



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · primer període · número 8 · dilluns 16 de novembre de 2015

TAULA DE CONTINGUT

3. Tramitacions en curs

3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

3.10.05. Procediments d'investidura del president o presidenta de la Generalitat

Debat del programa i votació d'investidura del candidat proposat a la presidència de la Generalitat

201-00001/11

Rebuig de la primera proposta de candidat

3

4. Informació

4.44. Edictes

Edicte que dimana de la impugnació de resolució autonòmica (títol V LOTC) 6330-2015

4

4.45. Composició dels òrgans del Parlament

4.45.02. Ple del Parlament

Composició del Ple del Parlament

396-00001/11

Correcció d'errades de publicació (BOPC 6)

4

4.55. Activitat parlamentària

4.55.15. Convocatòries

Sessió plenària 4

Convocada per al 19 de novembre de 2015

5

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 5459/2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra diversos articles i la disposició addicional primera de la Llei 20/2014, del 29 de desembre, de modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum

381-00016/10

Alegacions que formula el Parlament

5

4.90. Règim interior

4.90.10. Càrrecs i personal

Resolució de nomenament de personal eventual del Parlament de Catalunya

Acord

64

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès a Multitext, SL

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

3. Tramitacions en curs

3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

3.10.05. Procediments d'investidura del president o presidenta de la Generalitat

Debat del programa i votació d'investidura del candidat proposat a la presidència de la Generalitat

201-00001/11

REBUIG DE LA PRIMERA PROPOSTA DE CANDIDAT

Rebutjada pel Ple del Parlament en la sessió 3, tinguda el 12.11.2015, DSPC-P 4.

4. Informació

4.44. Edictes

Edicte que dimana de la impugnació de resolució autonòmica (títol V LOTC) 6330-2015

Reg. 346

Tribunal Constitucional

Impugnación de resolución autonómica (Título V LOTC) n.º 6330-2015, contra la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015» y su Anexo

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 11 de noviembre actual, ha admitido a trámite la impugnación de resolución autonómica (Título V LOTC) núm. 6330-2015, promovida por el Gobierno de la Nación contra la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015» y su Anexo. Y se hace constar que por el Gobierno se ha invocado el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 77 LOTC, produce la suspensión de la Resolución impugnada y su Anexo (desde hoy, fecha de interposición del recurso, para las partes del proceso y desde su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros). Conforme al artículo 87.1 LOTC, sin perjuicio de la obligación que dicho precepto impone a todos los poderes públicos de cumplir las resoluciones de este Tribunal, y de acuerdo con lo pedido por la parte recurrente, notifíquese personalmente la presente resolución a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña, al Secretario General del Parlamento de Cataluña y al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno en funciones de la Generalitat de Cataluña. Se les advierte, asimismo, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir.

Madrid, 11 de noviembre de 2015

La Secretaria de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional, Herminia Palencia Guerra

4.45. Composició dels òrgans del Parlament

4.45.02. Ple del Parlament

Composició del Ple del Parlament

396-00001/11

CORRECCIÓ D'ERRADES DE PUBLICACIÓ (BOPC 6)

En el BOPC 6, a la pàg. 11

On hi diu:

«Atès que el diputat Antonio Gallego Burgos ha complert els requisits que estableix l'article 31.1 del Reglament (credencial: reg. 214; acatament de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: reg. 215; declaració d'activitats i béns: reg. 216 i 217), es constata i es manifesta que ha accedit al ple exercici de la condició de parlamentari.»

Hi ha de dir:

«Atès que el diputat *Fernando Sánchez Costa* ha complert els requisits que estableix l'article 31.1 del Reglament (credencial: reg. 214; acatament de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: reg. 215; declaració d'activitats i béns: reg. 216 i 217), es constata i es manifesta que ha accedit al ple exercici de la condició de parlamentari.»

4.55. Activitat parlamentària

4.55.15. Convocatòries

Sessió plenària 4

CONVOCADA PER AL 19 DE NOVEMBRE DE 2015

Presidència del Parlament

D'acord amb l'article 71.2 i 3 del Reglament, us convoco a la sessió següent del Ple del Parlament, el 19 de novembre de 2015, a les 10.00 h al Saló de sessions.

Ordre del dia

1. Decret llei 3/2015, del 6 d'octubre, de modificació de la Llei 25/2010, del 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relativa a la creació del Registre de parelles estables. Tram. 203-00022/10. Govern de la Generalitat. Debat i votació sobre la validació o derogació del decret llei (text presentat: BOPC 679/X, 3).

2. Report de la Diputació Permanent. Tram. 243-00001/11. Mesa del Parlament. Substanciació.

La presidenta, Carme Forcadell i Lluís
Palau del Parlament, 13 de novembre de 2015

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 5459/2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra diversos articles i la disposició adicional primera de la Llei 20/2014, del 29 de desembre, de modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum

381-00016/10

AL-LEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

Al Tribunal Constitucional

La letrada del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, según tiene acreditado en el procedimiento correspondiente al recurso de inconstitucionalidad núm. 5459-2015 ante el Tribunal Constitucional comparece, y como mejor en derecho proceda

Dice

1. Que, en fecha 13 de octubre de 2015, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Pleno de este Tribunal el 6 de octubre de 2015, por la que se admite a trámite el **Recurso de Inconstitucionalidad número 5459-2015**, promovido por el Presidente del Gobierno y en su representación y defensa por el Abogado del Estado contra los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010] y la Disposición adicional primera de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la pro-

tección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo.

2. Que, en fecha 19 de octubre de 2015 el Parlamento de Cataluña fue notificado de la providencia dictada por el Pleno de este Tribunal el 9 de octubre de 2015, por la que se rectifica el error material advertido en la Providencia dictada el 6 de octubre de 2015.

3. Que, mediante providencia de 21 de octubre de 2015 el Tribunal Constitucional, a petición de esta representación tuvo por personado al Parlamento de Cataluña, en el recurso de referencia y le confirió una prórroga de ocho días más, desde el siguiente al de expiración del plazo ordinario para la formulación de alegaciones.

4. Que, evacuando el trámite conferido mediante la providencia a que se ha hecho referencia, esta representación se opone a la demanda planteada en base a la formulación de las siguientes,

Alegaciones

Primera. La demanda efectúa una determinación totalmente errónea de los títulos competenciales que sirven de parámetro para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo.

1. Alcance y delimitación del objeto del recurso interpuesto y su relación con la finalidad de la norma impugnada.

El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone contra varios preceptos de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo (en adelante, Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014).

Concretamente, y del mismo modo que el expresado en la demanda los referidos preceptos afectan a dos ámbitos materiales claramente diferenciados y sobre los cuales se van a articular las siguientes alegaciones: por un lado, los preceptos cuyo objetivo es hacer frente a la situación de las personas consumidoras que presentan una especial situación de vulnerabilidad económica, así como de las medidas adoptadas para hacer frente y paliar los efectos de la pobreza energética y por otro, los artículos que contienen medidas para incrementar las garantías de las personas consumidoras en la contratación del crédito o préstamo hipotecario, de modo que como hemos afirmado anteriormente, la articulación de las presentes alegaciones se estructura teniendo en cuenta cada uno de los referidos ámbitos materiales.

En relación al primero de los ámbitos mencionados se impugnan los siguientes preceptos: los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], y la Disposición adicional primera, todos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

En relación al segundo de los ámbitos, es decir, los artículos que contienen medidas para incrementar las garantías de las personas consumidoras en la contratación del crédito o préstamo hipotecario, se impugnan los siguientes preceptos: los artículos 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010, y 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010], todos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

En este apartado se procede al análisis detallado del contenido de los preceptos que conforman las disposiciones impugnadas, para determinar con exactitud, cuál es el ámbito material de los mismos, y así a partir del análisis de la finalidad y del objeto de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, determinar qué títulos competenciales

a criterio de esta representación entran en juego, toda vez que, coincidiendo en parte con la recurrente, la presente controversia se ciñe a una cuestión estrictamente competencial.

Antes de pasar al análisis pormenorizado de los preceptos impugnados, es preciso analizar por un lado cuál es la finalidad perseguida mediante la regulación contenida en la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, cuál es el contexto social en base al cual se aprueba dicha modificación normativa, y por otro, la materia concreta objeto de regulación modificativa, para poder identificar con la máxima precisión posible, si la regulación substantiva incurre en la invasión competencial alegada de contrario, y sobre la cual se plantean las dudas de constitucionalidad. Seguidamente, se justificará, la plena constitucionalidad de los referidos preceptos, no sólo por ser estos conformes al bloque de constitucionalidad de distribución de competencias, sino también porque los referidos preceptos no contravienen ninguna de las normas estatales invocadas como básicas en la demanda de inconstitucionalidad.

En primer lugar, y en relación con la finalidad perseguida mediante la aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, debemos afirmar que de la lectura del Preámbulo se desprende con una claridad meridiana que el objeto de la norma en relación con el primero de los ámbitos materiales a los cuales hemos hecho mención, a saber el relativo a las medidas de protección de las personas que se encuentran en situación de pobreza energética, es la modificación del Código de Consumo de Cataluña, para dar una respuesta inmediata a la situación de urgencia social derivada de la imposibilidad de que muchas familias catalanas puedan atender los gastos derivados del pago de los suministros básicos de luz y gas dada la coyuntura económica general, el incremento de las tarifas producido en los últimos años, así como las cotas tan alarmantes de paro existentes. Además, y en estrecha relación con la anterior, debemos afirmar que el objeto de la norma también consiste en dar cumplimiento con el mandato de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (en adelante, la Directiva 2009/72/CE) y la Directiva 2009/73/CE, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (en adelante, la Directiva 2009/73/CE) sobre la necesidad de que los Estados miembros adopten las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico y de gas a los consumidores vulnerables.

En este sentido, y sin perjuicio de entrar en el análisis más detallado de las referidas Directivas, es preciso traer a colación lo que afirma la misma en su Considerando 45 (y en el mismo sentido la Directiva 2009/73/CE en sus Considerandos 33 y 47) en el siguiente sentido y a favor de los consumidores vulnerables: *«Es importante que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables en el contexto del mercado interior de la electricidad»*.

Así pues, tal y como reza el Preámbulo de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de lo que se ha tratado es de que el Gobierno de la Generalidad, en uso de los títulos competenciales que más adelante se analizaran, y ante la inactividad por parte del legislador estatal de transponer todos los términos de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE en lo que atañe a los consumidores vulnerables, ha adoptado un conjunto de medidas para salvaguardar las condiciones básicas de vida de las familias catalanas situadas en los lindares más extremos de pobreza económica, y por ende también, de la denominada últimamente como pobreza energética, fenómeno por desgracia cada vez más extendido y sobre el cual los organismos internacionales y las distintas instituciones ya se han pronunciado.

En este sentido, y para recordar la inacción del Gobierno estatal en esta materia, es preciso destacar como el Consejo Ejecutivo de la Generalidad acordó en fecha 12 de noviembre de 2014 solicitar a la Comisión Europea que emprendiese las acciones correspondientes para que el Estado español cumpliera con sus obligaciones y prohibiese los cortes en el suministro de gas y electricidad a las personas vulnerables en los periodos críticos del año, tal y como establecen las Directivas europeas 2009/72/CE y 2009/73/CE. El 3 de marzo de 2011 era la fecha límite para que el ordenamiento jurídico español transpusiera estas directivas europeas, que fijaban la protección para los clientes vulnerables en materia energética.

Debemos tener en cuenta como en septiembre de 2013 el Comité Económico y Social Europeo emitió el Dictamen «Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética» (2013/C 341/05) en la que insistió en la necesidad de transponer íntegramente dichas directivas y garantizar la protección de las personas en situación de vulnerabilidad. Hasta el momento, sin embargo, la normativa estatal conformada por la Ley 24/2013 solo ha regulado la figura del bono social en el sector eléctrico, una regulación que no satisface los requerimientos de las directivas en cuanto a la definición y la protección de los consumidores vulnerables.

En este sentido, es preciso recordar como el Consejo Ejecutivo de la Generalidad acordó solicitar a la Comisión Europea la aplicación de las medidas oportunas, teniendo en cuenta que el entonces Decreto ley impugnado 6/2013, de 23 de diciembre, por el cual se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, resolvía para el territorio catalán el desarrollo de la normativa comunitaria y que ahora, con la impugnación y posterior suspensión de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 ha dejado desprotegidos a los consumidores vulnerables de Cataluña.

Asimismo, y en relación con el contexto social y normativo donde se inserta Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, es importante destacar que la misma se articula desde el punto de vista material, con objeto de dar respuesta al problema tan alarmante que están padeciendo muchas personas con motivo de la imposibilidad de pagar las facturas de los suministros de electricidad y gas, impago que si bien puede persistir durante todos los meses del año, adquiere una relevancia de especial gravedad cuando atañe a los meses de invierno o denominados por las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE como periodos críticos. En este sentido, es importante destacar como esta realidad social tan cruel y con un impacto social y sanitario tan grave sobre la calidad de vida de las personas que padecen una situación de pobreza, ha dado lugar a que el propio Síndic de Greuges, en sintonía con las prioridades del Comité Económico y Social Europeo, del Consejo Europeo y con el resto de instancias internacionales, haya elaborado unos informes monográficos denominados «*La pobreza energética a Cataluña*», publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento* (BOPC núm. 178, de 4 de noviembre de 2013) y el «*Informe sobre el derecho a los suministros básicos (electricidad, agua y gas)*» (BOPC núm. 464, de 22 de diciembre de 2014) y que se adjuntan al presente escrito, tal y como consta en la parte final de las presentes alegaciones, especialmente en la relativa a la petición del levantamiento de la suspensión de los preceptos de la ley impugnada. También puede hacerse mención por significativo el estudio realizado en 2014 por la Asociación de Ciencias Ambientales (Pobreza Energética en España Análisis de Tendencias), que también se adjunta en la parte final de las presentes alegaciones.

En el referido informe del Síndic de Greuges se constata como la pobreza energética debe ser una nueva prioridad social y, por ello, debe ser abordada desde todos los ámbitos, toda vez que, no sólo afecta al acceso a la electricidad, el gas o el agua de la población, sino que también afecta a las condiciones de salud de la misma de modo que, de no adoptar medidas públicas adecuadas y de persistir la imposibilidad de hacer frente al pago de los referidos consumos puede comportar una degradación de la situación personal y familiar de los afectados, que incrementa su grado de vulnerabilidad, conllevando una situación que exigirá la adopción de políticas públicas con un gasto mucho mayor.

En este panorama, puede interpretarse que el aumento de las cifras de pobreza energética es una de las múltiples vías en las que la crisis está afectando desde hace tiempo a la sociedad, circunstancia que a esta representación le hace cuestionar (y aun sabiendo cuál es la sede en donde se dirime la presente controversia) el hecho de ceñir la presente controversia a un tema en estrictos términos competenciales, obviando como lo hace la recurrente a lo largo de toda la demanda, que la voluntad del legislador catalán ha sido la de legislar desde la perspectiva del consumidor y de la protección de los derechos de sus ciudadanos, haciendo especial mención a los ámbitos especialmente vulnerables, como lo son los consumidores que no pueden abonar los suministros básicos y aquellos que se ven inmersos en procedimientos de ejecución hipotecaria, con motivo de la inclusión de cláusulas abusivas e incluso ilegales, tal y como han venido reconociendo los tribunales ordinarios.

