicionales primera, segunda y novena; y la disposición final sexta del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Abogada de la Generalitat de Cataluña argumenta que estos preceptos invaden la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de desarrollo de las bases estatales de la energía (art. 149.1.25.ª CE), al tiempo que sustraen un conjunto de funciones ejecutivas en favor del Estado infringiendo la distribución competencial constitucional y estatutaria. Alega asimismo que se vulnera el art. 149.1.22.ª CE (sobre el alcance de las competencias estatales para la autorización de las instalaciones eléctricas) por la disposición adicional primera, apartado 6, y por la disposición adicional segunda. A este planteamiento se opone el Abogado del Estado señalando que los preceptos objeto de recurso constituyen un adecuado ejercicio de las competencias estatales que derivan del art. 149.1.13.ª y 25.ª CE.

2. En este apartado se aborda el encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema constitucional de distribución de competencias.

El conflicto se sitúa en el ámbito material de la energía; en particular, en el subsector eléctrico. No obstante, las partes discrepan parcialmente en relación con los títulos competenciales que consideran de aplicación a la resolución de presente proceso constitucional, así como sobre su alcance en relación con cada uno de los preceptos impugnados. La Abogada de la Generalitat de Cataluña argumenta que los artículos objeto de este conflicto vulneran el orden constitucional de distribución de competencias en cuanto que no pueden ser considerados materialmente básicos

desde la perspectiva de las competencias estatales en materia de energía eléctrica del art. 149.1.25.ª CE ni responden a la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13.ª CE, con la consecuencia de que se vulneran las competencias autonómicas del art. 133 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Sostiene, en particular, que el 149.1.13.ª CE tan solo puede amparar las determinaciones del Real Decreto 900/2015 que regulan directamente el régimen económico de las instalaciones de autoconsumo, pero no aquellas otras regulaciones relativas a las condiciones administrativas y técnicas de las instalaciones de autoconsumo o a las herramientas de control, que competen a la Generalitat de Cataluña. Asimismo, considera que las disposiciones adicionales primera y segunda vulneran el 149.1.22.ª CE y la competencia autonómica que resulta del art. 133.1.b) EAC. La impugnación que se dirige contra la disposición final sexta no es autónoma, pues se fundamenta en la falta de cobertura competencial que se imputa a los restantes artículos impugnados del Real Decreto 900/2015. A este planteamiento se opone la Abogacía del Estado, que defiende que los preceptos objeto de recurso constituyen un adecuado ejercicio de las competencias estatales que derivan de los arts. 149.1.13.ª y 149.1.25.ª CE.

Para determinar cuál es el título o títulos prevalentes a los efectos de dirimir este conflicto hay que partir, como declara la STC 236/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, de la jurisprudencia del Tribunal según la cual “cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso” (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5, que cita, a su vez, las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, y 13/1989, de 26 de enero).

Es oportuno, en consecuencia, situar el Real Decreto 900/2015 en su contexto normativo, mediante una referencia al art. 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) en cuyo desarrollo se adopta.

La regulación del régimen jurídico del autoconsumo de energía eléctrica constituye una de las novedades principales de la vigente LSE, que tuvo en cuenta, como señala en su preámbulo,



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

que “el desarrollo del autoconsumo como fuente alternativa de generación de electricidad al margen del sistema eléctrico requiere la regulación de una actividad que no tenía hasta la fecha un marco legal y reglamentario específico”. Por ello, “la ley tiene por finalidad garantizar un desarrollo ordenado de la actividad, compatible con la necesidad de garantizar la sostenibilidad técnica y económica del sistema eléctrico en su conjunto. En este sentido, el articulado de la ley establece la obligación de las instalaciones de autoconsumo de contribuir a la financiación de los costes y servicios del sistema en la misma cuantía que el resto de los consumidores”.

A tales efectos, el art. 9 LSE regula el concepto y las modalidades de autoconsumo, así como las obligaciones y derechos que derivan de la conexión para los consumidores que se acojan a las mismas y, en particular, la inscripción obligatoria en el Registro administrativo de autoconsumo. Alude, asimismo, al desarrollo reglamentario de las condiciones administrativas y técnicas para la conexión de las instalaciones de autoconsumo a la red eléctrica y de las condiciones económicas para verter la energía no autoconsumida a la red. En concreto, el art. 9 contiene en su apartado 4.º una remisión al reglamento para el establecimiento de la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos al registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica; y en su apartado 5.º a la regulación por el Gobierno de las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones con autoconsumo, así como de las condiciones económicas para que las instalaciones de la modalidad b) de producción con autoconsumo vendan al sistema la energía no autoconsumida. Por último, la disposición final cuarta de la LSE habilita al Gobierno para que, en el ámbito de sus competencias, dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley.

El Tribunal tiene declarado, en la STC 60/2016, FJ 3, que aquel artículo “persigue integrar este modo de producción y consumo de electricidad en el sistema eléctrico, así como prever el establecimiento por vía reglamentaria de un régimen económico de las distintas modalidades de autoconsumo, determinando la contribución de la energía autoconsumida a la cobertura de los costes y servicios del sistema eléctrico. Por un lado, define el régimen básico de la actividad de uno de los sujetos que interviene en el sistema eléctrico, definición que ha de responder a unas características homogéneas en un sistema que opera de forma única para todo el territorio nacional, y, por otro, establece una serie de criterios generales respecto al régimen económico aplicable al mismo, extremos ambos que tienen por finalidad garantizar un desarrollo ordenado de la actividad compatible con la sostenibilidad económica y técnica del sistema en su conjunto, uno de los

objetivos fundamentales de la Ley del sector eléctrico”.

En la misma sentencia el Tribunal desestima las alegaciones fundadas en que la regulación del autoconsumo del art. 9 se relaciona directamente con las competencias de autorización de la Comunidad Autónoma. Tras apreciar en la demanda interpuesta por el Parlamento de Cataluña “una cierta confusión entre las competencias en materia de autorización de instalaciones eléctricas, a las que se refieren tanto el art. 149.1.22 CE como el art. 133.1 a) y b) EAC, con las competencias estatales para el establecimiento de las bases del sector eléctrico que derivan del art. 149.1.25 CE y que delimitan el carácter compartido de la competencia autonómica”, concluye que el art. 9 “se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía eléctrica y del establecimiento de su régimen económico, para lo que los títulos de los arts. 149.1.13 y 25 CE proporcionan fundamento competencial adecuado” (STC 60/2016, FJ 3; en sentido similar se pronuncian las SSTC 72/2016, FJ 3; y 205 /2016, de 1 de diciembre, FJ 3).

En este contexto, el Real Decreto 900/2015 tiene por objeto, como se declara en su artículo 1, regular las condiciones administrativas, técnicas y económicas para las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica definidas en el art. 9 LSE. Su preámbulo pone de relieve cómo en los últimos años la aparición de nuevos conceptos, desarrollos y sistemas de generación y control va a permitir la evolución gradual de un modelo centralizado de la actividad de producción de energía eléctrica hacia otro donde la generación de electricidad distribuida, generalmente de pequeña potencia, comience a integrarse de una manera eficaz en la red como un elemento de eficiencia, de producción y de gestión. Señala que esta generación distribuida presenta beneficios para el sistema, pero no reduce los costes de mantenimiento de las redes de transporte y distribución, ni otros costes del sistema eléctrico que deben ser cubiertos con cargo a los ingresos de dicho sistema eléctrico, provocando, en algunos casos, costes de inversión adicionales en las redes para adecuarlas a las necesidades derivadas de dicha generación distribuida. De acuerdo con lo anterior, destaca que en el Real Decreto se regulan las condiciones económicas de aplicación a las modalidades de autoconsumo definidas en los apartados a), b) y c) del artículo 9.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, determinando la aplicación tanto de los peajes de acceso como de los cargos asociados a los costes del sistema. También constata que “la implantación de instalaciones de generación de energía eléctrica a pequeña escala destinadas al autoconsumo supondrá un reto adicional en cuanto a su integración en el sistema y la gestión de las redes”.