En segundo lugar, y en relación con la finalidad perseguida mediante la aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, debemos afirmar que en relación con el

ámbito de los créditos o préstamos hipotecarios, y ante el aumento considerable en la tasa de ejecuciones hipotecarias desde el inicio de la crisis financiera mundial en 2007 y hasta la fecha, el preámbulo de la misma establece que la finalidad de la Ley objeto de la presente impugnación es la de «[...] *impulsar una serie de medidas que mejoren la situación de las personas consumidoras en el ámbito de los créditos o préstamos hipotecarios, especialmente cuando se trata de la adquisición de la vivienda habitual.*» y ello, siguiendo las orientaciones marcadas por la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero, sobre los contratos de crédito para los consumidores relativos a los bienes inmuebles de uso residencial. Así en el referido Preámbulo de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, se insiste que desde el punto de vista teleológico la reforma del Código de Consumo se dirige a incrementar esencialmente, **«las garantías de la persona consumidora en la contratación de créditos o préstamos hipotecarios, lo que implica la regulación del contenido de la publicidad, la información precontractual, el deber de análisis de la solvencia de la persona consumidora y el deber, tanto de las entidades financieras y de crédito como del notario que interviene, de hacer comprensibles a la persona consumidora las implicaciones económicas y jurídicas de la transacción concreta, especialmente las consecuencias en caso de impago.»**

A pesar de que sobre esta cuestión se volverá a insistir más adelante, para defender cuál es el título competencial que debe servir de parámetro en el presente enjuiciamiento de constitucionalidad, se procede al análisis del contenido exacto de los preceptos objeto del presente recurso, y a exponer su alcance desde el punto de vista material, para seguidamente identificar con mayor precisión, los motivos o razones que sirven a la recurrente de fundamento a los efectos de plantear las dudas sobre su constitucionalidad, y contra las cuales se articulan las presentes alegaciones.

1.1 Contenido y finalidad de primer grupo de preceptos impugnados en materia de pobreza energética y personas en situación de vulnerabilidad económica: los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], y la disposición adicional primera, de la ley del parlamento de Cataluña 20/2014.

Empezando pues, con el primero grupo de preceptos impugnados, el relativo a las medidas de protección a los consumidores vulnerables en materia de suministros básicos, debemos señalar que el primero de los preceptos impugnados, es el artículo 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, impugnado adiciona una nueva letra v) en el artículo 111-2 del Código de Consumo, correspondiente a las definiciones, que añade el concepto relativo a «Pobreza energética», así como también una nueva letra w) que introduce la definición de «Personas en situación de vulnerabilidad económica».

El artículo 111-2 incluye todas las definiciones del Código y se encuentra dentro del Libro primero relativo a las «Disposiciones generales», Título I «Disposiciones preliminares», y concretamente, dentro del Capítulo I, que establece el «Objeto, ámbito de aplicación y definiciones.» Se trata pues, desde el punto de vista sistemático, de una norma con una vocación de aplicación general para todo el ámbito de aplicación del Código de Consumo de Cataluña, que en su artículo 1 establece lo siguiente:

«La presente ley tiene por objeto garantizar la defensa y la protección de los derechos de las personas consumidoras y establecer, en el ámbito territorial de Cataluña, los principios y normas que deben regirlas para mejorar la calidad de vida de las personas consumidoras.»

Así, desde un punto de vista teleológico la nueva letra v) supone la incorporación, en el artículo 111-2 del Código de Consumo de la definición de lo que se considera a efectos de la referida norma como pobreza energética, a los efectos de poder determinar los destinatarios de las medidas establecidas para paliar los efectos derivados ante la imposibilidad de pago por parte de los mismos de los suministros básicos. Este precepto establece lo siguiente: «v) *Pobreza energética: incapacidad de un hogar para satisfacer el mínimo de servicios energéticos y, de esta forma, garantizar las necesidades básicas*

teniendo en cuenta los factores personales, geográficos y materiales que concurren. Estos parámetros deben definirse por reglamento.»

Asimismo, el referido artículo 3 también añade una nueva letra w) que supone modificar la definición de «Personas en situación de vulnerabilidad económica» añadido en su día por el Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña (en adelante, Decreto-ley catalán 6/2013) como un instrumento para garantizar la protección de los consumidores que tengan la condición de vulnerables y para mejorar la calidad de vida de los mismos, desde todos los ámbitos donde éstos tengan relación con las relaciones de consumo, regulación que como más adelante se justificará, se efectúa por el legislador autonómico en virtud de las competencias exclusivas estatutariamente asumidas en materia de servicios sociales ex artículo 166 EAC y consumo ex artículo 123 EAC.

Esta nueva letra w) pone en estrecha relación a las personas en situación de vulnerabilidad económica con la falta de recursos económicos, de modo que, al establecer la definición, afirma que «*son aquellas personas consumidoras que presentan una carencia de recursos económicos, de acuerdo con los siguientes criterios: [...]»* y en los apartados subsiguientes se establecen los criterios económicos y objetivos, en base a los cuales puede considerarse que una persona tiene tal la condición. Así, los apartados 1º, 2º y 3º de la letra w) del artículo 111-2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, que se añade al Código de Consumo, establecen:

«1. Que el total de ingresos de los miembros de la unidad familiar o convivencial no sea en ningún caso superior, por todos los conceptos, a 1,5 veces el indicador de renta de suficiencia, incrementado por los siguientes conceptos:

1.a) Un 30% por cada miembro de la unidad a partir del tercero.

1.b) Un 10% por cada miembro de la unidad en situación de dependencia moderada.

1.c) Un 20% por cada miembro de la unidad en situación de dependencia severa.

1.d) Un 30% por cada miembro de la unidad en situación de gran dependencia.

1.e) Un 10% por cada miembro de la unidad de sesenta y cinco años o más.

Para determinar si se supera este límite, deben añadirse los ingresos que los miembros de la unidad familiar reciban en concepto de percepciones o ayudas sociales.

2. Que se declare que no puede reducirse el gasto relativo al consumo de bienes o servicios porque se han agotado todas las medidas a tal fin.

3. Que se acredite que las tarifas que tienen contratadas para el servicio de suministro de agua, electricidad o gas responden a la modalidad de tarifa social establecida por la normativa aplicable.»

Por otro lado, y pasando al análisis del segundo de los preceptos, debemos afirmar que el artículo 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua] añade cinco nuevos apartados al artículo 252-4 del Código de Consumo que regula las relaciones de los consumidores con los servicios considerados básicos, es decir, aquellos que a tenor del artículo 251-2 del Código de Consumo son de carácter esencial y necesarios para la vida cotidiana, o que tienen un uso generalizado entre las personas consumidoras.

En el presente recurso se impugnan los apartados 7 y 8 (con exclusión a lo referente al suministro del agua), el primero de los cuales se establece un mecanismo de protección para que aquellos consumidores que tengan la condición de *económicamente vulnerables*, y ante la situación de que por falta del pago de los suministros de electricidad o gas se les pueda interrumpir los referidos suministros, se pueda suspender la referida interrupción si presenta el correspondiente informe de los servicios sociales sobre su situación personal, o en su defecto la copia de la solicitud del referido informe. Asimismo, en el segundo párrafo del apartado 7 se establece la regulación, los plazos y las condiciones de emisión del referido informe acreditativo de la referida situación personal por parte de los servicios sociales de la Generalidad, la única competente sobre esta materia, para evitar que las personas afectadas queden en una situación de precariedad e indefensión, informe que tiene efectos vinculantes en relación a los posibles cortes de suministro.

En el apartado 8 del artículo 252-4 del Código de Consumo de Cataluña se establece un mecanismo de protección automática consistente en imposibilitar el corte de suministro de electricidad o gas por impago, a favor de las unidades familiares que tengan la condición de «*económicamente vulnerables*», de conformidad con lo establecido en la letra w) del artículo 111-2 del Código de Consumo de Cataluña, durante los meses que sean considerados críticos, y que así sea establecido mediante la Orden correspondiente. Seguidamente, se establecen las garantías necesarias para facilitar a las partes que puedan llegar a un acuerdo en relación con la posposición del pago que puede derivarse del acuerdo entre las familias y las compañías suministradoras, de forma directa entre las mismas o bien mediante los sistemas voluntarios de resolución extrajudicial de conflictos, establecidos en el propio Código de Consumo (Título III, Capítulo II, artículos 132-1 a 132-3, en relación con la Mediación; y Capítulo III, artículos 133-1 a 133-5, sobre el Arbitraje de consumo). A ello hay que añadir que el propio precepto establece que en caso de que ambas partes no puedan llegar a un acuerdo para establecer la posposición o aplazamiento del pago de las facturas pendientes, el consumidor *ope legis* y en plena sintonía con las directivas europeas, tiene derecho a satisfacer la deuda pendiente de manera íntegra o fraccionada entre los meses siguientes a los correspondientes declarados críticos.

El tercero de los preceptos impugnados, el artículo 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], establece en qué condiciones se puede interrumpir el servicio, en caso de impago, incrementado los mecanismos para garantizar a los consumidores que la referida interrupción se lleve a cabo como último recurso, previo aviso fehaciente de las consecuencias del mismo. El referido precepto establece:

«6. **Para interrumpir el servicio de trato continuado**, es preciso que existan, como mínimo, dos recibos o facturas impagados sobre los que no exista ninguna reclamación pendiente de resolución, siempre que no hayan sido objeto de reclamación por la persona consumidora, que se le hayan comunicado de modo fehaciente las consecuencias de este impago y que se le haya dado un plazo no inferior a diez días hábiles para pagarlos.»

Finalmente, se impugna también la Disposición adicional primera, de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, mediante la cual y en plena sintonía con las directivas europeas anteriormente mencionadas se crea el Fondo de atención solidaria de suministros básicos, con el fin de ayudar a aquellas unidades familiares que, intentadas todas las vías de negociación, no puedan sufragar el coste de los suministros básicos, es decir los correspondientes al suministro de agua, electricidad y gas. La referida disposición establece lo siguiente:

«1. Se crea el Fondo de atención solidaria de **suministros básicos** para que las unidades familiares que no pueden cumplir los compromisos de pago de los **servicios de suministro de agua, electricidad o gas** a que se refiere el artículo 252-4.9 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, tengan los instrumentos de apoyo económico necesarios.

2. El Fondo de atención solidaria de suministros básicos debe desarrollarse por reglamento y debe nutrirse, entre otras aportaciones, de las que efectúen las empresas suministradoras y las administraciones públicas competentes en esta materia.»

1.2 Contenido y finalidad del segundo grupo de preceptos impugnados relativo a las medidas para incrementar las garantías de las personas consumidoras en la contratación del crédito o préstamo hipotecario: los artículos 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010, y 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

En relación con el segundo grupo de preceptos impugnados, el relativo a las medidas de protección a los consumidores y de incremento de la información en relación con la suscripción de un crédito o un préstamo hipotecario, debemos señalar que el primero de los preceptos impugnados, es el artículo 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3

al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, el cual añade al Código de Consumo el artículo 132-4 con el fin de establecer mecanismos de protección al consumidor de un crédito o préstamo hipotecario en tanto que es la parte más vulnerable dentro de la relación contractual.

Este nuevo artículo, el 132-4 se añade por la Ley del Parlamento de Cataluña dentro del Título III regulador de los mecanismos de la resolución extrajudicial de conflictos, y concretamente, dentro del Capítulo II que comprende todas las disposiciones relativas a la *Mediación*, el mismo introduce de forma explícita la posibilidad de la utilización y la regulación del mecanismo de la mediación en el ámbito de los créditos o préstamos hipotecarios, concretamente en el marco de los supuestos de ejecución hipotecaria. El apartado 3 del artículo 132-4 cuya constitucionalidad se pone en tela de juicio, establece que antes de iniciar cualquier reclamación administrativa o procedimiento de ejecución hipotecaria, sea preciso acudir a la mediación o al arbitraje.

Este precepto cuya redacción se establece en plena sintonía con los parámetros establecidos en la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, establece lo siguiente:

«3. Las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje. Una vez transcurrido el plazo de tres meses a contar de la notificación del acuerdo de inicio de la mediación sin haber alcanzado un acuerdo satisfactorio, cualquiera de las partes puede acudir a la reclamación administrativa o a la demanda judicial.»

El segundo de los preceptos impugnados es el artículo 13, por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010, de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014. Debemos mencionar que el artículo 251-6 bajo el título relativo a «Precios de los Servicios» forma parte del Título V relativo a «De las obligaciones en la prestación de servicios», Capítulo I «Disposiciones generales» con lo cual es de aplicación con carácter general. Concretamente, el nuevo apartado 4 incorpora en el Código de Consumo catalán aquellos supuestos en los que en sede contractual en materia de créditos y préstamos hipotecarios las determinadas cláusulas pueden considerarse como abusivas. El precepto establece de forma específica cuáles son los parámetros objetivos que se deben tener en cuenta a los efectos de determinar la condición de abusivas de las cláusulas contractuales. Este apartado establece, lo siguiente:

«4. En los contratos de créditos y préstamos hipotecarios se consideran abusivas las siguientes cláusulas:

a) Las que incluyan un tipo de interés de demora superior a tres veces el interés legal del dinero vigente en el momento de la firma del contrato.

b) Las que fijen un límite a la variación a la baja del tipo de interés contratado y tengan al menos una de las siguientes características:

1ª Que se haya fijado un límite a la bajada del tipo de interés, pero no a su subida.

2ª Que el límite establecido a la bajada de los tipos de interés sea superior al 50% del valor del índice de referencia aplicable en el momento de la contratación que figure en el contrato, con la única excepción de los límites que se establezcan en el 1%, supuesto en que dicha limitación porcentual del 50% no se aplica.

3ª Que la diferencia entre el límite fijado en el contrato para la subida y la bajada de los tipos de interés sea superior a 5 puntos.»

Precepto cuyo objetivo es procurar un tratamiento uniforme en beneficio de los consumidores del carácter abusivo de las cláusulas sobre interés de demora, en consonancia con el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre cláusulas abusivas y la normativa europea vinculante sobre protección de los consumidores.

Finalmente, el tercero de los artículos es el artículo 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014. Este artículo supone añadir un nuevo Título IV al libro segundo del Código de Consumo catalán bajo la denominación «Relaciones de consumo en materia de créditos o préstamos hipotecarios sobre viviendas». Tal y como se deduce del propio texto del Preámbulo, de una primera lectura del contenido de los preceptos incluidos

en el referido Título, y a partir de una interpretación teológica, vemos que el objetivo primordial de la adición del mismo, consiste en incorporar a lo largo todo el proceso contractual, todas las medidas necesarias para garantizar la protección de los consumidores, que son deudores hipotecarios, y ello desde el momento en que funciona la publicidad de los productos financieros, pasando por la fase precontractual y la relativa a la prima del contrato, hasta la elevación en documento público del mismo.

El Título IV contiene tres capítulos: el Capítulo I regulador de las «Disposiciones Generales» que incluye el artículo 261-1 relativo a las definiciones, y el artículo 261-2 relativo al ámbito de aplicación sobre cuya importancia del mismo efectuaremos la valoración más adelante; el Capítulo II regulador de las «Obligaciones de información previa» que incluye el artículo 262-1 relativo a la «Transparencia con relación a los contratos», el artículo 262-2 relativo a «Transparencia con relación a los precios», el artículo 262-3 sobre las «Comunicaciones comerciales y publicidad», el artículo 262-4 sobre la «Información previa al contrato de crédito o préstamo hipotecario», el artículo 262-5 sobre la «Tasación del bien y otros servicios accesorios», el artículo 262-6 regulador de la «Oferta vinculante», el artículo 262-7 sobre la «Accesibilidad a la información y a los documentos preceptivos», el artículo 262-8 sobre los «Servicios de asesoramiento», el artículo 262-9 en materia de «Prácticas vinculadas y combinadas» y el artículo 262-10 que establece medidas de «Protección adicional de determinados colectivos» y finalmente el Capítulo III que bajo la rúbrica de «Otras obligaciones» incluye el artículo 263-1 relativo a «Explicaciones adecuadas» y el artículo 263-2 regulador de la «Evaluación de la solvencia de la persona consumidora».

Entrando ahora al contenido concreto de los preceptos impugnados vemos que la demandante impugna los distintos preceptos del nuevo Título IV por considerar que el contenido de los mismos van contra la Ley estatal 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito, y también de forma más concreta contra el artículo 16.2 de la Ley estatal 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores, que establece un periodo distinto del plazo establecido de duración a los efectos de mantener la oferta vinculante, ya que el apartado 2 del artículo 262-6 del Código de Consumo catalán relativo a la oferta vinculante se refiere a días naturales, lo que, a criterio de la recurrente, va en contra de la referida legislación. Este apartado establece lo siguiente:

«2. La oferta debe ser firmada por un representante del prestamista y, salvo que existan circunstancias extraordinarias o no imputables a este último, tiene un plazo de validez no inferior a catorce días naturales desde la fecha de entrega».

La parte recurrente también impugna el artículo 262-8 del Código de Consumo catalán relativo a los servicios de asesoramiento, por cuanto que añade un nuevo apartado 3 al mismo, toda vez que a criterio de la misma, el contenido del mismo va contra lo establecido en el artículo 22.4 de la Directiva 2014/17/UE y además, por contravenir en términos generales la competencia estatal básica establecida en el artículo 149.1.11ª y 13 de la Constitución española. Dicho apartado establece lo siguiente:

«3. Los prestamistas, los intermediarios de crédito vinculados o sus representantes no pueden usar en ningún caso los términos asesoramiento, asesor u otros parecidos en sus comunicaciones comerciales y en la publicidad».

La parte recurrente también impugna el artículo 262-9 del Código de Consumo catalán regulador de las prácticas vinculadas y combinadas, por considerar que, como en el supuesto anterior también va contra lo establecido en el artículo 22.4 de la Directiva 2014/17/UE, sin argumentar con el detalle suficiente los motivos concretos de la supuesta infracción inconstitucional. El referido precepto establece lo siguiente:

«1. Se autorizan las prácticas combinadas, pero no las prácticas vinculadas, excepto en los siguientes supuestos:

a) Que se abra o se mantenga una cuenta de pago o de ahorro, siempre y cuando esta cuenta tenga como única finalidad acumular capital para efectuar reembolsos de crédito, pagar sus intereses o agrupar recursos para obtener el crédito, o bien ofrecer una seguridad adicional para el prestamista en caso de impago.

b) Que se abra o se mantenga un producto de inversión o un producto de pensión privada, si estos productos, que ofrecen fundamentalmente al inversor unos ingresos después de jubilarse, sirven también para ofrecer una seguridad adicional al prestamis-

ta en caso de impago o para acumular capital para efectuar reembolsos de crédito, pagar sus intereses o agrupar recursos para obtener el crédito.

c) Que los prestamistas puedan demostrar que las prácticas vinculadas presentan beneficios claros a las personas consumidoras, teniendo en cuenta la disponibilidad y los precios de los productos similares ofrecidos en el mercado.

2. Puede exigirse a la persona consumidora la suscripción de una póliza de seguros con relación al contrato de crédito. Sin embargo, deben aceptarse las pólizas de seguros con garantías equivalentes suscritas directamente por la persona consumidora con proveedores distintos al prestamista.»

Finalmente, la parte recurrente también impugna el artículo 263-2 del Código de Consumo catalán relativo a la «Evaluación de la solvencia de la persona consumidora», por cuanto que añade un nuevo apartado 4 en el mismo, toda vez que se considera que su contenido va contra lo establecido en el artículo 18.6 de la Orden EHA 2899/2011, que establece la noción de préstamo responsable entendida como la obligación de evaluar la solvencia del cliente y desarrollada en la norma duodécima de la Circular 5/2012. El referido apartado 4 establece lo siguiente:

«4. El prestamista no puede conceder el crédito o préstamo hipotecario si el resultado de la evaluación de solvencia de la persona consumidora es negativo. En este caso, el prestamista debe advertir por escrito a la persona consumidora de la imposibilidad de concederle el crédito.»

Una vez determinado el alcance material de los artículos que han sido objeto de impugnación, se procede a continuación a identificar los motivos o razones en base a los cuales, a criterio de la parte recurrente, se plantean dudas desde el punto de vista de su constitucionalidad, y contra los cuales esta representación plantea su oposición en las presentes alegaciones.

2. La representación del gobierno del estado ha llevado a cabo de forma errónea el encuadramiento material de la presente controversia al desplazar en términos absolutos el contenido de la ley del parlamento de Cataluña 20/2014 prescindiendo para ello del «juicio de ponderación de títulos competenciales».

Tratándose, como ha afirmado la parte recurrente a lo largo de la demanda, de una controversia de carácter *«netamente competencial»*, la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de los preceptos impugnados que forman parte la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, a fin de determinar cuál es el título competencial que resulta de preferente aplicación en cada caso.

En consecuencia, en esta parte del escrito de alegaciones se analiza una cuestión que a criterio de esta representación es fundamental para poder argumentar y defender la plena constitucionalidad la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014. En primer lugar, se va a justificar como la parte recurrente incurre en un error en el momento de efectuar la atribución competencial que sirve de base para el enjuiciamiento de la constitucionalidad del precepto impugnado, toda vez que, como más adelante se verá, las materias objeto de la regulación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, no pueden corresponder exclusivamente ni al título específico de energía invocado en reiteradas ocasiones en el recurso de inconstitucionalidad ex art 149.1.25ª CE, o al título horizontal relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del artículo 149.1.13ª CE, ni tampoco pueden encuadrarse en términos absolutos bajo los títulos correspondientes que ostenta el Estado en materia de *«ordenación del crédito, banca y general de la economía, para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y sobre la legislación civil, de acuerdo con los artículos 149.1.1ª y 8ª de la Constitución»* tal y como se desprende del sentido literal de la demanda.

Así concretamente, la parte recurrente, en el tercero de los fundamentos jurídicos del recurso dirigidos a justificar la supuesta inconstitucionalidad del primer grupo de preceptos impugnados en materia de pobreza energética y vulnerabilidad económica, manifiesta que la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 vulnera las competencias estatales que con el carácter de exclusivas se atribuyen al Estado ex artículo 149.1.13 CE sobre: *«Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»* y ex artículo 149.1.25 CE en materia de *«Bases del régimen minero y energético»*.

Seguidamente, en el cuarto de los fundamentos jurídicos dirigido a justificar la supuesta inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en materia de protección de los consumidores de créditos y préstamos hipotecarios, la defensa del Gobierno del Estado alega que el encuadramiento competencial debe llevarse a cabo teniendo en cuenta que *«la regulación planteada por los citados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre incide directamente en la legislación básica estatal, por una parte, y por otra, afecta a títulos competenciales exclusivos del Estado como la legislación civil (artículo 149.1.8ª CE, con incidencia en la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales-artículo 149.1 CE), y en la legislación procesal del Estado (artículo 149.1.6ª CE) así como también que tiene una incidencia directa en la competencia ex artículo 149.1. 11ª CE sobre la determinación de las bases y coordinación del crédito y la banca.*

Concretamente, ahondando un poco más en las argumentaciones vertidas por la parte recurrente, debemos mencionar que la misma, señala que Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 vulnera la competencia estatal atribuida al Estado ex artículo 149.1.13 CE y ex artículo 149.1.25 CE incurriendo en una inconstitucionalidad mediata o indirecta, legislación mediata que en este caso, referida a la Ley Estatal 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, Ley del Estado 24/2013) de carácter básico, a tenor de lo dispuesto en el apartado 1 de su disposición final segunda, así como también a la contenida en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de los Hidrocarburos (en adelante Ley del Estado 34/1998), también de carácter básico conforme a su disposición final primera.

La recurrente inicia su argumentación sobre la supuesta inconstitucionalidad de los distintos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 impugnados en materia de pobreza energética y vulnerabilidad económica (así como también los relativos a los preceptos en materia de garantías de las personas consumidoras en la contratación del crédito o préstamo hipotecario) afirmando como no podría ser de otro modo, que se trata de una controversia de *«tipo competencial»* y que, por este motivo, debe fijarse el título competencial prevalente.

Seguidamente, la parte recurrente manifiesta que a pesar de que de la lectura del Preámbulo de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 se desprende que el título competencial invocado en el mismo es el correspondiente a la materia de *«consumidores y usuarios»* ello no obsta para detallar como más adelante se efectuará, *«las específicas intromisiones competenciales del legislador autonómico en el orden de competencias estatal»* así pues, en la demanda se pone en cuestión que la competencia en base a la cual se aprueba la misma, sea la correspondiente a la materia de consumo y servicios sociales.

Asimismo, y en relación con los preceptos relativos a los ámbitos de la pobreza energética y la vulnerabilidad económica la recurrente se refiere a la inconstitucionalidad mediata o indirecta de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 y excluye totalmente y sin ningún tipo de matiz, el título competencial en base al cual se aprobó a saber, las competencias exclusivas reconocidas estatutariamente a favor de la Generalidad en materia de consumo ex art 123 y en materia de servicios sociales ex art 166, desplazando el contenido del precepto impugnado encuadrándolo única y exclusivamente dentro del ámbito material correspondiente a la *«energía»*. En consecuencia, a criterio de la recurrente, se vulnera la legislación básica estatal constituida, en el presente supuesto, por la Ley del Estado 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, Ley de Estado 24/2013) y la Ley del Estado 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (en adelante, Ley del Estado 34/1998) también de carácter básico declarada básica, dictada al amparo de los apartados 13ª y 25ª del artículo 149.1 CE.

En este punto, merece la pena destacar que, la parte recurrente no menciona en ningún momento a lo largo de sus argumentaciones de la demanda, las competencias que con el título de compartidas, ostenta la Generalidad de Cataluña en materia de energía en virtud de lo dispuesto en el art 133 EAC.

Asimismo, y en relación con los artículos que contienen medidas para incrementar las garantías de las personas consumidoras en la contratación del crédito o préstamo hipotecario, la recurrente se refiere a la inconstitucionalidad mediata o indirecta de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 porque la regulación bancaria y concretamente la

protección del consumidor se entronca directamente con el ámbito perteneciente al Derecho bancario, bajo la cuestionable argumentación de que todas las medidas que afectan a la protección de los consumidores tienen una afectación decisiva a la «eficiencia y estabilidad del sistema financiero».

En consecuencia, a criterio de la recurrente, se vulnera la legislación básica estatal de transparencia bancaria constituida, en el presente supuesto, por la orden EHA 2899/2011 y la Circular del Banco de España 5/2012, y sustenta la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en base a la siguiente argumentación de la que dicho sea de paso, esta representación disiente totalmente. Así, ésta afirma que *«en la medida en que la normativa dictada tenga como fin fundamental ordenar la actividad bancaria y garantizar la transparencia o la solvencia de las entidades, será de competencia estatal, constituyendo legislación básica por suponer ordenación del crédito, aun cuando la propia normativa tenga incidencia en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios»*

Asimismo, y a partir de la lectura de las argumentaciones vertidas por la recurrente en el recurso del que traen causa las presentes alegaciones, se puede afirmar que ésta fundamenta la supuesta inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en base a las siguientes argumentaciones: la primera, y a partir de lo que considera como *título competencial prevalente* que consiste en desplazar el ámbito material y por ende el título competencial que fundamenta los distintos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de la materia correspondiente a consumo y servicios sociales, para trasladarlo en términos absolutos y a criterio de esta defensa, de un modo excesivamente forzado y erróneo a la materia energética o bien en la materia relativa a la ordenación bancaria, invocando además, los títulos horizontales ex artículo 149.1.1.1 CE y 149.1.13^a CE.

El segundo, y como consecuencia del primero, la recurrente afirmar, de forma errónea, la inconstitucionalidad mediata los distintos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 impugnados que se deriva de la contravención de la normativa básica a la que hemos hecho mención anteriormente, prescindiendo de la competencia compartida estatutariamente asumida por la Generalidad ex art 133 en materia de energía, la competencia exclusiva en materia de consumo ex art 123, la relativa a la competencia exclusiva a servicios sociales ex art 166, (ello en el marco de la competencia de la Generalidad del artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea), así como también obviando las competencias con relación a la actividad financiera de las cajas de ahorros y de las entidades de créditos establecidas en los artículos 120.2 y 126.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en consecuencia, al margen de lo establecido en el bloque de constitucionalidad de distribución de competencias sobre las distintas materias afectadas por la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

Como consecuencia de lo anterior, podemos avanzar la conclusión de que la parte recurrente ha procedido a la impugnación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en base a unos títulos competenciales que no se corresponden con el ámbito material de los preceptos impugnados, es decir, por vulneración de las competencias para dictar las bases del régimen minero y energético del art 149.1.25 CE, en materia de legislación civil del artículo 149.1.8^a CE, (con incidencia en la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales-artículo 149.1.1 CE), y en la legislación procesal del Estado (artículo 149.1.6^a CE) y por vulneración de la competencia ex artículo 149.1.11^a CE sobre la determinación de las bases y coordinación del crédito y la banca y por vulneración de las bases y la ordenación de la actividad económica general del Estado ex artículo 149.1.13 CE.

Una vez identificadas cada una de las argumentaciones vertidas por la recurrente y al tratarse (a criterio de la recurrente) de un recurso de inconstitucionalidad de contenido netamente competencial, esta representación va a analizar el encuadramiento de la situación discutida sobre la materia dentro del sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, a los efectos de justificar la adecuación constitucional de los preceptos impugnados Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, mediante el recurso de inconstitucionalidad del que traen casusa las presentes alegaciones.

Llegados a este punto, esta representación pasa a exponer cómo la representación del Gobierno del Estado ha llevado a cabo de forma errónea el encuadramiento material de la presente controversia al desplazar en términos absolutos el contenido los distintos preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 prescindiendo completamente de lo que la doctrina constitucional ha venido a afirmar como el «juicio de ponderación de títulos competenciales».

Por ello, debemos partir de la idea principal de que la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 tiene por objeto la modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, texto que se fundamenta primordialmente en la competencia exclusiva de la Generalidad ex art 123 EAC en materia de consumo, incluyendo en todo caso, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios establecidos en el artículo 28 del EAC y ello, desde una óptica de servicios sociales o asistencial, así como también desde la óptica del consumidor como deudor hipotecario.

En este momento y a criterio de esta representación es fundamental a los efectos de determinar cuál es el título competencial prevalente que el Tribunal debe tener en cuenta para determinar la constitucionalidad de los preceptos impugnados que la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 impugnada, establece en su artículo 1 lo siguiente:

«La presente ley tiene por objeto la mejora de la protección e información de las personas consumidoras con relación a la suscripción de créditos o préstamos hipotecarios, el establecimiento de medidas para hacer frente a la vulnerabilidad económica de los hogares, especialmente en cuanto a la pobreza energética, y de otras medidas relacionadas con la protección de los derechos e intereses de las personas consumidoras en sus relaciones de consumo con las empresas, y la sustitución del Registro de servicios públicos de consumo por el Directorio de servicios públicos de consumo».