En definitiva, el Real Decreto 900/2015 se promulga en desarrollo del art. 9 LSE con el objeto de regular el régimen de la actividad de autoconsumo de uno de los sujetos que intervienen en el sistema eléctrico, estableciendo las condiciones administrativas, técnicas y económicas que han de cumplir en todo el territorio nacional las distintas modalidades que se distinguen en dicho artículo, y tiene como finalidad garantizar, conforme a este, un desarrollo ordenado de esta actividad compatible con la sostenibilidad económica y técnica del sistema en su conjunto.

Por consiguiente, al igual que el art. 9, sus disposiciones se sitúan en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía eléctrica y del establecimiento de su régimen económico.

3. En este apartado se concluye cuáles son los títulos competenciales aplicables.

Conforme a este encuadramiento material, los títulos competenciales prevalentes para resolver la controversia tratada son los derivados del art. 149.1.13.<sup>a</sup> (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”) y 149.1.25.<sup>a</sup> (“bases del régimen... energético”), invocados ambos expresamente en la disposición final sexta del Real Decreto. Respecto al alcance de ambos títulos competenciales no debe olvidarse que el sector eléctrico constituye, como declara la STC 205/2016, de 1 de diciembre, FJ 2 (que se apoya en las SSTC 18/2011, FJ 6, 135/2012, FFJJ 2-4, y 4/2013, FJ 2), un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna. Representa por sí mismo una parte muy importante del conjunto de la economía nacional y, además, es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos; condiciona de manera determinante en muchos casos su competitividad y es 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.<sup>a</sup> CE) como mediante el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25.<sup>a</sup> CE), “teniendo en cuenta que, tal como hemos recordado en la STC 18/2011, de 3 de marzo, el Estado está habilitado para dictar normas básicas que regulen el funcionamiento del sector eléctrico en un entorno liberalizado si bien, como toda normativa básica, esas normas han de cumplir determinadas exigencias de índole material y formal” (STC 4/2013, FJ 2). A esos títulos cabe añadir, cuando se da el caso, la competencia estatal prevista en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE: “autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”.

Todos estos títulos han de ser puestos en relación con el art. 133.1 EAC, el cual atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía, que incluye las submaterias siguientes: “a) La regulación de las actividades de producción, almacenaje y transporte de energía, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña; b) La regulación de la actividad de distribución de energía que se lleve a cabo en Cataluña, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones correspondientes y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña; c) El desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía; d) El fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética”. El carácter compartido de la competencia autonómica que ha de ser entendido en el sentido expresado en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 60).

La jurisprudencia constitucional tiene declarado lo siguiente en tomo a los requisitos de carácter formal y material que han de cumplir las bases estatales en esta materia:

a) Desde la perspectiva material, el Tribunal declara en la STC 4/2013, FJ 5 (citada en las SSTC 32/2016, FJ 4; 60/2014, FJ 7, y 120/2016, FJ 3) que el ámbito de lo básico incluye “las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero; 48/1988, de 2 de marzo; 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre)”.

b) Desde la perspectiva formal, las citadas SSTC 32/2016, FJ 4, 62/2016, FJ 7 y 120/2016, FJ 3, sintetizan en esta materia la doctrina constitucional en los siguientes términos: “el concepto de bases comprende las normas básicas con rango legal sobre la ordenación del sector eléctrico, y también, de manera excepcional y de acuerdo con la doctrina constitucional sobre el concepto material de bases, normas de carácter reglamentario y actos de naturaleza ejecutiva, especialmente, pero no sólo, con respecto al régimen económico del sector (STC 18/2011, FJ 8). Nuestra doctrina ha fijado los requisitos que deben cumplirse, de modo que se ha admitido que a esta perspectiva atiende ‘el principio de ley formal... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se

alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que como excepción a dicho principio de ley formal... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ5)' (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11). En el caso de la ordenación del sector eléctrico la intervención de la norma reglamentaria, amparada tanto en el título general relativo a la planificación de la economía (art. 149.1.13 CE) como en el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), se justifica por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y por su carácter esencial para la totalidad de los sectores económicos y para la vida cotidiana (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6), así como en los casos en los que la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro y también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias (STC 4/2013, FJ 5)".

4. En este apartado, antes de comenzar con el enjuiciamiento pormenorizado de los preceptos controvertidos, se hacen ciertas consideraciones generales.

a) Como ha puesto de manifiesto el Abogado del Estado, la diferenciación entre modalidades de autoconsumo no es un criterio relevante a la hora de determinar la competencia controvertida. Como pone de relieve la STC 32/2016, FJ 5, las instalaciones de autoconsumo tienen la condición de sujetos del sistema eléctrico conforme a lo dispuesto en el art. 6 LSE. Tal consideración conlleva que la definición de sus elementos básicos compete al Estado. De este modo, como declara la STC 60/2016, FJ 3, el art. 9 LSE corresponde al Estado, por un lado, la definición de las modalidades de autoconsumo, que ha de responder a unas características homogéneas en un sistema que opera de forma única para todo el territorio nacional; y, por otro, también es competencia estatal establecer una serie de criterios generales respecto al régimen económico aplicable al mismo. Ambos extremos tienen por finalidad garantizar un desarrollo ordenado de esta actividad compatible con la sostenibilidad económica y técnica del sistema eléctrico en su conjunto, lo que constituye uno de los objetivos fundamentales de la LSE. En consecuencia, estamos ante "una cuestión que se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las

actividades de suministro de energía eléctrica y del establecimiento de su régimen económico, para lo que los títulos 149.1.13.ª y 25.ª CE proporcionan fundamento competencial adecuado.”

b) Al igual que se declara en la STC 120/2016, FJ 4 (en la que se resuelve el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica), en el enjuiciamiento de esta controversia competencial no se pueden asumir las afirmaciones de la Letrada de la Generalitat sobre las consecuencias que deben anudarse a las peculiaridades de la red de distribución de Cataluña: los preceptos del Real Decreto impugnado no regulan la actividad de distribución ni el desarrollo de redes, y lo debatido tiene que ver con la delimitación de las competencias estatales y autonómicas en materia de energía que resulta de los criterios constitucionales y estatutarios, al margen de consideraciones fácticas en relación con la actividad de distribución eléctrica sobre la que se puedan proyectar los mencionados criterios.

c) El Real Decreto 900/2015 cumple con los requisitos formales que debe respetar la normativa básica: se trata de una norma que desarrolla preceptos de rango legal declarados básicos a tenor del art. 149.1.13.ª y 25.ª CE, que ha sido dictado en virtud de la habilitación que la LSE hace al Gobierno para el desarrollo reglamentario de esta materia —tanto a través de una remisión específica en el propio art. 9, como de una habilitación genérica, en la disposición final cuarta—; esta norma regula un ámbito de marcado carácter técnico, como pone de manifiesto el Tribunal en la STC 32/2016, FJ 5, y resulta complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases.

En consecuencia, el análisis pormenorizado de las disposiciones impugnadas se centrará en si cumplen los requisitos materiales que han de respetar las bases en esta materia o si, por el contrario, su regulación se ha excedido regulando aspectos no básicos en menoscabo de las competencias de la Generalitat de Cataluña.

5. En este apartado, iniciando el enjuiciamiento de los preceptos del Real Decreto 900/2015 impugnados, se examinan los arts. 1 y 2.

El art. 1 establece su objeto en los siguientes términos: “El real decreto tiene por objeto el

establecimiento de las condiciones administrativas, técnicas y económicas para las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica definidas en el artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.”

Por su parte, el art. 2 define su “Ámbito de aplicación” determinando que “resulta de aplicación a las instalaciones conectadas en el interior de una red, aun cuando no viertan energía a las redes de transporte y distribución en ningún instante, acogidas cualquier [quiere decir ‘a cualquiera’] de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica a), b), y c), definidas en el artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico”. En el apartado 2 se exceptúan expresamente de su ámbito de aplicación las instalaciones aisladas y los grupos de generación utilizados exclusivamente en caso de una interrupción de alimentación de energía.