Como ya hemos hecho mención anteriormente, incorpora al referido Código la definición de «Personas en situación de vulnerabilidad económica» (artículo 111.2 letra w) a partir de unos parámetros o criterios económicos objetivos y establece un conjunto de medidas de protección que impide que éstas personas vean interrumpidos el suministro eléctrico o de gas durante los periodos denominados «críticos», facilitando el pago aplazado en determinadas condiciones. En este sentido, destacar que la Generalidad de Cataluña, en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de consumo, ya tuvo ocasión de definir en la letra c) del artículo 111-2 del Código de Consumo la noción de «Colectivos especialmente protegidos» para referirse a aquellos grupos de personas que: «[...] por la concurrencia de determinadas características, son especialmente vulnerables en cuanto a las relaciones de consumo. En cualquier caso, la protección especial debe darse teniendo en cuenta la persona consumidora media del colectivo en que se integra la persona consumidora. En particular, son colectivos especialmente protegidos: los niños y adolescentes, los ancianos, las personas enfermas, las personas con discapacidades y cualquier otro colectivo en situación de inferioridad o indefensión especiales».

En consecuencia, es evidente que la incorporación de la definición de «Personas en situación de vulnerabilidad económica» mediante la letra w) del artículo 111.2 del Código de Consumo catalán, o la incorporación de un nuevo Título IV al Libro segundo sobre «Relaciones de consumo en materia de créditos o préstamos hipotecarios» viene a completar la regulación de la Generalidad de Cataluña en materia de protección de los consumidores y usuarios en virtud de la competencia estatutariamente reconocida, toda vez que la previsión de los colectivos especialmente vulnerables en las relaciones de consumo era excesivamente genérica y, por ello, era necesario definir con mayor precisión desde la óptica de la normativa de consumo a las referidas personas que por razón de su situación económica padecen una situación de vulnerabilidad determinada.

Por otro lado, se debe afirmar que la regulación contenida en Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 en relación con las medidas que en el mismo se contienen para proteger a los consumidores vulnerables frente a un eventual corte de suministro en el periodo invernal por retraso en el pago de los recibos correspondientes a los servicios básicos, así como los mecanismos de regulación del servicio de tracto continuado, entre otras, y en beneficio de los consumidores, no prejuzga, como más adelante se justifica-

rá, la competencia estatal en la fijación de tarifas eléctricas y de hidrocarburos y además, en ningún caso, provoca un desajuste económico del sistema eléctrico.

Además, si bien esta representación considera que el título competencial preferente (sin excluir el ámbito de la energía sobre el cual la Generalidad tiene competencias compartidas ex art. 133 EAC) es el relativo al título específico correspondiente a la competencia exclusiva en materia de consumo del artículo 123 EAC, cabe aceptar en el mismo sentido que el afirmado anteriormente que la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 cuyos preceptos son objeto de la presente impugnación afecta de forma colateral también a otros títulos competenciales a saber, la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de servicios sociales reconocida en el artículo 166 EAC, así como también la competencia para el desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias establecido en el artículo 189 EAC.

En este sentido, y sin perjuicio de que en la siguiente alegación se vayan a analizar los respectivos títulos competenciales en juego, tanto desde la óptica estatal, como desde la perspectiva autonómica a los efectos de justificar la intervención normativa de la Generalidad de Cataluña en la materia y justificar la adecuación constitucional de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 impugnada, es preciso analizar con detalle la doctrina constitucional sobre cuál es el título que debe prevalecer a los efectos de determinar la competencia que debe servir de base al enjuiciamiento o juicio de constitucionalidad. Ello es así, por cuanto que esta representación sostiene que de la lectura y análisis de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 se desprende que la materia que contiene el mismo no puede corresponder exclusivamente al título específico de energía invocado por la recurrente ex art 149.1.25 CE, toda vez que el elemento energético es accesorio respecto del resto de las materias competenciales concernidas, a saber, la materia de consumo y servicios, al prevalecer la regulación que afecta a la condición social del destinatario y su situación de vulnerabilidad económica en la misma línea que lo dispuesto en las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, y además y contrariamente a lo expresado por la recurrente, y precisamente, porque la información sobre los productos bancarios y financieros debe ser efectiva y suficiente, tampoco puede corresponder exclusivamente al ámbito de la ordenación bancaria ex artículo 149.1.11 CE, prevaleciendo en ambos supuestos, las medidas de protección de los consumidores en plena sintonía con lo dispuesto en la Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/UE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) número 1093/2010.

En este sentido, destacar que si de la lectura de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 se puede desprender la confluencia de una pluralidad de títulos competenciales, es preciso efectuar una concreción deslindada del que pudiera legitimar a cada administración afectada (la estatal y autonómica) en relación con las distintas competencias concernidas. Sin embargo, la parte recurrente, lejos de intentar efectuar la referida concreción para dejar a salvo las referidas competencias implicadas lleva a cabo una actividad de total desplazamiento de la materia regulada hacia el título horizontal ex art 149.1.13^a CE «*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*», el artículo 149.1.25 CE en materia de «*Bases del régimen minero y energético*», hacia la materia de legislación civil del artículo 149.1.8^a CE, (con incidencia en la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales-artículo 149.1.1 CE), y hacia la legislación procesal del Estado (artículo 149.1.6^a CE) y por vulneración de la competencia ex artículo 149.1.11^a CE sobre la determinación de las bases y coordinación del crédito y la banca y hacia el artículo 149.1.13 CE que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de las bases y la ordenación de la actividad económica general del Estado. Además, y ante el referido desplazamiento del título competencial que lleva a cabo la parte demandante en la demanda de inconstitucionalidad hay que añadir que la misma excluye, en términos absolutos, los títulos competenciales específicos reconocidos estatutariamente asumidos por la Generalidad ex art 133 en materia de energía, la competencia exclusiva en materia de consumo ex art 123, la relativa a la competencia exclusiva a servicios sociales ex art 166, (ello en el marco de la competencia de la Generalidad del artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea), así como también de las competen-

cias con relación a la actividad financiera de las cajas de ahorros y de las entidades de créditos de los artículos 120.2 y 126.3 del referido Estatuto.

Expuesto cuanto antecede, debemos partir de que los títulos competenciales operan «*ope constitutione*» con independencia de la invocación que puedan efectuar las partes en el presente procedimiento de inconstitucionalidad. Por ello, y con motivo de la diversidad de las medidas establecidas en los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, impugnados no es posible englobar bajo una formulación conjunta a los efectos de justificar el soporte competencial de las mismas, de ahí que la propia multiplicidad o confluencia de títulos competenciales que esta defensa invoca, impone que debamos efectuar un deslinde más preciso del título que deba considerarse como el más prevalente, y en cuya esfera deberá de dirimirse la disputa constitucional.

En relación con esta cuestión, el Tribunal Constitucional parte de la afirmación de que los títulos competenciales no son intercambiables, debiendo identificarse el prevalente en función de la «razón o la finalidad de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado» (STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 3) atendiendo en primer término, en caso de explicitarse en el bloque de constitucionalidad, «a la materia objeto de regulación, que implicará un título competencial más específico y, por tanto prevalente» (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 8). Es lo que ha venido a denominar el propio Tribunal como «operación canónica de encuadramiento» (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 3).

En este sentido, esta representación afirma, en la misma línea que la anterior, que no puede anteponerse una finalidad más o menos amplia por distintos medios (en este caso, la constituida por las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y también por las bases del régimen minero y energético o la relativa a las bases de la ordenación bancaria y legislación civil y procesal), a un título competencial específico, como lo es el relativo a consumo y defensa de los consumidores y usuarios.

El Tribunal Constitucional ante la concurrencia de distintos títulos competenciales ha dilucidado en muchas ocasiones cuál de los títulos es el prevalente. Es lo que ha venido a llamar como el «juicio de ponderación de títulos competenciales e intereses afectados» en el supuesto de coincidencia de distintos títulos en un mismo espacio material y que están llamadas a coexistir. En este sentido, el Alto Tribunal en la determinación del título competencial prevalente ha tenido en cuenta el juicio de ponderación de los intereses eventualmente afectados, así como el interés general concernido eliminando la preterición de un título competencial en detrimento de otro, al obviar el reparto competencial del bloque de constitucionalidad (STC 5/2013, de 17 de enero, FFJJ 6 y 7).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha afirmado que cuando concurren competencias autonómicas en virtud de un título específico y competencias genéricas de titularidad estatal en virtud de los títulos horizontales como el art. 149.1.13ª CE, no es posible, en el momento de dirimir la controversia constitucional, primar la competencia genérica si con ello vaciamos el contenido de la competencia más específica. En este sentido, y aunque siendo extrapolable para el caso que nos ocupa pues se trata de otra competencia específica, puede traerse a colación lo siguiente cuando el Tribunal afirma:

«Ello es cierto, como también lo es que, según hemos dicho, el art. 149.1.13 CE puede amparar tanto normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos en dicha ordenación (STC 155/1996, de 9 de octubre, FJ 4 y jurisprudencia en ella citada). Pero este Tribunal ha declarado también que, en supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de “ganadería”, y una genérica competencia estatal, en materia de “ordenación general de la economía”, primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, y 128/1999, de 1 de julio, FJ 7, entre otras)» (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 8).

Así, el Tribunal Constitucional siempre ha venido reconociendo la necesidad de hacer prevalecer el título competencial especial, por encima del general en el caso de con-

currencia de las mismas en un mismo espacio físico, y ello aunque tengan distinto objeto jurídico (SSTC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 3, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 6, que cita las SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ30). También ha afirmado que la confluencia de títulos competenciales de normas estatales bajo la cobertura de un título horizontal (en este caso, ex art 149.1.1ª CE) encuentra su expresión a través de los principios generales, pero sin menoscabo de la competencia específica autonómica (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 10, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 5).

En el caso de la confluencia de títulos competenciales de normas estatales bajo la cobertura del título horizontal y concretamente del art. 149.1.13ª CE, el Tribunal ha afirmado en su Sentencia 128/1999, de 1 de julio, FJ 7, lo siguiente:

«Sobre la citada competencia estatal de “ordenación general de la economía”, que se vincula al art. 149.1.13ª C.E., la doctrina constitucional “tiene establecido que bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984, 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, (r)se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995)” (STC 21/1999, fundamento jurídico 5º)».

En consecuencia, y a criterio de esta representación el encuadramiento material de la presente controversia llevada a cabo por la parte recurrente es totalmente errónea, por cuanto que desplaza en términos absolutos todo el contenido de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 desde la materia de consumo y servicios sociales hacia la competencia predominante en materia de energía, así como también y ordenación del sistema bancario, prescindiendo así del *juicio de ponderación de títulos competenciales* que debe llevarse a cabo en los supuestos de concurrencia de títulos. Por este motivo, a criterio de esta representación, el enfoque del recurso de inconstitucionalidad del que traen causa las presentes alegaciones, adopta un enfoque de partida erróneo, obviando la competencia de la Generalidad de Cataluña que con el carácter de exclusiva, ostenta estatutariamente en materia de consumo y servicios sociales, así como la competencia compartida en materia de energía, todo ello en el marco de lo dispuesto en las distintas directivas europeas a las que nos referiremos en las alegaciones subsiguientes.

Segunda. Los artículos 3; 17; 18.2 y la disposición adicional primera, de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en materia de protección de los consumidores vulnerables y suministros básicos son plenamente acordes con el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad y, en consecuencia, no contravienen la legislación básica estatal.

1. Los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 en materia de protección de los consumidores y suministros básicos se han dictado en virtud de la competencia compartida de la Generalidad de Cataluña en materia de energía del art 133 EAC y de las competencias exclusivas en materia consumo ex art 123 y servicios sociales del art 166 EAC y, en consecuencia, son plenamente constitucionales.

Expuesto cuanto antecede, se pasa a analizar seguidamente cuáles han sido los motivos que según la parte recurrente fundamentan la supuesta inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, para seguidamente exponer los argumentos en contra, hasta afirmar, como más adelante se verá, que la referida Ley, no solo es plenamente acorde con el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad, sino que además ninguno de los preceptos impugnados en la demanda de inconstitucionalidad contravienen la legislación básica estatal.

Como ya tuvimos ocasión de analizar en el primero de los apartados de las presentes alegaciones, la recurrente parte de la aseveración de que el título competencial prevalente en términos absolutos, es el correspondiente a «Energía» de carácter básico, así como también el correspondiente al título horizontal relativo a las bases y «coordinación general de la planificación general de la economía», prescindiendo así de la concurrencia del resto de las competencias autonómicas concernidas. Es en base a esta consideración previa, que la representación del Gobierno afirma que «[...] *la regulación que lleva a cabo la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, en materia “de pobreza energética” es inconstitucional en los aspectos que se impugnan, al incidir en las competencias estatales en materia de bases del régimen minero y energético –artículo 149.1.25ª CE– y bases y coordinación de la planificación de la planificación general de la economía– artículo 149.1.13ª CE– así como en la legislación dictada en su desarrollo»* derivada según la recurrente, de la contravención de la ley 24/2013 de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, Ley del Estado 24/2013), de carácter básico de conformidad con su disposición final segunda y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de los Hidrocarburos (en adelante, Ley del Estado 34/1998), también de carácter básico, conforme a su disposición final primera por ser dictadas al amparo de las competencias que al Estado reconocen las reglas 13ª y 25ª del artículo 149.1 de la Constitución.

Por ello, esta representación, a partir del análisis detallado de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, va a argumentar seguidamente dos cuestiones esenciales para justificar la adecuación constitucional de los mismos, en base a los títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña que, a criterio de esta representación, concurren en el presente caso y fundamentan su aprobación. En este sentido, se va a argumentar como, además de concurrir las competencias compartidas en materia de energía establecidas a favor de la Generalidad de Cataluña en el artículo 133 del EAC, en estrecha relación con la competencia relativa al desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea previsto en el art 189.3 EAC, confluye con el carácter de prevalente, la competencia exclusiva en materia de consumo y defensa de los consumidores del art 122 EAC, así como también la competencia en materia de servicios sociales del art 166 EAC, argumentando, como más adelante se verá, que en ningún caso, se produce la vulneración de la legislación básica alegada de contrario.

La parte recurrente invoca en la demanda la supuesta vulneración de la competencia del Estado para dictar las Bases del régimen minero y energético del art 149.1.25 CE y también la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica general del Estado ex artículo 149.1.13 CE.

En consecuencia, esta representación, a partir del análisis detallado de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, va a defender la adecuación constitucional de las distintas disposiciones impugnadas, a partir de los títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña que, a criterio de esta representación, concurren en el presente caso y fundamentan su aprobación.

1.1 Las competencias que sirven de fundamento a la demanda de inconstitucionalidad: «Bases del régimen minero y energético» ex art. 149.1.25ª CE y «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» ex art. 149.1.13ª CE, deben cohonestarse con la competencia compartida en materia de energía de la Generalidad de Cataluña del artículo 133 EAC.