La Letrada de la Generalitat defiende que estos preceptos vulneran el art. 133 EAC en la medida en que, al delimitar el objeto y el ámbito de aplicación del Real Decreto 900/2015, sujetan todas las instalaciones de autoconsumo existentes a las condiciones administrativas, técnicas y económicas reguladas en subsiguientes artículos, algunos de los cuales o bien desbordan el ámbito de actuación básico en materia de energía al que se debería haber ceñido el Estado, o bien le reservan funciones ejecutivas y aplicativas que corresponden a la Generalitat de Cataluña. Afirma, asimismo, que la Ley solo habilita para el desarrollo reglamentario de las modalidades del art. 9.1.b) por la referencia del art. 9.2 a las instalaciones de autoconsumo conectadas a la red. El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que la doctrina del Tribunal Constitucional considera dentro de las bases del art. 149.1.13.ª y 25.ª CE la regulación de todas las modalidades de autoconsumo del art. 9 Ley 24/2013.

La dicción de estos preceptos permite advertir que su contenido es descriptivo y carece de carácter regulador propio. Las condiciones técnicas y económicas para las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica a las que se refiere el art. 1 son concretados en los restantes preceptos del Real Decreto –entre ellos, los controvertidos en el presente proceso constitucional–, de modo que la regulación susceptible de vulnerar las competencias autonómicas no puede encontrarse más que de forma refleja o indirecta en estos art. 1 y 2. La propia Generalitat admite en sus alegaciones que “estos artículos no tiene un directo carácter regulador”, y que se limitan a sujetar las tres modalidades de autoconsumo existentes a las condiciones administrativas, técnicas y económicas reguladas en subsiguientes artículos, “algunos de los cuales o bien desbordan el

ámbito de actuación básico en materia de energía al que se debería haber ceñido el Estado, o bien reservan funciones ejecutivas o aplicativas que corresponden a la Generalitat de Catalunya”.

Ha de rechazarse el argumento de la Letrada de la Generalitat de Cataluña relacionado con la falta de habilitación del Gobierno para establecer las condiciones económicas de todas las modalidades de autoconsumo, puesto que, como se ha indicado en el FJ 4.b, el legislador básico habilitó expresamente a la Administración, en el art. 9.5 LSE y en la disposición final cuarta LSE, para establecer con carácter básico las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley.

Esto determina que las impugnaciones de los arts. 1 y 2 del Real Decreto 900/2015 hayan de ser desestimadas.

6. En este apartado se analizan de forma conjunta los arts. 4 y 5.

El art. 4 dice lo siguiente:

“Artículo 4. Clasificación de modalidades de autoconsumo.

1. A los efectos de este real decreto se establece la siguiente clasificación de modalidades de autoconsumo:

a) Modalidad de autoconsumo tipo 1: corresponde a la modalidad de suministro con autoconsumo definida en el artículo 9.1.a) de la citada Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

Cuando se trate de un consumidor en un único punto de suministro o instalación, que disponga en su red interior de una o varias instalaciones de generación de energía eléctrica destinadas al consumo propio y que no estuvieran dadas de alta en el correspondiente registro como instalación de producción. En este caso existirá un único sujeto de los previstos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que será el sujeto consumidor.

b) Modalidad de autoconsumo tipo 2: corresponde a las modalidades de autoconsumo definidas en el artículo 9.1.b) y 9.1.c) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

Cuando se trate de un consumidor de energía eléctrica en un punto de suministro o instalación, que esté asociado a una o varias instalaciones de producción debidamente inscritas en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica conectadas en el interior de su red o que compartan infraestructura de conexión con éste o conectados a través de una línea directa. En este caso existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, el sujeto consumidor y el productor.

2. El punto de suministro o instalación de un consumidor deberá cumplir con los requisitos establecidos en la normativa de aplicación para la consideración como tal.

3. En ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores.”

Por su parte el art. 5 regula los requisitos generales para acogerse a una modalidad de

autoconsumo. Entre ellos dispone en el apartado 1 que, en el caso de los sujetos acogidos a la de tipo 1, “a) La potencia contratada del consumidor no será superior a 100 kW”; y “b) La suma de potencias instaladas de generación será igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor.” En el apartado 2 se establece también, para el caso de las instalaciones producción acogidas a la modalidad de autoconsumo tipo 2, que deberán cumplir, entre otros, con el requisito de que “a) La suma de las potencias instaladas de las instalaciones de producción será igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor”.

Alega la Generalitat que la aplicación conjunta de los arts. 4 y 5 LSE determina que en la modalidad tipo 1, cuya relación con el sistema de energía eléctrica será estrictamente la de consumidor, se les imponen las condiciones técnicas y administrativas de los arts. 6, 7 y 8, o incluso se les aplican prohibiciones como las del apartado 3 del propio art. 4, que no tienen el carácter de básico e invaden las competencias de la Generalitat. Reitera que dichas instalaciones de generación –de pequeña escala y pequeña potencia para el consumo en la misma ubicación– no tienen una incidencia significativa, ni en el ámbito técnico, ni el ámbito de gestión de la energía, por lo que los títulos competenciales que derivan del art. 149.1.13.ª y 25.ª CE no dan cobertura al Estado para establecer las condiciones técnicas y administrativas que el Real Decreto 900/2015 impone.

En relación con estas alegaciones deben efectuarse las siguientes consideraciones:

a) Por las razones ya expuestas en el fundamento jurídico 4.a el Tribunal considera procedente desestimar las alegaciones que subrayan la diferencia entre las distintas modalidades de autoconsumo con el fin de excluir las de la modalidad I de las competencias estatales que derivan de los arts. 149.1.13.ª y 25.ª Asimismo, las condiciones técnicas y económicas para las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica a las que se refiere la parte demandante, y que alega que son contrarias al sistema de distribución de competencias, se contienen en los arts. 6, 7 y 8, de modo que tampoco en este caso la regulación susceptible en hipótesis de vulnerar las competencias autonómicas se encuentra –más que de manera refleja o indirecta– en estas disposiciones.

b) La Generalitat de Cataluña argumenta que la prohibición que establece el art. 4.3 (“En ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores”) comporta

una prohibición absoluta que no le permite posibilidad alguna de desarrollo en el ejercicio de su competencia compartida en la materia para potenciar la implantación de instalaciones de autoconsumo en comunidades de propietarios o propiedades compartidas, y que no reúne los elementos que justifiquen su carácter de norma básica, vulnerando frontalmente el art.149.1.25.ª CE. El Abogado del Estado, por el contrario, alega que la LSE en el art 39.3 establece que todas las instalaciones destinadas a más de un consumidor tendrán la consideración de “red de distribución” y deberán ser cedidas a la empresa distribuidora de la zona, la cual responderá de la seguridad y calidad del suministro, por lo que dicha infraestructura queda abierta al uso de terceros y no podrá existir una “red interior” de varios consumidores. A la luz de esta disposición concluye que la previsión del art. 4.3 solo es una concreción técnica de la previsión legal, la cual no fue objeto de impugnación por la Generalitat en el recurso de inconstitucionalidad contra la LSE.

El Tribunal considera que del tenor del apartado 3 del art. 4 del Real Decreto 900/2015 no se desprende que la prohibición que establece pueda explicarse como una mera concreción técnica de lo dispuesto por el art. 39.3 LSE en relación con las instalaciones de distribución. El art. 4.3 del Real Decreto 900/2015 parte de la existencia de redes interiores de varios consumidores cuya existencia niega la Abogacía del Estado en su argumentación. Nada permite excluir que la susodicha “red interior de varios consumidores”, más allá del ámbito estricto de las instalaciones contempladas en el art. 39.3 LSE, se corresponda con lo que técnicamente se denominan “instalaciones de enlace”, es decir, con aquellas que a través de la acometida unen la red de distribución con las instalaciones interiores o receptoras de cada uno de los usuarios que puedan encontrarse en una misma urbanización o edificio, y que discurren siempre por lugares de uso común pero que permanecen en propiedad de los usuarios, los cuales se responsabilizarán de su conservación y mantenimiento (conforme establece la Instrucción Técnica Complementaria para Baja Tensión ITC-BT12 del Ministerio de Ciencia y Tecnología).

El Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 26/2015, de 29 de diciembre, sobre el Real Decreto 900/2015, en relación con esta disposición, sostiene que en ningún caso se deduce que haya problemas técnicos importantes para la construcción de sistemas comunes de energía eléctrica en los edificios de viviendas, ni tampoco cuando se tenga que dotar de un sistema único a un gran edificio o grupo de edificios, públicos o privados, de titular único.

De hecho, ni en el preámbulo del Real Decreto, ni en la Memoria del análisis de impacto



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

normativo que acompañó al Proyecto de este Real Decreto, ni en la respuesta del Consejo de Ministros al requerimiento de incompetencia formulado por la Generalitat de Cataluña, ni finalmente en las alegaciones de la Abogacía del Estado, se evidencia razón alguna que justifique la necesidad de imponer una prohibición de este cariz, que impide a las Comunidades Autónomas promover en ejecución de las competencias que hayan asumido en materia de energía, medidas para la implantación de instalaciones comunes de autoconsumo en urbanizaciones, grandes edificios de viviendas, o cualquier otro tipo de edificios complejos o con elementos comunitarios, y de las que se puedan beneficiar varios usuarios.

La prohibición que establece el art. 4.3 del RD 900/2015 incide en el ámbito de las competencias asumidas por la Generalitat conforme al art. 133.d) EAC en materia de “fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética” en su ámbito territorial, y dificulta la consecución de objetivos de eficiencia energética y medioambientales en línea con los establecidos por la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios; o la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética.

En concreto, la Directiva 2010/31/UE considera las instalaciones descentralizadas de abastecimiento de energía basadas en energía procedente de fuentes renovables como un medio para garantizar que los edificios cumplan los requisitos mínimos de eficiencia energética que han de establecer los Estados miembros. La misma Directiva define como objetivo para el año 2020 la implantación al “edificio de consumo de energía casi nulo”, que cumple con un nivel de eficiencia energética muy alto, y en el que la cantidad casi nula o muy baja de energía requerida debería estar cubierta, en muy amplia medida, por energía procedente de fuentes renovables, incluida energía procedente de fuentes renovables producida *in situ* o en el entorno. Este concepto, por otra parte, ha sido recogido en la normativa española mediante la disposición adicional cuarta del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. Debemos advertir que de conformidad con el Dictamen del Consejo de Estado núm. 820/2015, de 17 de septiembre, sobre el

proyecto de este Real Decreto, las referencias al fenómeno de la generación distribuida en la normativa europea no imponen un determinado modelo a los Estados miembros, “los cuales gozan, por ende, de una amplia libertad para configurar sus respectivos regímenes de autoconsumo, de lo que son prueba las diferencias existentes entre unos y otros modelos”.

En consecuencia, en la medida en que, en lo que respecta a las llamadas “instalaciones de enlace” no se justifica la necesidad de esta prohibición para la implantación eficaz y sostenible del autoconsumo en el sistema eléctrico y se impide a las Comunidades Autónomas adoptar medidas para potenciar su uso en el marco de sus competencias no cabe apreciar que lo dispuesto en el art. 4.3 cumpla con los requisitos materiales de la normativa básica en esta materia. Como ha afirmado la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 10, la “indudable importancia que tiene la distribución de energía eléctrica para el suministro de la misma en condiciones mínimas de calidad y de seguridad tanto para los usuarios individuales como para el funcionamiento de los distintos sectores económicos y, por tanto, para el desarrollo de la economía nacional” conlleva que, en materia de redes de distribución, al Estado le corresponde “la ordenación básica o primaria de la actividad para, entre otros objetivos, determinar las condiciones de tránsito de la energía eléctrica por dichas redes, establecer la suficiente igualdad entre quienes realizan la actividad en todo el territorio y fijar las condiciones equiparables para todos los usuarios de la energía eléctrica (art. 39.3 LSE, antes art. 39.2)”, “el establecimiento de los criterios de regulación de distribución de la energía eléctrica atendiendo a zonas eléctricas con características comunes y vinculadas con la configuración de la red de transporte y de ésta con las unidades de producción, conforme a lo dispuesto en el art. 39.4 LSE (antes art. 39.3)” y la competencia de coordinación, con “la que se persigue, en esencia, la integración de la diversidad de las partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, todo ello con el fin de evitar contradicciones o reducir disfunciones que pudieran impedir o dificultar el funcionamiento del sistema [por todas, SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 45/1991, de 28 de febrero, FJ 4; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 B); y 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8 ].

La prohibición contenida en el apartado tercero del art. 4 no se encuentra en ninguno de los supuestos que, según la citada STC 18/2011, FJ 10, conllevan que una regulación o medida tenga carácter básico, y por este motivo no puede considerarse amparada en las competencias

básicas del Estado. A ello no es obstáculo lo dispuesto en el art. 39.3 LSE, invocado por la parte recurrente como fundamento de la inconstitucionalidad mediata de la disposición impugnada, pues solo las finalidades expresadas en la sentencia que acabamos de examinar, que no concurren en el supuesto de las instalaciones de enlace específicamente contempladas por la normativa europea e interna, justifican la asimilación a redes de distribución de las instalaciones destinadas a más de un consumidor contemplada en aquel precepto legal.

Por lo que se refiere al art. 5, la Generalitat de Cataluña impugna, en concreto, sus apartados 1.b) y 2.a) en tanto que imponen como requisito a todas las instalaciones de autoconsumo, tanto las tipo 1 como las del tipo 2, que la suma de las potencias instaladas de generación sea igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor. Alega que dichas disposiciones vulneran los requisitos formales y materiales de las bases en esta materia, al establecer en una norma reglamentaria una regulación cerrada que no deja margen de actuación alguno a la Generalitat de Cataluña en aspectos de configuración técnica que afectan a su red distribución, infringiendo así el art. 133.1 EAC. El Abogado del Estado se opone a estas alegaciones argumentando que la limitación establecida por estas disposiciones es completamente necesaria para alcanzar el objetivo del Real Decreto 900/2015 de avanzar hacia un sistema de generación distribuida mediante mecanismo de venta de excedentes y autoconsumo instantáneo, potenciando la producción individual de energía en instalaciones de pequeña potencia para el consumo en la misma ubicación en aquellos casos en que sean eficientes para el conjunto del sistema eléctrico.

Respecto a la comprobación de la concurrencia de los requisitos materiales exigibles a toda normativa básica, hay que partir de que estos preceptos tienen como finalidad garantizar el desarrollo ordenado de la actividad de la cogeneración, compatible con la necesidad de garantizar la sostenibilidad técnica del sistema eléctrico en su conjunto. El Real Decreto prevé para la modalidad a) de suministro con autoconsumo un límite de potencia contratada de 100kW (y en todo caso que la potencia instalada como generador sea igual o inferior a la potencia contratada como consumidor), lo que se justifica porque se considera que las instalaciones de mayor tamaño comienzan a tener influencia significativa en las redes, tanto en el procedimiento de acceso como en la gestión de la energía producida; de manera que han de estar inscritas en el registro de producción y cumplir la reglamentación general prevista para las instalaciones de producción. En cuanto al límite de que la potencia instalada de generación sea igual o inferior a la potencia

contratada como consumidor, se fundamenta en que uno de los objetivos del Real Decreto es avanzar hacia un sistema de generación distribuida mediante mecanismos de venta de excedentes y autoconsumo instantáneo. Entre sus objetivos se encuentra, de este modo, evitar instalaciones sobredimensionadas que causen vertidos a la red, puesto que la generación distribuida solo es eficiente para el conjunto del sistema si se produce el consumo instantáneo. Regulan así aspectos que constituyen un común normativo necesario para asegurar la eficaz integración de las instalaciones de cogeneración y la sostenibilidad de un sistema que opera de forma única para todo el territorio nacional.