En la demanda de inconstitucionalidad la representación del Gobierno invoca la vulneración mediata de la Ley del Estado 24/2013, así como la Ley del Estado 34/1998 por supuesta infracción de las «Bases del régimen minero y energético» del art. 149.1.25 CE, así como de las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» del art. 149.1.13ª CE, obviando totalmente la competencia que sobre la materia correspondiente a la «Energía», tiene reconocida estatutariamente la Generalidad de Cataluña en el artículo 133 EAC.

La Ley del Estado 24/2013 tiene por objeto, a tenor de lo que dispone su artículo 1, «establecer la regulación del sector eléctrico con la finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica, y de adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste». Parece,

pues, evidente que nos encontramos ante una disposición cuyo objeto es regular todos los elementos que conforman el sector eléctrico, y que incluye la ordenación del suministro, el régimen económico y financiero del sistema eléctrico, la gestión económica y técnica del sistema, las diferentes actividades integrantes del sector (producción, transporte, distribución y suministro, incluyendo en esta última la comercialización), y otros aspectos más tangenciales (régimen de autorizaciones, régimen sancionador, expropiación y servidumbres en el ámbito eléctrico). De este modo, la Ley del Estado 24/2013, se encuadra principalmente en el ámbito material correspondiente a la energía, y en concreto a la energía eléctrica, ámbito sobre el que la Generalidad de Cataluña tiene competencias en los términos del artículo 133.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece lo siguiente:

«1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía. Esta competencia incluye en todo caso:

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.»

La competencia de la Generalidad en la materia se corresponde con la competencia estatal sobre las bases del régimen energético del artículo 149.1.25, tal como reconoció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010: «El art. 133.1 EAC atribuye a la Generalitat la “competencia compartida en materia de energía”, lo que resulta respetuoso con el orden constitucional de competencias, pues el art. 149.1.25 reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las “bases del régimen minero y energético”» (FJ 79).

Ciertamente, como ya tuvo ocasión de afirmar la representación del Parlamento de Cataluña en las alegaciones presentadas en el procedimiento de inconstitucionalidad RIN 1820-2014, interpuesto contra algunos artículos de la Ley del Estado 24/2013, del Sector Eléctrico, la competencia estatal para dictar la referida Ley no se fundamenta exclusivamente en el título competencial del artículo 149.1.25 CE, sino también especialmente la reserva que el artículo 149.1.13 CE hace en favor del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Sobre los títulos competenciales que fundamentaron la aprobación de la Ley del Estado 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (que ha sido derogada por la Ley del Estado 24/2013), ya tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/2011, en la que se afirma:

«[El sector eléctrico] [...] no sólo constituye un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional, sino que es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos, condicionando de manera determinante en muchos casos su competitividad. Y todo ello sin olvidar que es hoy en día indispensable para la vida cotidiana de los ciudadanos. Estas circunstancias justifican que el Estado pueda intervenir en la ordenación del sector eléctrico tanto a través del título general relativo a la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE) como mediante el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), debiendo determinarse en cada caso a la hora de enjuiciar los preceptos cuestionados en este proceso constitucional qué título competencial ampara, en su caso, la actividad normativa del Estado, pues uno y otro título competencial no confieren al Estado las mismas potestades de actuación» (FJ 6).

De este modo, y a los efectos de determinar cuál es el alcance de la competencia de que dispone el Estado en materia de «Energía» y con el objetivo de poderlo cohonestar con las competencias que con el título de compartidas dispone la Generalidad de Cata-

luña, vemos que el Estado, tal como se ha afirmado anteriormente, dispone en relación con la energía eléctrica de dos títulos competenciales específicos: el del artículo 149.1.22 CE –la autorización de las instalaciones eléctricas si el aprovechamiento afecta más de una comunidad autónoma o si la energía es transportada fuera del ámbito territorial de la comunidad autónoma en cuestión– y el del artículo 149.1.25 CE –las bases del régimen minero y energético–. A estos títulos competenciales, debe añadirse, como se ha reconocido más arriba, el más genérico del artículo 149.1.13 CE, que incide también en el ámbito de la energía eléctrica. En este sentido, el artículo 2 de la misma Ley del Estado 24/2013 califica el sector eléctrico como «*servicio de interés económico general*».

En cuanto al título competencial del artículo 149.1.22 CE, el Tribunal Constitucional ha establecido una jurisprudencia que considera que para que el Estado pueda autorizar las instalaciones eléctricas, es suficiente que concurra una de las dos condiciones previstas por la norma constitucional que el aprovechamiento afecte otra comunidad autónoma, o que el transporte de la energía salga de su respectivo ámbito territorial, sin perjuicio de que, para determinar si un aprovechamiento afecta a otra comunidad deba atenderse a situaciones fácticas, en especial, al carácter deficitario o excedentario de la producción de energía eléctrica en la comunidad autónoma en la que se ubica la instalación eléctrica de generación o de transporte, al hecho de si las condiciones técnicas de la línea son idóneas o no para el transporte o intercambio de energía entre zonas de todo el territorio peninsular o a la existencia o no de conexión a la red general peninsular, tal como recoge, por todas, la STC 181/2013.

El legislador estatal para justificar el carácter básico de la Ley del Estado 24/2013 invoca en la disposición final segunda el artículo 149.1.13 CE. Ya se ha indicado más arriba que el peso específico que tiene el sector eléctrico en el conjunto de la economía, justifica que el Estado invoque el título competencial del artículo 149.1.13 CE para regular de manera completa el sector eléctrico. Otra cosa bien distinta es si esta invocación, ciertamente expansiva, al proyectarse sobre casi toda la regulación legal, está plenamente justificada en todos los casos.

En este sentido, en relación con los apartados 13 y 25 del artículo 149.1 CE en tanto que constituyen los dos principales títulos competenciales invocados por el Estado para atribuir el carácter de norma básica a la Ley del Estado 24/2013, debe señalarse que la doctrina jurisprudencial los sitúa en una posición de necesaria concurrencia, a pesar de reconocer el carácter genérico del primero y el específico del segundo.

No obstante, cabe recordar ni que sea brevemente, lo que ha venido a afirmar el Tribunal Constitucional sobre la invocación expansiva del título horizontal del art 149.1.13 CE, por ello debemos afirmar que este Tribunal, si bien no ha articulado una noción general de la referida materia, es bien sabido que ha llevado a cabo un trabajo de delimitación de aquellas materias que pueden incluirse dentro de la noción de 149.1.13ª título transversal. En el mismo sentido, la STC 96/2002, de 25 de abril, afirma:

«Al Estado se le atribuye por la Constitución, entonces, el papel de garante de la unidad, pues la diversidad viene dada por la estructura territorial compleja, quedando la consecución del interés general de la Nación confiada a los órganos generales del Estado (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 2) y, en concreto el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica que exige la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario y general a todo el territorio.

[...]

Siendo a partir de esa unidad desde la que cada Comunidad, en defensa del propio interés, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; y 88/1986, de 1 de julio, FJ 6).»

Como conclusión de lo afirmado anteriormente, podemos afirmar que la posición del Tribunal Constitucional consiste en ser respetuosa con la existencia de un claro equilibrio entre la necesidad del Estado de implementar unos principios básicos del orden económico en todo el territorio del Estado, y el efectivo ejercicio de las competencias autonómicas reconocidas estatutariamente, con el fin de complementar y completar el referido orden competencial. En definitiva, de lo que se trata es de no postergar la capacidad de normación del legislador autonómico (STC 140/2011, de 14 de septiembre,

FJ 2) por el sólo hecho de aducir la competencia estatal sobre las bases de la planificación general de la actividad económica.

Además y de forma preliminar debemos tener en cuenta cual es el verdadero alcance del título competencial del artículo 149.1.13 CE para saber, a criterio del Alto Tribunal, cual es la incidencia real de este título competencial en el momento de enjuiciar la constitucionalidad de la Ley impugnada. Por ello, debemos afirmar que el artículo 149.1.13 CE incluye un título competencial finalista, o dicho de otro modo, de una cláusula general de competencias en títulos transversales cuyo alcance se define por la finalidad que persigue, y no por las materias sobre las que actúa. Efectivamente, se trata de un título competencial en palabras de este Tribunal «extraordinariamente expansivo que no excluye la regulación de sectores económicos concretos ni de medidas singulares».

En este sentido, se pronunció este Tribunal en la Sentencia 243/2012, de 17 de diciembre de 2012, FJ 2, que estableció:

«Conforme a la doctrina de este Tribunal “corresponden al Estado las facultades de dirección general de la economía encontrando cobijo bajo esas facultades tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5); si bien hemos precisado también que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9), y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), pues, en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7, y 77/2004, de 29 de abril, FJ 4), “sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas” (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 6).» [STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4].

Sobre la relación entre el artículo 149.1.13 CE y los títulos competenciales relativos a los diferentes sectores de la economía, el Tribunal Constitucional ha dicho que *«respecto al supuesto aquí considerado no podría afirmarse con carácter general, y menos aún absoluto, que en un sector tan importante para el desarrollo de la actividad económica en general como el del petróleo –de ahí sin duda la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales–, las competencias específicas, por ejemplo, en materia energética, hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso, sobre las relativas a la planificación económica; y mucho menos que las primeras hayan de desplazar totalmente a las segundas. Las competencias de ordenación o dirección general de la economía –entre las que han de encuadrarse las relativas a planificación, de un lado, y, de otro, las de ordenación de concretos sectores económicos, entre los que se cuenta el energético y, dentro de éste, el subsector del petróleo– han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso»* (STC 197/1996, FJ 4 A, citada más recientemente en la STC 18/2011, FJ 6 a); todo ello sin perjuicio de que es conveniente *«en aras de una mayor clarificación del orden competencial constitucionalmente establecido, no tener por equivalentes o intercambiables el título genérico relativo a planificación económica y el específico referente a la ordenación de un sector aun en el supuesto en que ambos pertenezcan a un mismo titular, como aquí ocurre. Pues cuando se trata de reconocer o negar carácter básico a un concreto precepto legal, será preciso determinar en cada caso si este opera realmente, por ejemplo, en el ámbito de la planificación económica, o bien, también por ejemplo, en el del régimen energético. Sin olvidar, finalmente, que la competencia estatal en cuanto a planificación económica ex art. 149.1.13 C.E. –y en ello difiere de la relativa a régimen energético ex art. 149.1.25 C.E. no se agota en las bases, sino que comprende además la “coordinación” en tal materia. Esto es, le corresponde una facultad que presupone lógicamente la existencia de*

competencias autonómicas, aun de mera ejecución, que deben ser respetadas [...]» (STC 197/1996, FJ 4 B, también citada en la STC 18/2011, FJ 6 c).

En este orden de cosas, el Tribunal Constitucional ha manifestado que dentro de la planificación general de la actividad económica por parte del Estado *«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 135/2012, FJ 2, con cita de la 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).*

Ello no obstante, *«la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal, que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas» (186/1988, FJ 8, citada en el FJ 3 de la STC 124/2003, que concluye «Y ello a condición de que el referido título competencial no alcance a “incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, ‘se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico’ (STC 112/1995)” (STC 21/1999, FJ 5), sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero)», a lo que hay que añadir lo expresado en la STC 34/2013, FJ 4 b, «De esta forma, el primer límite asegura que el ejercicio de la competencia estatal no elimina por completo la competencia autonómica colindante y la segunda de las condiciones, al requerir que haya un principio al que se encamine la intervención estatal y que ésta llegue solo hasta donde lo exija aquél, refleja el carácter directivo como nota que identifica las bases de la planificación general de la actividad económica y las distingue de la noción general de bases»).*

Así, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional mencionada más arriba, podemos concluir que el Estado puede intervenir en la ordenación del sector eléctrico, tanto a través del título general relativo a la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE), como mediante el título más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE). Ahora bien, para evitar que la invocación del título relativo a la planificación de la actividad económica tenga una fuerza expansiva tal que impida a las comunidades autónomas con competencias en un ámbito sectorial concreto de la actividad económica ejercer sus funciones normativas y ejecutivas (como sucede en el ámbito de la energía), el Tribunal Constitucional exige que concurren dos circunstancias: por un lado, que se trate de una medida de carácter económico de manera objetiva y no sólo por su finalidad; y por otro, que dicha medida tenga relevancia para la economía general o, en otras palabras, sea relevante para la protección de los intereses económicos generales, tal como manifiesta el Tribunal Constitucional en su Sentencia 124/2003, FJ 3.

1.2. La falta de contradicción entre lo que desde el punto de vista material se consideran «bases del régimen energético» y el contenido de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

En relación con el título competencial del artículo 149.1.25 CE, es necesario determinar que alcance pueden tener las bases del régimen energético tanto desde la perspectiva formal, como desde la material.

Desde la perspectiva formal, el establecimiento de las bases requiere como regla general normas con rango de Ley, que es *«la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada» (STC 31/2010, FJ 60); desde la perspectiva material el Tribunal Constitucional afirma que “lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco nor-*

mativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, FJ 1)–, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 197/1996, FJ 5)» (STC 223/2000, FJ 6, citada en la STC 170/2012, FJ 9).

A pesar de ello, en lo relativo a la perspectiva formal, es cierto que el Tribunal Constitucional estima que *«también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado»* (STC 235/1999, citada en la STC 31/2010, FJ 60); desde la perspectiva material, *«son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio»* (STC 31/2010, FJ 60, citando a las SSTC 50/1990 y 147/1991).

Con relación al concreto ámbito material de la energía eléctrica, la doctrina constitucional incluye la determinación de los sujetos del sistema eléctrico, la fijación de las principales directrices de las actividades destinadas al suministro de energía, la planificación eléctrica y, fija como finalidades principales a las que responde la normativa básica estatal *«la garantía del suministro eléctrico, dadas las graves consecuencias que la falta del mismo puede tener para los consumidores y para el desarrollo de toda la actividad económica del país, y, en segundo lugar, el establecimiento del régimen económico del sector eléctrico, que constituye uno de los aspectos fundamentales de su ordenación»* (STC 18/2011, FJ 8).

Ahora bien, la proyección de las bases estatales no tiene el mismo grado de intensidad en cada uno de los ámbitos materiales específicos que constituyen la materia «energía eléctrica». Así, y en cuanto a la determinación de un «régimen económico uniforme» para el conjunto del Estado, el Tribunal Constitucional ha manifestado que *«el establecimiento de un régimen económico del sector eléctrico constituye uno de los aspectos fundamentales de su ordenación», y que «la regulación de un régimen económico único para todo el territorio nacional en la materia que nos ocupa tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores»* (STC 4/2013, FJ 10, citando a la STC 18/2011).

En relación con el alcance de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de energía eléctrica, tal como se ha señalado más arriba, el artículo 133.1 EAC le atribuye la competencia compartida en materia de energía. De conformidad con el artículo 111 EAC, *«en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado»*. Cabe recordar, con relación a dicho artículo 111 EAC, que la STC 31/2010 manifestó que *«La previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan compartir un ámbito material determinado en el ejercicio de diferentes potestades y funciones es una de las características típicas del modelo territorial del Estado autonómico. El concurso de dichas potestades y funciones sobre una misma materia se ordena en la Constitución, en términos de principio, bien atribuyendo al Estado central la competencia legislativa y permitiendo la atribución a las Comunidades Autónomas de las competencias de ejecución, bien confiando al primero el establecimiento de normas legales básicas y haciendo posible que las Comunidades Autónomas desarrollen legislativamente dichas bases y sean titulares de las correspondientes potestades de reglamentación y ejecución de la legalidad desarrollada. Los arts. 111 y 112 EAC se atienen escrupulosamente a este modelo, describiéndose en el primero de ambos preceptos el supuesto del concurso de competencias arbitrado con arreglo al criterio bases/desarrollo. Nada hay que objetar, por tanto, al art. 111 EAC en ese punto»* (FJ 60).