Consecuentemente, en atención a todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal considera procedente desestimar la impugnación de los arts. 4 y 5, con la excepción de lo dispuesto en el apartado 3 del art. 4, que carece de naturaleza básica, por lo que se estima que el texto “En ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores” incurre en extralimitación competencial y es inconstitucional y nulo.

7. En este apartado se examina el art. 6 del Real Decreto 900/2015 impugnado.

El art. 6 se remite a la LSE en cuanto a las incidencias provocadas en la red de distribución por las instalaciones acogidas a alguna de las modalidades de autoconsumo (y, en definitiva, a su art. 51 LSE y las disposiciones reglamentarias en las que se desarrolla), en los siguientes términos:

“Artículo 6. Calidad del servicio.

1. En relación con las incidencias provocadas en la red de transporte o distribución por las instalaciones acogidas a alguna de las modalidades de autoconsumo definidas en este real decreto se estará a lo dispuesto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, y en su normativa de desarrollo y en particular en lo recogido en Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, para instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación y en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Asimismo, a estos mismos efectos las instalaciones de generación conectadas en la red interior de un consumidor, acogidas a la modalidad de autoconsumo de tipo I, serán consideradas dentro de la regulación prevista en el capítulo III del Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre.

2. La empresa distribuidora o transportista no tendrá ninguna obligación legal relativa a la calidad de servicio por las incidencias derivadas de fallos en las instalaciones de conexión compartidas por el productor y el consumidor.

3. El contrato de acceso que el consumidor, directamente o a través de la empresa comercializadora, suscriba con la empresa distribuidora, recogerá expresamente lo establecido en el apartado 1”.

Alega la Abogada de la Generalitat que esta disposición constituye una regulación de la materia de la distribución y de redes de distribución de energía eléctrica que infringe el art. 133.1.c) EAC en la medida en que las limitaciones que impone el art. 51 LSE, junto con la prohibición del art. 15 LSE de cargar sobrecostes causados por normativa específica, se proyecta sobre las instalaciones de autoconsumo conectadas a la red de distribución que están en Cataluña y hacen inviable que la Generalitat pueda establecer obligaciones adicionales en los niveles de calidad que les pueden afectar. El Abogado del Estado rechaza esta alegación acogiéndose a lo señalado por el TC respecto de la constitucionalidad del art. 51 LSE, el cual fue impugnado también por la Generalitat de Cataluña en el marco del recurso 1908/2014 con alegaciones similares.



La impugnación de esta disposición debe ser desestimada teniendo en cuenta la STC 32/2016, FJ 12, en donde el Tribunal declara, en relación con el art. 51 LSE, que “[I]a delimitación de competencias en materia de calidad del suministro eléctrico entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña determina que al Estado corresponda el establecimiento de las bases ex arts. 149.1.13 y 25 CE, en tanto que se trata de asegurar un parámetro técnico del sector eléctrico como es la calidad del suministro que también puede tener incidencia en la definición de su régimen económico (así, STC 148/2011, FJ 7). Por su parte, el art. 133.1 c) EAC atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para ‘el desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía’, en un sentido similar al examinado en la STC 4/2013, FJ 2, allí en relación al Estatuto de Autonomía de Extremadura”. Citando la doctrina sentada en la STC 4/2013, FJ 5, concluye el Tribunal que el art. 51 es, además de básico desde la perspectiva formal, merecedor de esa misma calificación desde un punto de vista material, por cuanto regula “[...] aspectos relacionados con la continuidad y la calidad en el suministro eléctrico que constituyen un común normativo necesario para asegurar el principio de garantía del suministro de energía eléctrica a todos los demandantes del mismo, con la necesaria continuidad y calidad, principio proclamado en el art. 10.1 de la Ley del sector eléctrico y cuyo carácter básico hemos declarado en la STC 18/2011, FJ 8. Por otro lado, el establecimiento de unas determinadas medidas de calidad del suministro de energía eléctrica constituye también, como ya hemos señalado en la STC 148/2011, FFJJ 6 y 8 in fine, una garantía tanto para los consumidores como para el correcto funcionamiento de los diferentes sectores de la economía nacional. Por ello, estos preceptos presentan también una clara dimensión básica desde la perspectiva material”.

La normativa básica de calidad no obsta para que la Generalitat pueda imponer requisitos superiores en su zona, con independencia de que, conforme al art. 15 LSE, no puedan ser sufragados por la vía de los peajes eléctricos que el Estado establece para todos los consumidores de España con carácter uniforme.

Por lo que respecta al cumplimiento de los requisitos formales en el caso del art. 6 del Real Decreto 900/2015, como se señala en términos generales en el fundamento jurídico 3 de esta sentencia, la jurisprudencia del Tribunal ha admitido la colaboración reglamentaria en esta materia. En concreto, la STC 32/2016 declara en su FJ 9 que “la intervención del reglamento en la determinación de los niveles de calidad del servicio ya ha sido admitida por nuestra doctrina (SSTC 148/2011, FJ 6, y 4/2013, FFJJ 5 y 7), dado que se trata de un parámetro técnico del sector eléctrico”. Además, en su FJ 12 hace referencia, en particular, al todavía vigente Real Decreto 1955/2000 (al que también se remite ahora el art. 6 Real Decreto 900/2015) y, citando la STC 4/2013, FJ 5 (en la que se confirmó el carácter básico de diversos preceptos del Real Decreto 1955/2000), declara que desde un punto de vista formal “la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico se justifica porque la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro, así como también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias”.

En definitiva, dado que el art. 6 del Real Decreto 900/2015 trata de asegurar un parámetro técnico del sector eléctrico como es la calidad del suministro en el ámbito del autoconsumo, al tiempo que puede tener incidencia en la definición de su régimen económico, se encuadra en el ejercicio de las competencias básicas que las materias 13.ª y 25.ª del art. 149.1 CE atribuyen al Estado. Al igual que el art. 51 LSE y la normativa de desarrollo a la que se remite en materia de calidad del suministro, tiene carácter básico.

En suma, el artículo 6 no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

8. En este apartado se examina el art. 7.1 del Real Decreto 900/2015.

El art. 7 regula el procedimiento de conexión y acceso en las modalidades de autoconsumo.

La Generalitat cuestiona su apartado 1 por cuanto obliga indiscriminadamente a todos los consumidores que quieran acogerse a cualquiera de las modalidades de autoconsumo reguladas en el Real Decreto 900/2015 a solicitar una nueva conexión a la red eléctrica en los siguientes términos:

“1. Para acogerse a cualquiera de las modalidades de autoconsumo reguladas en el presente real decreto, los consumidores deberán solicitar una nueva conexión o modificar la existente a la empresa distribuidora de la zona o, en su caso, transportista aun cuando no fueran a verter energía a las redes de transporte y distribución en ningún instante procedente de la instalación de generación instalada en su red interior o con la que comparte infraestructura de conexión a la red”.

La Generalitat de Cataluña alega que este artículo no es conforme con el reparto competencial en materia de energía porque la determinación de cuáles deben ser las instalaciones de autoconsumo que deben conectarse a la red eléctrica, y en qué condiciones, es competencia autonómica. Se remite también en este caso a las alegaciones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad 1908/2014 en relación con la impugnación del art. 33 LSE que regula el acceso y conexión a la red. Se argumenta que la conexión de una instalación de autoconsumo se realiza en la red de distribución existente en Cataluña, sin perjuicio de que se cumplan los criterios básicos que el Estado establezca. El Abogado del Estado rechaza la interpretación de la Generalitat según la cual se obliga a todas las instalaciones de autoconsumo a solicitar una nueva conexión a la red eléctrica, afirmando que este artículo recoge dos supuestos, el de una nueva conexión y el de la modificación de la ya existente. Justifica esta alternativa porque resulta necesario que el distribuidor lleve a cabo un mínimo análisis técnico de la instalación, por si el vertido de energía eléctrica pudiera conllevar alguna restricción local.