Ello no obstante, el alcance concreto del ámbito material de la competencia compartida en materia de energía (arte. 133.1 EAC), incluye los aspectos 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.

De este conjunto de funciones y potestades se deduce que el control de la actividad de distribución eléctrica y de la calidad del servicio eléctrico son de competencia autonómica. La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional fijada sobre la materia, reconoce un margen de actuación a las Comunidades Autónomas:

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

Ya anunciamos en la demanda de interposición del Recurso de inconstitucionalidad número 1820-2014 contra la Ley del Estado 24/2013, del Sector Eléctrico, interpuesto por la representación del Parlamento de Cataluña, que el ámbito de lo declarado básico excede de tal modo que elimina cualquier posibilidad a la Generalidad de Cataluña de dictar una normativa propia y específica adaptada a las particularidades de la red eléctrica en el ámbito territorial de Cataluña, ni para ejercer funciones o facultades tendentes a introducir mejoras en la calidad del servicio de los usuarios de su red.

Extrapolando la argumentación vertida anteriormente, sobre cuál debe ser el ámbito competencial a favor del Estado relativo al alcance de las bases del sector eléctrico del art 149.1.25 de la CE desde el punto de vista material y su armonización con las competencias compartidas de la Generalidad del art 133.1 EAC, debemos afirmar que de la lectura detallada de los preceptos incluidos en la Ley impugnada vemos como la misma no afecta a las bases establecidas por la Ley del Estado 24/2013. Ello es así por cuanto que de entenderse incluido dentro de las bases, el régimen económico como uno de los aspectos fundamentales de la ordenación del sector eléctrico, como así lo ha incluido el Tribunal Constitucional en su Sentencia (STC 18/2011, FJ 8) hemos de sostener la tesis de que el contenido del precepto impugnado, es decir del artículo 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, concretamente, por cuanto que añade cinco nuevos apartados al art 252-4 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, de Código de Consumo de Cataluña, en relación con la prohibición del corte del suministro por impago de los recibos en determinadas condiciones, no afecta ni a las «medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico» ni al «régimen retributivo de las actividades relacionadas con el suministro» ámbitos sobre los cuales el artículo 3 de la Ley del Estado 24/2013, del Sector Eléctrico le otorga la competencia al Estado.

Expuesto cuanto antecede, la conclusión a la que se debe llegar es que los apartados 7 y 8, añadidos al artículo 252-4 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, de Código de Consumo de Cataluña, por el art 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, no afectan ni al ámbito de las «medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico» ni al «régimen retributivo de las actividades relacionadas con el suministro» debemos pasar a la argumentación concreta que sirve de fundamento a dicha afirmación.

Así, los preceptos impugnados en materia de pobreza energética no afectan bajo ningún concepto, el régimen retributivo que conforma la materia relativa a las bases del sector eléctrico, y por ende la Ley del Estado 24/2013, y ello a partir de dos motivos: el primero por el propio contenido del artículo 17 impugnado y concordantes de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, y el segundo, por la propia configuración de los costes del sistema eléctrico establecidos en la referida Ley.

En relación con el propio contenido del artículo 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 impugnado debemos afirmar, como más adelante se verá, que en este artículo se establece un aplazamiento del pago y en ningún caso, una condonación de la deuda, así el referido artículo establece una serie de medidas para garantizar el suministro eléctrico a los consumidores en situación de vulnerabilidad económica.

En este sentido, y a pesar de que sobre el análisis concreto del precepto se pasará a analizar posteriormente, debemos afirmar que el apartado 7 del artículo 252-4 añadido por el artículo 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 establece la posibilidad de que algunos consumidores en situación de vulnerabilidad puedan aplazar el pago de la deuda, una vez se haya comprobado que las personas con vulnerabilidad económica cumplen los requisitos que establece el artículo 111-2, letra w) del Código de Consumo y siempre que presenten el correspondiente informe de los servicios sociales, o lo hayan solicitado. En este sentido, destacar también que el propio apartado 7, en el segundo y tercer párrafo establece los mecanismos para que se pueda garantizar la suspensión del suministro a pesar de que el referido informe de los servicios sociales no se pueda presentar a tiempo. Así, al recibir el aviso de interrupción del suministro de electricidad o gas, las personas en situación de vulnerabilidad económica, deberán presentar en el plazo máximo de quince días hábiles un informe de los servicios básicos garantizando que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, y si no, una copia de solicitud registrada de haber solicitado la emisión del mismo. Estas personas deberán cumplir los requisitos que se establecen en el artículo 111-2, letra w). En el caso de que sólo presenten la solicitud de emisión del referido informe de servicios sociales, la empresa suministradora también deberá suspender la interrupción del suministro hasta que se aporte o transcurran dos meses desde que se le comunicó que se había solicitado.

Así, las Administraciones públicas responsables deberán emitir este informe, en un plazo máximo de quince días desde su solicitud, que acreditará el cumplimiento de los requisitos necesarios, también puede ser emitido de oficio por los servicios sociales, y tiene una vigencia de seis meses desde su emisión.

Como complemento de lo anterior debemos afirmar que el apartado 8 del artículo 252-4 Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 impugnado incorpora la prohibición del corte de suministro durante los periodos denominados como críticos a tenor de lo dispuesto en las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE para las unidades familiares que tengan la condición de «personas en situación de vulnerabilidad económica» de conformidad con lo establecido en la letra w) del art 111-2 de la Ley 22/2010, pero en relación con la deuda contraída no se establece ningún tipo de compensación o condonación toda vez que, el propio precepto proclama que: *«La deuda que se pueda acumular con las empresas suministradoras se debe aplazar con las condiciones que ambas partes acuerden o bien mediante los mecanismos de mediación y arbitraje que las partes acepten. Sin perjuicio de los acuerdos o del resultado de mediación o arbitraje, el consumidor tiene, en cualquier caso, el derecho de satisfacer la deuda pendiente de manera íntegra o fraccionada entre los meses de abril a octubre siguientes.»*

Expuesto cuanto antecede, se puede concluir que apartado 8 del artículo 252-4 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo, añadido por el artículo 17 Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, establece un aplazamiento de pago de las facturas que podrá llevarse a cabo bien de forma íntegra, o entre los siguientes a los meses protegidos del corte del suministro, de modo que el consumidor o usuario del servicio acabará pagando la deuda. Ello es así por cuanto que en ningún caso debe desprenderse que se deba hacer cargo de este pago aplazado la empresa suministradora, de manera que no supone un coste adicional para la empresa, ni para los demás consumidores o usuarios del mismo servicio. Además, se recalca que no se trata de un impago definitivo, ya que podrá hacerlo de manera íntegra o fraccionada, en base a la elección del consumidor.

Así de la lectura de los apartados 7 y 8 añadidos al artículo 252-4 del Código de Consumo de Cataluña, mediante el artículo 17 de la Ley objeto de la presente impugnación podemos aseverar que los referidos apartados no afectan bajo ningún concepto, el régimen retributivo que conforma la materia relativa a las bases del sector eléctrico, y por ende la Ley del Estado 24/2013, del Sector Eléctrico, de modo que no hay ninguna vulnerabilidad mediata por parte de los preceptos impugnados.

A esta conclusión podemos también llegar por la propia configuración de los costes del sistema eléctrico establecido en la referida Ley del Estado 24/2013. En este sentido, la parte recurrente manifiesta, de forma contraria a la expresada en las presentes alegaciones, que el mecanismo establecido en los preceptos anteriormente mencionados va a repercutir sobre los costes del sector eléctrico toda vez que, se repercute directamente sobre los ingresos del sector eléctrico al alterar el pago por aplicación de peajes de acceso y cargos que los consumidores deben realizar en circunstancias normales y que, en último extremo, deben ser declarados al sistema de liquidaciones del sistema eléctrico, justificando así, que el pago por aplicación de peajes de acceso y los cargos a los consumidores repercuten directamente en la facturación del suministro, siendo la empresa suministradora quien los cobra y quien los paga a su vez a la suministradora para que esta lo declare como ingreso al órgano encargado de las liquidaciones del sector eléctrico.

Sin embargo, debemos afirmar lo contrario, toda vez que de la lectura de los artículos 40.2 letras i) i j) de la Ley del Estado 24/2013, se desprende que las empresas distribuidoras como gestoras de la red de distribución deben contratar los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución en la totalidad de los pequeños consumidores a través de los comercializadores, además se les reconoce la función de aplicar, facturar y cobrar los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución a las empresas comercializadoras. Finalmente, debemos destacar que en el art 46.1. letra d) de la Ley del Estado 24/2013, establece como obligación de las empresas comercializadoras la de contratar y abonar el peaje de acceso a las redes de transporte y distribución correspondiente a la empresa distribuidora a partir de los datos de facturación, con independencia de su cobro al consumidor final, así como abonar los precios y cargos conforme a lo que reglamentariamente se determine, con independencia de su cobro al consumidor final.

En cuanto a la regulación del gas, la nueva redacción del artículo 111.1 incluida en el artículo 3 Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, así como la de los apartados 7 y 8 añadidos por el artículo 252-4 del Código de Consumo catalán a que hace referencia el artículo 17 de la referida Ley impugnada, tampoco es contraria a la Ley del Estado 34/1998, ya que la regulación del precepto impugnado desde su vertiente social y de consumo y de desarrollo de las bases en materia de energía también se superpone a cualquiera de las condiciones específicas de suministro para los clientes en situación de vulnerabilidad económica a las que se refieren los artículos 57.3 de la Ley del Estado 34/1998 y 88 del Real Decreto 1434/2002 que la desarrolla.

Por ello, podemos aseverar contrariamente a lo alegado en la demanda que no se produce ninguna afectación a los ingresos del sector eléctrico o gasístico que pueda repercutir a su régimen económico toda vez que, no hay ninguna alteración en el pago de los peajes, sino lo que lo que va a suceder es que las comercializadoras van a cobrar con retraso. En este sentido, la sentencia alegada de contrario, la STC 148/2011, no puede ser aplicación en el caso que nos ocupa, precisamente porque en aquél supuesto se trataba de una obligación legal que comportaba un coste adicional sobre el sistema eléctrico, lo cual afectaba al establecimiento de las tarifas.

Por otro lado, tampoco se está de acuerdo con la aseveración efectuada por la parte recurrente en el sentido de que el hecho de que una Comunidad Autónoma altere normativamente este flujo de ingresos tiene repercusión en el resto de consumidores de energía eléctrica a nivel nacional, que asumirán el impacto de que haya consumidores que no paguen el suministro en igualdad de condiciones, y que todo ello supone una clara discriminación entre consumidores por el hecho de estar ubicados en un territorio u otro, lo que es contrario a los principios establecidos en la Ley del Estado 24/2013, y no se está de acuerdo porque la compañía comercializadora percibirá la misma remuneración por el suministro de acuerdo con los precios establecidos, pero como ya hemos afirmado anteriormente, de forma aplazada.

En este sentido, debe traerse a colación lo que el Tribunal Constitucional ha venido a diferenciar, en el momento de determinar qué tipo de actuaciones pueden afectar el régimen económico del sector eléctrico. Así en la STC 4/2013 en su FJ 10 establece:

«La diferencia de funciones que cumplen unas y otras en el sector eléctrico determina que, como ya hemos examinado, la distribución tenga el carácter de actividad regulada (art. 11.2 de la Ley del sector eléctrico), mientras que la comercialización se ejerce libremente en los términos de la Ley del sector eléctrico, con la excepción de los

comercializadores de último recurso. Por esta razón, las alegaciones del Abogado del Estado sobre la vulneración del régimen económico del sector eléctrico no pueden prosperar en relación con las empresas comercializadoras puesto que, en este caso, conforme a la propia Ley del sector eléctrico (arts. 11.3 y 16.4), el suministro de energía, responsabilidad de estas empresas elegidas libremente por los consumidores, se realiza mediante la libre contratación de la energía y el correspondiente contrato de acceso a las redes [art. 44.1 de la Ley del sector eléctrico y 79.2 b) del Real Decreto 1955/2000], razón por la cual la retribución de los costes de la actividad de comercialización será la que libremente se pacte entre las partes. Este extremo determina que no se produzca en este supuesto la denunciada afectación al régimen económico del sector eléctrico».

En esta misma dirección debe mencionarse también la STC 18/2011, FJ 1, a los efectos de poder concluir que la actividad de comercialización no tiene la condición de actividad regulada a los efectos de la Ley del Estado 24/2013, y como la retribución de los costes de esta actividad será la que libremente elijan las partes, no se puede producir en este supuesto, una afectación sustancial al régimen económico del sector eléctrico.

Como conclusión de todo lo expuesto anteriormente, esta representación afirma lo siguiente:

1. Los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 impugnados mediante el recurso de inconstitucionalidad del que traen causa las presentes alegaciones en materia de protección de los consumidores vulnerables y suministros básicos, se han dictado en cumplimiento de la competencia compartida de la Generalidad en materia de energía ex art 133 EAC y de las competencias exclusivas en materia de consumo ex art 123 (título competencial prevalente) y servicios sociales del art 166 EAC y, en consecuencia, son plenamente constitucionales.

2. En consecuencia, los preceptos impugnados de Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 cuya constitucionalidad se defiende en las presentes alegaciones no adolecen de inconstitucionalidad mediata o indirecta ya que no contraviene ni la Ley Estatal 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, ni la Ley Estatal 34/1998, de 8 de octubre, de Hidrocarburos, al no afectar a la materia de lo que debe considerarse básico, es decir, ni al régimen retributivo de las actividades del suministro eléctrico ni a la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico.

1.3 Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 encuentra su acomodo en las competencias exclusivas asumidas estatutariamente en materia de consumo (art 123 EAC) y servicios sociales (art 166.1) en el marco de la transposición de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, ambas del 13 de julio de 2009, en virtud de lo dispuesto en el art 189.3 del EAC

Del análisis realizado en los apartados anteriores sobre el contenido de los distintos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 podemos afirmar aunque sea a modo de resumen, que el mismo articula una política de protección social dentro de la regulación normativa general de protección del consumidor que consiste en definir a las «*personas en situación de vulnerabilidad económica*» a partir de unos parámetros objetivos y en establecer la posibilidad de que este colectivo pueda aplazar el pago en un período diferido al establecido por la normativa europea como «sensible» dentro del cual se prohíbe a las empresas suministradoras el corte del suministro en caso de impago temporal.

No obstante, ya dijimos que la Generalidad de Cataluña en virtud de sus competencias compartidas en materia de energía previstas en el art 133 EAC aprobó primeramente el Decreto-ley 6/2013 (también impugnado en su día y posteriormente, convalidado por el Parlamento de Cataluña), y posteriormente aprobó la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, y ello sin afectar a ninguna de las regulaciones que la doctrina constitucional (SSTC 18/2011, FJ 8, y 4/2013, FJ 5) ha venido a calificar como bases del sector eléctrico, a saber la determinación de los sujetos del sistema eléctrico, a la fijación de las principales directrices de las actividades destinadas al suministro de energía, a la planificación eléctrica y a la determinación de un régimen económico uniforme para todo el territorio español y la garantía de seguridad y la calidad en el suministro.