Al examinar las alegaciones de la Generalitat, es necesario distinguir también en este punto entre la competencia para autorizar las instalaciones –que puede corresponder a las Comunidades Autónomas o al Estado conforme a la regla establecida en el art. 149.1.22.ª CE–, y la competencia para establecer los criterios para otorgar un permiso de conexión que, como indica la Ley en su art. 33.1.a) apartado 4, corresponde reglamentariamente al Gobierno de la Nación y que han de ser homogéneos en todo el territorio. En el caso del art. 7 del Real Decreto 900/2015 nos encontramos en este segundo supuesto: en el apartado 1 se da a los consumidores la alternativa entre solicitar nueva conexión o modificar la existente a los efectos de que se lleve a cabo un mínimo análisis

técnico de la instalación. Se trata, por consiguiente, de una cuestión que se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía eléctrica. Constituye un común normativo necesario para asegurar el principio de garantía del suministro de energía eléctrica a todos los solicitantes, con la necesaria continuidad y calidad. Este principio es proclamado en el art. 10.1 de la LSE, cuyo carácter básico se declara en la STC 18/2011, FJ 8.

Esta disposición cumple también con los requisitos materiales de la normativa básica. El art. 149.1.25.ª CE proporciona el fundamento competencial adecuado, por lo que no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

En consecuencia, es procedente desestimar la impugnación de este precepto.

9. En este apartado se examina el art. 8 del Real Decreto 900/2015 impugnado.

El art. 8, sobre los contratos de acceso en las modalidades de autoconsumo, establece en su apartado 1 que para acogerse a cualquiera de las modalidades reguladas en el presente real decreto “el consumidor deberá suscribir un contrato de acceso con la empresa distribuidora directamente o a través de la empresa comercializadora, o modificar el existente, de acuerdo con la normativa de aplicación, para reflejar esta circunstancia”.

La Generalitat impugna este apartado, en la misma línea que el precepto precedente, por obligar a los sujetos acogidos a la modalidad tipo 1 de autoconsumo a suscribir un contrato de acceso con la empresa distribuidora directamente o a través de la empresa comercializadora, o a modificar el existente, y argumenta que este precepto no puede tener amparo en el art. 149.1.13 CE. El Abogado del Estado se opone reiterando la doctrina constitucional sobre la necesaria regulación unitaria de todas las modalidades de autoconsumo y señala que lo único que hace esta disposición es reflejar el requisito establecido por el art. 44 LSE de que todo consumidor debe suscribir un contrato de acceso a redes de distribución o transporte para poder adquirir energía.

A juicio del Tribunal, el precepto recoge la exigencia elemental de que el contrato de acceso refleje la circunstancia de que el consumidor esté acogido a una modalidad de autoconsumo. Se trata de un requisito básico necesario para facilitar información entre los sujetos del sistema implicados que coadyuve al seguimiento de la implantación de estas instalaciones y su

incidencia sobre la operación del sistema que corresponde al Estado, y para el que el art. 149.1.25.ª CE confiere el adecuado fundamento competencial.

En definitiva, consideramos procedente desestimar la impugnación de este precepto.

10. En este apartado se analizan, conjuntamente, los arts. 19 a 22, en los que se regula el Registro de autoconsumo de energía eléctrica conforme a lo previsto en el art. 9 LSE.

En síntesis, el art. 19 establece que la finalidad de este Registro es “el control y el adecuado seguimiento de los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica” (apartado 3); y otorga su gestión a la Dirección General de Política Energética y Minas (apartado 2); el art. 20, que regula la inscripción, obliga a todos los sujetos acogidos a las modalidades de autoconsumo a solicitar la inscripción en el mismo, y a los distribuidores a comunicar anualmente a la Dirección General de Política Energética y Minas y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia cualquier cambio en la situación de un consumidor que estuviera conectado al sistema eléctrico y modifique dicha conexión para solicitar su aislamiento; el art. 21 regula el procedimiento de inscripción, y el art. 22 regula la modificación y cancelación de las inscripciones, por parte del gestor del Registro (esto es, la Dirección General de Política Energética y Minas).

La Generalitat considera que estos preceptos incurren en las mismas vulneraciones competenciales que fueron puestas de relieve en el recurso núm. 1908/2014 en relación con el art. 9.4 LSE, en cuyo párrafo primero se dispone que “[l]os consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica tendrán la obligación de inscribirse en el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, creado a tal efecto en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo”, y en su párrafo segundo se habilita al Gobierno para su regulación mediante normas reglamentarias. Alega que los artículos del Real Decreto por los que se desarrolla el art. 9.4 LSE, y que ahora también son cuestionados, son contrarios a los arts. 133.1 a) y b) EAC porque el ejercicio de las funciones ejecutivas que regulan le corresponde cuando se trata de instalaciones de autoconsumo de energía que están emplazadas en Cataluña. Argumenta, en particular, que un registro estatal centralizado solo se justificaría en relación con la modalidad de autoconsumo tipo 2, únicamente en relación con el control de la venta de energía del sistema eléctrico y su correspondiente retribución, y que nunca estaría justificada la existencia de un

registro gestionado por la Administración del Estado para ejercer el control de aspectos técnicos de estas instalaciones que afectan a la red de distribución de energía eléctrica que se halla emplazada en Cataluña. Citando la STC 223/2000, admite que, si bien podría ser constitucionalmente posible la creación de un registro único para todo el Estado que garantice la centralización de datos en relación al régimen económico de estas instalaciones, el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización y cancelación que efectúen las Comunidades Autónomas. En cuanto a las instalaciones de la modalidad I, argumenta que al no tener incidencia significativa en el sistema eléctrico, ni en el régimen económico del sector eléctrico, le corresponderá a la Generalitat establecer el sistema de control que considere adecuado.

El Abogado del Estado se opone a estas alegaciones aduciendo que la cobertura constitucional para el establecimiento de un registro único estatal que abarque las dos modalidades de autoconsumo se encuentra en las SSTC 32 y 60 de 2016 ya citadas, que validan la constitucionalidad del art. 9.4 LSE en el que se prevé la existencia de dicho registro. Destaca, asimismo, que el Registro se regula a los meros efectos de información y publicidad y no le compete ninguna actividad de control sobre las condiciones técnicas de los suministros acogidos a las modalidades de autoconsumo.

El Tribunal ha declarado en la STC 32/2016, FJ 6 –en la que se resuelve el recurso núm. 1908/2014–, que “[n]o cabe, a efectos de la obligación de inscripción en el registro, diferenciar entre unas instalaciones y otras, dado que una de las finalidades de dicho registro es conocer el número y características de las instalaciones de autoconsumo, con independencia de que algunos de los supuestos contemplados en el precepto tengan además repercusión en el régimen económico del sector o estén conectados al sistema, pues, en todo caso, las instalaciones de autoconsumo tienen la condición de sujetos del sistema eléctrico conforme a lo dispuesto en el art. 6 LSE”. En la misma sentencia, al examinar las alegaciones de la Generalitat de Cataluña contra el art. 9.4 LSE, se remite a la jurisprudencia en materia de registros administrativos, recogida en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 a), de la que se deduce que “es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad” (se citan, entre otras, las SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Cita también la STC 85/2015, de 30 de abril, FJ 5, en la que se declara que “en estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las

Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible”. Concluye que el art. 9.4 LSE no incurre en vulneración competencial “ya que se limita a crear un Registro único en relación con los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica, quedando diferido a un posterior desarrollo reglamentario las cuestiones relativas a la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos en relación con el registro estatal”.

La aplicación de esta doctrina determinó que la STC 32/2016 considerase acorde con el orden constitucional de competencias del art. 9.4 LSE, al apreciar que “la mera creación del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, único contenido del precepto impugnado, no ha invadido las competencias autonómicas” (en el mismo sentido STC 205/2016, de 1 de diciembre, FJ 3). Ahora corresponde examinar si el desarrollo reglamentario del referido precepto legal que efectúan los arts. 19 a 22 del Real Decreto 900/2015 impugnado en el presente conflicto de competencias respeta la doctrina constitucional en materia de registros administrativos que, como se acaba de indicar, establece que en esta materia las competencias del Estado estén “circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único” y que “otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible” (SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6; 32/2016, FJ 3, entre otras muchas).

La aplicación de esta doctrina conlleva que los arts. 19, 20, 21 y 22 del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre sean contrarios al orden constitucional de competencias. La regulación que establecen estos preceptos del Registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica previsto en el art. 9.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico no puede considerarse amparada en las competencias del Estado en esta materia que, como acaba de indicarse, están “circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único”. Estos preceptos exceden de este ámbito competencial al atribuir a este Registro facultades de carácter ejecutivo que lesionan las competencias de las Comunidades Autónomas. Así lo evidencia lo dispuesto en el art. 19.3 en el que se establece que este Registro “tendrá como finalidad el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica”. La asignación de estos fines al referido Registro pone de manifiesto que a través del mismo se va a realizar una función de control y seguimiento de las

instalaciones de autoconsumo, lo que vulnera las competencias ejecutivas que, en materia de energía, corresponde a las Comunidades Autónomas. Ha de tenerse en cuenta que, aunque no cabe descartar que en supuestos excepcionales puedan calificarse como básicas medidas de carácter ejecutivo –así sucederá en aquellos supuestos en los que la supraterritorialidad, la necesidad de coherencia o la homogeneidad técnica exijan la centralización de la actividad (STC 171/2016, de 8 de octubre, FJ 5)-, en el presente caso no concurren estas circunstancias, pues la función que este precepto reglamentario atribuye al Registro administrativo de autoconsumo –el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos al autoconsumo- puede ser ejercido por las Comunidades Autónomas sin afectar a la homogeneidad del sistema en su conjunto que exige su correcto funcionamiento. Por todo ello, la regulación que efectúa el art. 19 de este Registro, dados los fines que le atribuye, vulnera el orden constitucional de competencias.

De igual modo los arts. 20, 21 y 22 del Real Decreto 900/2015, que regulan la obligación de todos los consumidores acogidos a las modalidades de energía eléctrica de solicitar la inscripción en el registro estatal de autoconsumo de energía eléctrica (art. 20), el procedimiento de inscripción en este registro (art. 21) y la modificación y cancelación de las inscripciones (art. 22) son también contrarios al orden constitucional de competencias. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, “la inscripción registral es un acto típicamente ejecutivo” y por ello, en relación con la inscripción en estos registros estatales, este Tribunal ha sostenido que para que sean compatibles con las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas “debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas” (SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12).

La aplicación de esta doctrina determina, como se ha indicado, que estos preceptos sean inconstitucionales y nulos al lesionar las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas.

11. En este apartado se examina la disposición adicional primera, sobre “Instalaciones de cogeneración asociadas a un consumidor”.

La Generalitat impugna el apartado 6º, según el cual:

“6. Excepcionalmente, los titulares de las instalaciones de producción de cogeneración con autorización administrativa de construcción a la entrada en vigor del presente real decreto que

acrediten imposibilidad técnica o física para adaptar su configuración de medida a lo dispuesto en el apartado 4 o 5, podrán solicitar a la Dirección General de Política Energética y Minas la autorización para utilizar una configuración singular de medida en el plazo máximo de cuatro meses a contar desde la entrada en vigor del presente real decreto”.

Alega en particular que la potestad de autorizar las configuraciones singulares de medida no debe estar atribuida en exclusiva a la Administración General del Estado por cuanto se aparta del esquema de distribución de competencias establecido en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE, según el cual le corresponde al Estado las autorizaciones relativas a las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una Comunidad o el transporte de energía salga del ámbito territorial autonómico (art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE), mientras que la Generalitat de Cataluña ha asumido en el art. 133.b) la de aquellas que se circunscriban al ámbito de su territorio.

Por su parte, el Gobierno de la Nación argumenta que la medida constituye un elemento básico necesario para el funcionamiento del mercado de producción y para efectuar la liquidación de la energía eléctrica. Por ello la aplicación de la Ley del Sector Eléctrico exige la existencia de un sistema de medidas homogéneo y efectivo de los tránsitos de energía entre las diversas actividades eléctricas. Una incorrecta aplicación de cualquiera de los componentes del sistema en relación con la medida conllevaría una reducción de los ingresos que son satisfechos por todos los consumidores nacionales y que deben cubrir la retribución de las diferentes actividades que desarrollan los sujetos que operan en el sistema.

El Tribunal estima que, como argumenta el Abogado del Estado, estas autorizaciones están ordenadas a la correcta aplicación del régimen económico del sector eléctrico, que es competencia estatal. Su fundamento se encuentra por tanto en el art. 149.1.13. CE. Como se declara en la STC 18/2011, FJ 6.b), “dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura ‘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 95/1986, FJ 4 y, en los mismos términos, STC 188/1989, FJ 4, con cita de las SSTC 152/1988 y 75/1989). Doctrina aplicable con mayor razón a supuestos en los que existen, como en el presente, reservas competenciales expresas en favor del Estado tanto respecto de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) como del específico sector



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

energético (art. 149.1.25 CE)”.  


En este supuesto existen razones que justifican que esta medida, aunque sea ejecutiva, tenga carácter básico. La finalidad perseguida a través de la misma ~~garantizar~~ la integración en el sistema de autoconsumo de las instalaciones de producción de cogeneración con autorización administrativa de construcción a la entrada en vigor del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, que acrediten la imposibilidad técnica o física de adaptar su configuración de medida a lo dispuesto en el apartado 4 o 5 de esta disposición adicional sobre precisos equipos de medida y requisitos técnicos y de configuración- no puede alcanzarse únicamente a través del ejercicio de las competencias normativas, pues, en estos casos, dada la “configuración singular” de estas instalaciones inherente a su peculiar naturaleza derivada de su asociación con mecanismos productivos de diversa índole, no es posible establecer una regulación que disponga, con carácter general, los criterios que permitan su integración en el sistema. La propia singularidad de cada instalación de cogeneración requiere una valoración individual en cada caso que impide que pueda ofrecerse una respuesta a este tipo de problemas mediante medidas exclusivamente normativas. Por otra parte, estas medidas, al incidir en el funcionamiento del sistema en su conjunto, solo pueden ser adoptadas por el Estado, pues es quien puede garantizar que, dentro de su singularidad, las instalaciones que presenten similitudes se autoricen conforme a criterios que tengan cierta homogeneidad -de ahí el carácter básico de esta medida ejecutiva- y asegurar de este modo que se integran en el sistema sin perturbar su correcto funcionamiento. Como se sostuvo en la STC 171/2016, de 6 de octubre, -esta sentencia se refería también a una medida ejecutiva que la norma estatal atribuía al Gobierno en relación con la utilización de la cogeneración de alta eficiencia para el suministro de energía en los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración- “la exigencia de una coordinación de datos que supera la perspectiva autonómica, así como el carácter esencial de la coherencia y homogeneidad técnica de la actuación de las Administraciones públicas” justifican que en estos supuestos medidas ejecutivas puedan tener carácter básico.

Por todo ello en este caso la autorización de excepciones al régimen general -y básico- puede estimarse asimismo básico.

Por otra parte, y con independencia de que sea un elemento ajeno al esquema de distribución de competencias en sentido estricto, el carácter extraordinario y transitorio de esta disposición resulta confirmado en la norma por la previsión de una operatividad en el tiempo muy limitada, ya que se restringe a los primeros cuatro meses tras la entrada en vigor del Real Decreto.

limitada, ya que se restringe a los primeros cuatro meses tras la entrada en vigor del Real Decreto.