Seguidamente, y a los efectos de sustentar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, procede ahora añadir dos reflexiones más a las presentes alegaciones: la primera, gira en torno a la competencia relativa a la posibilidad de adoptar la legislación de desarrollo a partir del derecho de la Unión Europea, prevista en el art 189.3 EAC, y la segunda, sobre la necesidad de profundizar un poco más sobre las competencias exclusivas de la Generalidad en materia de consumo y defensa de los consumidores del art 123 EAC, así como las correspondientes a servicios sociales del art 166 EAC.

En relación con la actividad de transposición de las Directivas que tiene la Generalidad de Cataluña debemos afirmar con toda rotundidad que el núcleo de la materia que en materia de pobreza energética y vulnerabilidad económica que regula de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, se halla fundamentalmente en la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (en adelante, Directiva 2009/72/CE), así como en la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, la cual en el Estado español se transpusieron (como veremos, de forma parcial) mediante el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista, derogado parcialmente en la parte que afecta a la regulación del sector eléctrico, por la Ley del Estado 24/2013.

Antes de analizar qué aspectos de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, han estado transpuestos a nuestro ordenamiento jurídico, bien sea por el legislador estatal, como por el legislador autonómico, debemos afirmar contrariamente a lo que se manifiesta por la parte recurrente en la demanda de inconstitucionalidad, que no nos hallamos solamente frente a un conflicto en términos estrictamente competenciales, toda vez que no podemos obviar que los intereses de los consumidores constituyen el núcleo de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, circunstancia que es determinante a los efectos de legitimar la aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 cuyos preceptos se han impugnado. De ahí que las normas comunitarias entiendan que es necesario reforzar y garantizar los derechos existentes de los consumidores y su consecuente protección de modo que todos se puedan beneficiar de un mercado competitivo.

Por este motivo, es preciso destacar cuáles son los aspectos más esenciales que introduce la Directiva 2009/72/CE precisamente por tener estos una estrecha relación con el ámbito material de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 y a los efectos de poder determinar cuál ha sido la actividad de transposición llevada a cabo por el legislador estatal y también por el legislador autonómico mediante la aprobación la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014. Estos aspectos contemplados en las directivas referidas y que afectan esencialmente a la protección de los derechos de los consumidores son los siguientes:

1º. Se incorpora la posibilidad de imponer «obligaciones de servicio público» a las empresas eléctricas y compañías de gas natural para garantizar el suministro eléctrico y proteger el medio ambiente, toda vez que los suministros de energía eléctrica se conciben como un servicio de interés general, lo que obliga a los poderes públicos a intervenir y regular los mismos para proteger al consumidor de este servicio (art 3, apartado 2, de ambas directivas). Dichas obligaciones deben definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables.

2º. Se introduce la obligación de «garantizar el derecho a un servicio universal» entendido como el conjunto de prestaciones esenciales que deben garantizarse a todos los ciudadanos a un precio asequible y de una determinada calidad independientemente de su situación económica social o geográfica y de establecer medidas de protección del consumidor (art 3, apartado 3) En este sentido, la tarifa de último recurso es considerada como servicio universal.

3º. Se adoptan medidas de protección de los clientes vulnerables, en especial para atajar «la pobreza energética». Se recogen medidas de protección de los consumidores eléctricos y otras determinadas a los clientes vulnerables incorporando por primera vez la referencia a la “pobreza energética” (artículo 3, apartados 7 y 8). (En la misma línea, y por lo que respecta al gas natural, se pronuncia la Directiva 2008/73/CE del Parla-

mento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, con idénticas referencias a la protección de cliente vulnerable y del consumidor en general).

La Directiva 2009/72/CE está jalonada de referencias en sus considerandos a la necesidad de proteger a los consumidores vulnerables, de garantizar el suministro y la calidad del servicio y de alcanzar un alto nivel de servicio público (Considerandos 45, 50 y 53).

De tal manera que la Directiva, en el Considerando 45 de su Preámbulo, recalca la importancia de que los Estados miembros dicten las medidas necesarias en protección de los consumidores vulnerables: «[...] *Es importante que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables en el contexto del mercado interior de la electricidad. Dichas medidas pueden diferir en función de las circunstancias concretas de cada Estado miembro, y podrán incluir medidas específicas relacionadas con el pago de las facturas de electricidad o medidas más generales adoptadas dentro del sistema de seguridad social* [...]».

Esta preocupación general por la pobreza energética en el ámbito de los países de la Unión es debido a que, como se afirma en la Directiva 2009/72/CE, en el Considerando 53, y la Directiva 2009/73/CE, en el Considerando 50, es un problema cada vez mayor en la Comunidad Europea, por lo que afirman: «*Los Estados miembros afectados que todavía no hayan tomado medidas al respecto, deben desarrollar, en consecuencia, planes de acción nacionales u otros marcos adecuados para luchar contra la pobreza energética, con el fin de reducir el número de personas que padecen dicha situación. En cualquier caso los Estados miembros deben garantizar el suministro de energía necesario para los clientes vulnerables. De este modo podría aplicarse un enfoque integrado, por ejemplo en el marco de la política social y las medidas podrían incluir políticas sociales o mejoras de eficiencia energética para la vivienda. Como mínimo, la presente Directiva debe permitir políticas nacionales en favor de los clientes vulnerables*».

La Directiva 2009/72/CE en el artículo 3, apartado 7 (del mismo modo que la Directiva 2009/73/CE, en su artículo 3, apartado 3), hace especial referencia a la protección de cliente vulnerable, y a pesar de que no establece una definición exacta del concepto deja al alcance de los Estados miembros su definición, este precepto establece:

«7. Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales, y en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en periodos críticos.»

Además el apartado 8 del artículo 3 de la Directiva sobre «Obligaciones de servicio público y protección del cliente», establece:

«8. Los Estados miembros adoptaran las medidas adecuadas, tales como planes nacionales de acción en materia de energía, prestaciones en el marco de regímenes de seguridad social para garantizar el necesario suministro de electricidad a los clientes vulnerables o el apoyo a mejoras de eficiencia energética, con el fin de atajar la pobreza energética donde se haya constatado, también en el contexto más amplio de la pobreza en general [...]».

Una vez expuestos los aspectos esenciales de la Directiva que desde el punto de vista material confluyen en la presente controversia, debemos analizar cómo ha estado llevada a cabo esta actividad de transposición tanto desde la competencia estatal, como la correspondiente a la Generalidad de Cataluña y donde la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 cuyos preceptos se han impugnado encuentra su fundamento.

En la transposición de la Directiva 2008/72/CE al derecho interno se han incorporado mediante la Ley Estatal 24/2013 todas las exigencias comunitarias, tanto de carácter organizativo para la información de los usuarios, de reconocimiento de derechos a los consumidores, como de imposición de obligaciones de servicio público a las empresas eléctricas.

Sin embargo, no se puede afirmar lo mismo cuando se analizan los mecanismos existentes en la transposición de las referidas directivas en la Ley Estatal 24/2013, a favor de los consumidores vulnerables.

No obstante lo anterior, debe mencionarse que es novedosa la regulación en el artículo 17 de la Ley Estatal 24/2013, relativa a los «Precios voluntarios para el pequeño consumidor y tarifas de último recurso» que establece que serán los precios máximos que podrán cobrar los comercializadores que (a tenor de lo previsto en el artículo 6, párrafo f) de la Ley), asuman las obligaciones de suministro de referencia, a aquellos consumidores que, de acuerdo con la normativa vigente, cumplan los requisitos para que les resulte de aplicación. Este mismo artículo, en su apartado 3, define las «tarifas de último recurso», que son aquellos precios de aplicación a categorías concretas de consumidores «de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley y su normativa de desarrollo». Estas serán aplicables según lo que dispone la letra a) a los consumidores que tengan condición de vulnerables y también serán únicas en todo el territorio español. El apartado 4 del referido artículo, establece una remisión al posterior desarrollo mediante la aprobación de la orden ministerial correspondiente, a los efectos del establecimiento de esos precios voluntarios para el pequeño consumidor y tarifas de último recurso. Finalmente se añade en su apartado 5 del mismo artículo que sobre los precios voluntarios para el pequeño consumidor y las tarifas de último recurso les será de aplicación los correspondientes tributos.

En definitiva, tanto las tarifas de último recurso, como los precios voluntarios, conforman lo que la Directiva 2008/72/CE, ha venido a denominar como bono social definiéndola como una obligación de servicio público.

El artículo 43 de la Ley Estatal 24/2013 establece, en el apartado 2 regulador del suministro, que los consumidores que se determine tendrán derecho a contratar el suministro de energía eléctrica a los precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifa de último recurso establecidos, de acuerdo con el artículo 17. Además, en el apartado 3 del referido artículo, se añade que se establecerán reglamentariamente «por las Administraciones Públicas competentes, medidas de protección al consumidor que deberán recogerse en las condiciones contractuales para los contratos de suministro de los comercializadores con aquellos consumidores que por sus características de consumo o condiciones de suministro requieran un tratamiento contractual específico».

Con objeto de evitar métodos abusivos o equívocos en la relación contractual de los consumidores con la empresa distribuidora, el artículo 44 de la Ley Estatal 24/2013, establece todos los «Derechos y obligaciones de los consumidores en relación con el suministro», estableciendo un número elevado de derechos mayoritariamente relativos a la información transparente sobre todo, en relación con el contenido de los contratos que estos formalicen con la empresa distribuidora. Además, es preciso destacar como en el apartado 2 del referido artículo 44 se efectúa una remisión reglamentaria a los efectos de determinar la limitación de los derechos de los consumidores por el simple hecho de estar en situación de impago, sin distinguir en este punto, a la condición de cliente vulnerable. Este precepto establece:

«Reglamentariamente se establecerán los límites a la aplicación de los derechos establecidos en el apartado anterior, entre otros, en el caso de consumidores que estén en situación de impago.»

Finalmente, debemos hacer especial análisis del artículo 45 de la Ley Estatal 24/2013 que incorpora la noción de «Consumidores vulnerables» y define el concepto de bono social. En relación con la primera noción, el apartado 1 del referido artículo establece:

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

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

El resto de los apartados del artículo 45 trata de todos los aspectos relativos al bono social que según el apartado 2 resultará de aplicación a los consumidores vulnerables que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que por Real Decreto del Consejo de Ministros se determinen. A estos efectos, se establecerá un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar y, en todo caso, se

circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual. En el apartado 3 se hace mención a lo que es exactamente este bono social, identificándolo como aquello que deberá cubrir la diferencia entre el valor del precio voluntario para el pequeño consumidor y un valor base, que se denominará tarifa de último recurso y será aplicado por el correspondiente comercializador de referencia en las facturas de los consumidores que puedan quedar acogidos al mismo.

Es importante señalar que, siguiendo el criterio establecido en la Directiva 2009/72/CE, el apartado 4 del mismo artículo establece que el bono social será considerado obligación de servicio y será asumido por las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica en función de unos porcentajes de reparto.

Vemos pues como el legislador estatal ha configurado como tal obligación de servicio público, el bono social, concibiéndolo como un mecanismo de protección para colectivos vulnerables, pero que no se trata de una exención en el pago del precio del suministro, sino que cubre un determinado porcentaje de la tarifa a abonar. En concreto, financia la diferencia del valor de la tarifa de último recurso y un valor de referencia que se denomina tarifa reducida. No todo consumidor tiene derecho al bono social, el art 17 de la Ley del Estado 24/2013 lo crea para determinados consumidores acogidos a la tarifa de último recurso. De este modo, la Disposición transitoria décima de la ley referida prevé la aplicación automática del bono social a los consumidores que, siendo personas físicas tengan una potencia contratada inferior a 3KW, y a los consumidores con 60 años o más, pensionistas en determinadas circunstancias, y familias numerosas con miembros en situación de desempleo.

Por último lugar, y a los efectos de poder llevar a cabo la operación de contraste entre la regulación de la Ley Estatal 24/2013, y la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 cuyos preceptos se han impugnado, debemos mencionar cuál es la respuesta legislativa que, en el marco de la transposición de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, ofrece la primera en el supuesto de impago de los recibos, especialmente, en relación con la posibilidad de suspensión del suministro.

En este sentido, debe mencionarse que el artículo 52 de la Ley Estatal 24/2013 regula la «Suspensión el suministro» cuyo apartado 1 establece la posibilidad en términos generales, de suspender el suministro siempre que así se haga constar en el contrato de suministro. Sin embargo, el apartado 3 permite la suspensión del suministro a todos los consumidores, incluyendo aquellos que son vulnerables. Este precepto efectúa una remisión reglamentaria a los efectos de determinar las condiciones en las que deberá efectuarse la referida suspensión, el mismo establece:

«3. En las condiciones que reglamentariamente se determinen podrá ser suspendido el suministro de energía eléctrica a los consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo. A estos efectos, el requerimiento se practicará por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del mismo [...]».

En consecuencia, podemos afirmar que mientras el artículo 3 la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 establece una regulación totalmente acorde con lo establecido con carácter imperativo en el artículo 3.7 de la Directiva 2009/72/CE (y también en el artículo 3.3 de la Directiva 2009/73/CE), en lo que atañe a las medidas para proteger a los clientes vulnerables y especialmente, con la «prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos», la Ley Estatal 24/2013 no contempla ningún tipo de excepción en relación con la suspensión del suministro, toda vez que se permite la desconexión del servicio con independencia de que se trate de un cliente vulnerable y del período en donde aquella se produzca.

Destaca sin embargo el hecho de que la Ley Estatal 24/2013, remita al Reglamento la regulación de un aspecto tan relevante como lo es la protección del consumidor vulnerable. Además, es de destacar como de entre los elementos reglados no se haya hecho referencia a que el concepto consumidor vulnerable pueda ir referido a la pobreza energética definiendo el concepto (a pesar de que sea la gran novedad de la Directiva

2008/72/CE) y tampoco se ha incluido la prohibición de desconexión de los suministros en periodos críticos de entre las posibles medidas a adoptar para garantizar la protección del consumidor vulnerable. En definitiva, es de destacar una mayor indefinición en la regulación interna de la Ley Estatal 24/2013 en relación con la protección del consumidor vulnerable y en la nula referencia al novedoso concepto de pobreza energética que recogen las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE.

En este sentido, destacar como el Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha acordado en fecha 12 de noviembre de 2014 solicitar a la Comisión Europea que emprenda las acciones correspondientes para que el Estado español cumpla con sus obligaciones y prohíba los cortes en el suministro de gas y electricidad a las personas vulnerables en los periodos críticos del año, tal y como establecen las directivas europeas 2009/72/CE y 2009/73/CE. El 3 de marzo de 2011 era la fecha límite para que el ordenamiento jurídico español transpusiera estas directivas europeas, que fijan la protección para los clientes vulnerables en materia energética.

Debemos tener en cuenta como en septiembre de 2013 el Comité Económico y Social Europeo emitió el Dictamen "Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética" (2013/C 341/05) en la que insistió en la necesidad de transponer íntegramente dichas directivas y garantizar la protección de las personas en situación de vulnerabilidad. Hasta el momento, sin embargo, la normativa estatal conformada por la Ley del Estado 24/2013 solo ha regulado la figura del bono social en el sector eléctrico, una regulación que no satisface los requerimientos de las directivas en cuanto a la definición y la protección de los consumidores vulnerables.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha acordado solicitar a la Comisión Europea la aplicación de las medidas oportunas, teniendo en cuenta que el Decreto-ley impugnado resolvía para el territorio catalán el desarrollo de la normativa comunitaria y que ahora, con la impugnación y posterior suspensión, ha dejado desprotegidos a los consumidores vulnerables de Cataluña.