En consecuencia, procede desestimar las alegaciones en relación el apartado sexto de la disposición adicional primera.

12. En este apartado se examina el apartado primero de la disposición adicional segunda.

En este apartado se regulan los vertidos a la red de energía eléctrica por consumidores que implanten sistemas de ahorro y eficiencia, estableciendo lo siguiente:

“1. Los consumidores de energía eléctrica conectados en alta tensión que realicen una actividad cuyo producto secundario sea la generación de energía eléctrica y que, debido a la implantación de un sistema de ahorro y eficiencia energética, que no sea ningún medio de generación de electricidad ni batería ni sistema de almacenamiento de energía, dispongan en determinados momentos de energía eléctrica que no pueda ser consumida en su propia instalación, podrán ser autorizados excepcionalmente por la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a verter dicha energía a la red siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que presenten certificado del gestor de la red a la que estén conectados acreditativo de haber obtenido los permisos de acceso y conexión para verter energía eléctrica de conformidad con lo previsto en la normativa de aplicación en materia de acceso a las redes de transporte y distribución.

b) Que presenten un proyecto de las medidas de ahorro y eficiencia a adoptar indicando la incidencia en su consumo de energía eléctrica. No serán considerados sistemas de ahorro y eficiencia energética, a efectos de la presente disposición, aquellos que incluyan la instalación de un generador o una batería o sistema de almacenamiento de energía eléctrica.

2. La facturación del suministro y de los peajes de acceso a las redes se realizará sobre la demanda horaria, y sobre toda la potencia demandada, conforme a lo establecido en el artículo 9 del Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre y utilizando a estos efectos el contador situado en el punto frontera de la instalación. La demanda horaria no podrá ser en ningún caso negativa”.

La Generalitat de Cataluña alega que esta disposición vulnera el art. 149.1.22.ª CE y el art. 133 EAC al reservar a un órgano del Estado la facultad de autorizar el vertido de la energía eléctrica a dichos consumidores.

Por el contrario, el Abogado del Estado sostiene que en ningún caso se cuestiona la competencia de la Generalitat de Cataluña para otorgar las autorizaciones sobre las instalaciones de producción que estén en su territorio y cuyo aprovechamiento se proyecte solo sobre la propia Comunidad conforme al esquema de distribución de competencias establecido en el art. 149.1.22.ª CE y en el art. 133 EAC. Argumenta que las autorizaciones por parte de la Dirección General de

Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo “se refiere el régimen económico que se aplica sobre la energía que eventualmente puedan verter estas instalaciones, competencia del Estado”.

Esta disposición es conforme con el sistema de distribución de competencias siempre que se interprete -interpretación aceptada por el Gobierno, como se deduce de sus alegaciones- en el sentido de que el otorgamiento de estas autorizaciones corresponde al Estado únicamente en los casos en los que el art. 149.1.22 le atribuye competencias de autorización de las instalaciones eléctricas (“cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”). En consecuencia, no incide en las competencias asumidas conforme al art. 133 EAC por la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones de instalaciones, ya que estas competencias se refieren al “otorgamiento de las autorizaciones que transcurran íntegramente en el territorio de Cataluña”. El apartado segundo de esta norma, que establece el régimen económico de dichos vertidos de energía eléctrica a la red, tiene carácter básico en virtud de las competencias que reconocen al Estado los apartados 13 y 25 del art. 149.1 CE.

13. En este apartado se examina la disposición adicional novena.

La disposición adicional novena, sobre “Supervisión y evaluación del desarrollo de las modalidades de autoconsumo”, impone obligaciones de información a las empresas distribuidoras de energía eléctrica en los siguientes términos:

“1. Las empresas distribuidoras deberán remitir a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el primer trimestre de cada año, la información relativa al número de contratos de acceso suscritos en cada modalidad de autoconsumo durante el año anterior, incluyendo la información relativa a la potencia contratada asociada a los mismos, así como la potencia de generación instalada en la red interior, la demanda horaria anual, el autoconsumo horario anual y, en su caso, el vertido horario anual. La Dirección General de Política Energética y Minas podrá acceder a dicha información para lo que la citada Comisión le facilitará acceso electrónico que permita la realización de consultas sobre la información en condiciones que mantengan la seguridad, confidencialidad e integridad de la información.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia hará pública en su página web la información relativa al número de contratos en cada una de las modalidades de autoconsumo suscritos hasta la fecha, agregada por empresa distribuidora, comunidad o ciudad autónoma y, en su caso, tecnología.

2. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo informará a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos con una periodicidad, al menos, trienal sobre la evolución del autoconsumo en España. Dicho informe, que será publicado en la página web del Ministerio de

Industria, Energía y Turismo, incluirá información relativa a la implantación del autoconsumo, sus modalidades y evolución de la tecnología, vías para fomentar la generación distribuida y el impacto económico de cualquier reducción de los peajes, cargos y costes que se reconozca o pueda establecerse.

A estos efectos, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia remitirá un informe, que habrá de elaborarse en colaboración con todos los sectores afectados en el que se incluirá la información relativa a la implantación del autoconsumo, sus modalidades, así como las vías para fomentar la generación distribuida, siempre garantizándose la sostenibilidad del sistema eléctrico, para lo que formarán parte de su contenido los datos acerca del impacto económico de cualquier reducción de los peajes, cargos y costes que se reconozca o pueda establecerse.”.

La Generalitat considera que esta información debería remitirse a través de la Generalitat de Cataluña, siendo esta la que facilite a la propia Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia la información requerida, por implicar el ejercicio de una función ejecutiva sobre empresas de producción de energía que tienen sus instalaciones en el territorio catalán, y consumirse la energía que producen también en Cataluña.

Por su parte el Abogado del Estado argumenta que esta información se solicita para el correcto seguimiento de la implantación de estas instalaciones y de su incidencia sobre la operación del sistema, competencia que corresponde al Estado y que por eficiencia administrativa se solicita directamente.

El Tribunal ya se ha pronunciado sobre una cuestión similar en el marco de la STC 120/2016, FJ 10 (en relación con los dos preceptos que integran el capítulo VIII, bajo el título “Información y auditoría”, del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica), que resuelve aplicando la doctrina de la STC 223/2000, FJ 19, ya citada en el fundamento jurídico 10 de esta Sentencia, en la que se afirma que “no puede, por principio, condicionarse de modo absoluto la recepción de la información por el Estado a que la misma se traslade a través de la Generalidad”.

La disposición adicional novena del Real Decreto 900/2015 se ajusta a los criterios establecidos en dicha jurisprudencia por cuanto se limita a prescribir una serie de requerimientos de información relacionados con los contratos de acceso suscritos en cada modalidad de autoconsumo a los efectos de que la Comisión Nacional de los Mercados haga pública la información y elabore el informe en el ejercicio de sus competencias. En definitiva, la disposición

adicional novena no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

Esto no obsta para que la Generalitat, en el marco de la regulación sobre distribución de la actividad de energía, pueda establecer las disposiciones necesarias para requerir la información que considere necesaria para el ejercicio de sus competencias reconocidas en el art. 133 EAC.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional novena.

14. En este apartado se examina la disposición final sexta.

La impugnación de la disposición final sexta, que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer la regulación cuestionada del Real Decreto 900/2015, debe resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos. Por tanto, incurre en extralimitación competencial, por cuanto califica como básico en virtud de los arts. 149.1.13.ª y 149.1.25.ª CE el inciso del art. 4.3, que el Tribunal considera inconstitucional.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º. Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo, el apartado 3 del art. 4 del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, que establece que “En ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores” y los artículos 19, 20, 21 y 22 del referido Real Decreto.



2º. Declarar que el apartado 1 de la disposición adicional segunda del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, es conforme con la Constitución, interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 12.

3º. Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinticinco de mayo de dos mil diecisiete.