Por lo tanto, de la lectura de la Ley del Estado 24/2013, se desprende, que se establecen algunas medidas necesarias para la protección de los consumidores, pero entendidas en términos muy generales y efectuando un elevado número de remisiones a la vía reglamentaria. Puede afirmarse a modo de conclusión lo siguiente:

1) No se procede a definir el concepto de «consumidor vulnerable», ya que se establece mediante la modificación de algunos apartados del artículo 45, que los requisitos que han de cumplir para ser considerados como tal, se determinarán reglamentariamente por el Gobierno.

2) En cambio, no se hace ninguna referencia al suministro energético seguro y mucho menos sobre las posibles medidas a adoptar por el Estado en cuanto a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en periodos críticos por razón de la pobreza energética que tanto preocupaba a los autores de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE.

3) Además, no hace ni una mención de esta posible medida para hacer frente a la pobreza energética, fenómeno cada vez más común en los países de la Unión Europea, y de la cual, nos reiteramos en lo expuesto anteriormente sobre aquellos aspectos que se desprenden de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE tanto en la parte de los Considerandos, como a lo largo de su articulado.

4) De este mandato dirigido a los Estados miembros, por el cual deben nacer a favor de los ciudadanos derechos y obligaciones y una vez transpuesta la Directiva mediante la legislación estatal 24/2013, ésta sólo entra a regular de forma parcial y en términos generales, la definición de cliente vulnerable, mientras que la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 cuyos preceptos se han impugnado (artículos 3; 17; 18 en las partes concretadas en la demanda) no sólo establece mediante rango legal la noción de «consumidor vulnerable» y los criterios objetivos para su determinación, sino también (y en plena sintonía con el mandato de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE) los términos y condiciones en los que queda prohibida la suspensión del suministro de la luz y el gas por falta de pago con objeto de adoptar medidas que sean definitivas para hacer frente a la pobreza energética.

1.4. El ejercicio de las competencias exclusivas en materia de consumo y servicios sociales en la aprobación la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

Como corolario de todo lo anterior, debemos entender que la Generalidad de Cataluña en el contexto de lo establecido en el art 189.3 EAC en la transposición de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, en el marco de su política social y en virtud de las competencias exclusivas en materia de consumo y de defensa de los consumidores ha aprobado la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, con el objetivo de contribuir a resolver el problema de la pobreza energética, como un aspecto que afecta a las personas en situación de vulnerabilidad económica, consideradas y definidas desde la óptica del consumidor, dentro del marco del Código de Consumo.

Ello es así por cuanto que la competencia exclusiva en materia de servicios sociales reconocida en el artículo 166 EAC incluye en todo caso, según lo dispuesto en la letra a) la regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública.

Asimismo, y a tenor de lo establecido en el artículo 123 EAC, la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de consumo incluye, en todo caso, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios proclamados en el art 28 del EAC por el que las personas, en su condición de consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho a la protección de su salud y seguridad, así como derecho a recibir una información veraz y comprensible de las características y precios de los productos adquiridos y de los suministros contratados. En consecuencia, del contenido material de los preceptos impugnados en materia de protección de los consumidores y suministros básicos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 podemos afirmar que el legislador catalán orienta su actuación de acuerdo con los principios rectores de los art 43 y 47 de la CE de forma que se cumplan los objetivos de garantizar la protección de la salud y el del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Asimismo, la materia de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 y que afectan esencialmente a los derechos de los consumidores vulnerables, se encuadran en la materia de asistencia social, ámbito que según ha venido considerando el Alto Tribunal es considerado como una «técnica pública de protección de situaciones de necesidad específicas» situado al margen del sistema de la Seguridad Social (SSTC 146/1986; 76/1986; 33/2014, y 36/2012, FJ 4).

En definitiva, lo que ha llevado a cabo mediante la aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 cuyos preceptos se han impugnado, en virtud de las competencias compartidas ex art 133 EAC en materia de energía y art 189.3 EAC, es trasponer en el ámbito de sus competencias las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE en aquellos aspectos referidos fundamentalmente al ámbito de los servicios sociales y de consumo en especial, la protección del consumidor vulnerable, para hacer frente y minimizar las consecuencias derivadas de la pobreza energética, aspectos que por otra parte no han estado desarrollados por la Ley del Estado 24/2013, de 26 de diciembre, al no concretar los aspectos nucleares de lo que se debe considerar como consumidor vulnerable y al no contemplar la prohibición de la interrupción del suministro por impago tal y como contemplan preceptivamente las directivas referidas.

Por otro lado, los artículos 3, 17,18 y la Disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 además de complementar la transposición de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, así como la Directiva 2009/73/CE de la misma fecha, sobre normas comunes para el mercado interior de gas natural, y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE, no vulnera la competencia de lo que en materia de energía debe ser considerado como básico, toda vez que como hemos argumentado anteriormente, el contenido del mismo no afecta el régimen retributivo del sistema energético porque no establece la condonación de la deuda derivada del impago de los recibos pendientes de los consumidores situados dentro del margen de la pobreza energética, sino el pago diferido o aplazado de los mismos.

En definitiva, no hay una vulneración mediata de la Ley del Estado 24/2013, ni de la Ley del Estado 34/1998, porque el título en base al cual se sustenta la regulación de los preceptos impugnados se acogen dentro de la competencia compartida en materia de energía del art 133 EAC, así como la competencia exclusiva de consumo ex art 123 EAC (título competencial prevalente) y también a la competencia exclusiva relativa a servicios sociales del art 166 EAC.

2. Los artículos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 en materia de protección de los consumidores y suministros básicos no contravienen la legislación básica estatal alegada de contrario.

Corresponde ahora analizar la presunta vulneración alegada y que concierne a la legislación estatal sectorial en materia de energía, constituida por la Ley del Estado 24/2013, y la Ley del Estado 34/1998, para comprobar como más adelante se verá, la inexistencia de la presunta vulneración alegada.

Por ello, en este apartado se pasan a analizar el contenido de cada uno de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 en materia de pobreza energética y vulnerabilidad económica para defender, en base a las argumentaciones que seguidamente se expondrán, la inexistencia de la supuesta inconstitucionalidad mediata y que son los siguientes: los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], y la Disposición adicional primera.

2.1 El artículo 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, se afirma que la incorporación al ordenamiento español de la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que introdujo la figura de los «consumidores vulnerables», se habría llevado a cabo mediante el Real decreto ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista. En concreto, se argumenta que esta incorporación se habría llevado a cabo mediante la regulación prevista inicialmente en el artículo 44 de la anterior Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico y, posteriormente, en el artículo 45 de la actual Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

Si analizamos la cronología de la normativa estatal en materia de consumidores vulnerables en lo que atañe a la energía eléctrica, se puede constatar que no se ha producido una verdadera incorporación de la mencionada Directiva europea, sino que esta cuestión continúa pendiente de que el Estado apruebe la correspondiente norma reglamentaria mediante la cual se fije la definición de consumidores vulnerables, así como que se establezcan las características sociales, de consumo y de poder adquisitivo de dicho tipo de consumidores.

En este sentido, y tal y como ya se expuso en relación al anterior recurso de inconstitucionalidad núm. 5831/2014 interpuesto contra el Decreto-ley 6/2013, y para el supuesto del suministro eléctrico, la Directiva 2009/72/CE, prevé en su artículo 3, apartado 7, lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en periodos críticos. Los Estados miembros garantizarán la aplicación de los derechos y obligaciones relacionados con los clientes vulnerables».

Debe destacarse que de acuerdo con el artículo 49 de la referida Directiva, se establece que los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamen-

tarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo que establece esta Directiva a más tardar el 3 de marzo de 2011. Por lo tanto, como máximo el 3 de marzo de 2011, el Estado Español tenía que haber incorporado en el ordenamiento jurídico la regulación de la figura del consumidor vulnerable en el sector eléctrico, previendo incluso la posibilidad de prohibir la desconexión de este tipo de consumidor en períodos críticos.

Esta incorporación solo se efectuó parcialmente mediante el Real decreto ley 13/2012, antes mencionado, por el que se modificó el artículo 44 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (actualmente derogada por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico). En este sentido mencionar que el artículo 44, apartado 4, de la Ley 54/1997 preveía lo siguiente:

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

Se adoptarán las medidas oportunas para garantizar una protección adecuada a los consumidores vulnerables.

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

El mismo Real decreto-ley 13/2012 añadió una nueva disposición transitoria vigésima a la Ley 54/1997, estableciendo que hasta que se desarrolle lo establecido en el apartado 4 del artículo 44 de la misma, se considerará que un consumidor es vulnerable cuando se encuentre dentro del ámbito de aplicación del artículo 2 y de la disposición transitoria segunda del Real decreto ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se aprobó el bono social. Este Real decreto ley 6/2009 fue desarrollado por la Resolución de 26 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía.

Esta normativa del año 2009 había sido aprobada por el Estado para dar cumplimiento a la anterior Directiva 2003/54/CE, la cual ya establecía en su artículo 3, apartado 5, que los estados miembros tenían que adoptar medidas de protección de los clientes vulnerables, incluidas medidas que los ayuden a evitar la interrupción del suministro. Por lo tanto, desde el año 2003 las directivas europeas ya ponían énfasis en la conveniencia de adoptar medidas de este tipo.

Actualmente, el artículo 45 de la Ley del Estado 24/2013, repite el redactado del anterior artículo 44 de la Ley 54/1997 y vuelve a incorporar una disposición transitoria décima que establece que hasta que se desarrolle lo establecido por el artículo 45.1 de la Ley se seguirá aplicando el Real decreto ley 6/2009 y la Resolución de 26 de junio de 2009. Por lo tanto, en cuanto al sector eléctrico, se desprende que hasta la fecha, el Estado aún no ha efectuado la plena incorporación de lo que establece el artículo 3, apartado 7, de la Directiva 2009/72/CE y tampoco ha previsto ninguna medida encaminada a prohibir la desconexión del suministro de energía eléctrica en períodos críticos, sino que en el año 2009 se limitó a regular el bono social, cuya regulación se ha ido prolongando en el tiempo a través de diversos regímenes transitorios que no han constituido en ningún momento una verdadera incorporación de la mencionada directiva en aras de la protección de los consumidores vulnerables.

En cuanto a la regulación de la figura de cliente vulnerable en el sector de hidrocarburos, esta se incluye en la Directiva 2009/73/CE, del Parlamento y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. Concretamente, el artículo 3, apartado 3, de dicha Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de dichos clientes en períodos críticos. Los Estados miembros garantizarán la aplicación de los derechos y obligaciones relacionados con los clientes vulnerables.»

De acuerdo con el artículo 54 de la referida Directiva, se establece que los Estados miembros adoptaran las medidas necesarias para que las disposiciones legales, regla-

mentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido por esta directiva, estén en vigor como máximo el 3 de marzo de 2011.

Por lo tanto, a más tardar el 3 de marzo de 2011, el Estado español tenía que haber incorporado en el ordenamiento jurídico la regulación de la figura del consumidor vulnerable en el sector de hidrocarburos, previendo incluso la posibilidad de prohibir la desconexión de este tipo de consumidor en períodos críticos.

La incorporación, entre otras, de esta Directiva, también se llevó a cabo a través del Real decreto-ley 13/2012, antes mencionado, pero fue una incorporación aún más parcial que en el caso eléctrico, puesto que se limitó a modificar la redacción del artículo 57 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, estableciendo en el apartado 3 de este artículo que *«el Ministro de Industria, Energía y Turismo podrá establecer condiciones específicas de suministro para determinados consumidores que, por sus características económicas, sociales o de suministro, tengan la consideración de clientes vulnerables»*.

Esta falta de incorporación más acentuada en el caso del sector de hidrocarburos es reconocida por el propio recurso de inconstitucionalidad interpuesto, puesto que se afirma que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo no ha hecho uso, hasta la fecha, de la habilitación contenida en el mencionado artículo 57 de la Ley 34/1998, y se argumenta que, al margen de la valoración política que este hecho pueda merecer, no comporta que las comunidades autónomas puedan desconocer el orden constitucional de competencias. Igualmente, se afirma que solo el Gobierno estatal es el facultado para determinar las condiciones específicas de lo que debe considerarse como consumidores vulnerables.

Esta argumentación no hace más que confirmar que, hasta la fecha, no consta que el Ministerio haya incorporado en la normativa básica estatal las previsiones contenidas en el artículo 3 de la Directiva 2009/73/CE y, en consecuencia, no existe posible normativa básica a vulnerar cuando la Ley 20/2014 regula el concepto de consumidor vulnerable en el sector de hidrocarburos.

En consecuencia, tanto en cuanto a la figura del consumidor vulnerable de energía eléctrica, como en cuanto al consumidor vulnerable de hidrocarburos, es preciso hacer referencia al artículo 189 del Estatuto, según el cual la Generalidad aplica y ejecuta el derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. El apartado tercero de dicho artículo 189 habilita a la Generalidad a adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas. Así en el supuesto que nos ocupa, tal y como hemos afirmado anteriormente, dado que la Generalitat tiene atribuida la competencia compartida en materia de energía ex artículo 133 EAC, se desprende que en el ámbito de esta competencia la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir del mandato europeo, al cual nos hemos referido anteriormente.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta que el Estado no ha efectuado una plena incorporación de los mandatos contenidos en las directivas europeas, se desprende que no existe la normativa básica estatal con que poder contrastar si la normativa autonómica catalana incurre en defecto de inconstitucionalidad, circunstancia que pone en entredicho la afirmación de que el precepto impugnado adolece de inconstitucionalidad mediata.

La situación descrita relativa a la falta de incorporación de las directivas europeas tendría que constituir suficiente argumento para solicitar y obtener el levantamiento inmediato de la suspensión acordada de este artículo, tal y como se expone en la parte final de las presente alegaciones.

Paralelamente, y en lo relativo a la afirmación contenida en el recurso interpuesto, según la cual las medidas de protección de los consumidores vulnerables contenidas en la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, tienen efectos económicos y repercuten en la financiación del sistema eléctrico español, por lo que comportarían la vulneración de los artículos 149.1.13ª (Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 149.1.25ª (Bases del régimen minero y energético) de la Constitución española, que avalan un régimen económico uniforme para todo el territorio español, es preciso tener en cuenta que el artículo 3, apartado 3º, de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, establece que para ser considerada *«persona en situación de vulnerabilidad económica»*, debe acreditarse que se tiene contratada la modalidad de tarifa social

establecida por la normativa aplicable. Esta exigencia garantiza que el tipo de tarifa que se aplicará a estas personas vulnerables es la misma tarifa que la normativa básica estatal regula como bono social en el ámbito eléctrico. Por lo tanto, no se vulnera el régimen económico uniforme previsto por la normativa básica del sector eléctrico, porque la tarifa social aplicable es la misma. Y, en cuanto al sector gasista, no existe tarifa social fijada por el Estado, por lo que no existe régimen económico uniforme susceptible de ser vulnerado.

Además, la uniformidad del régimen económico energético no va más allá de la definición y aprobación de la diversa tipología de tarifas aplicables, sin que pueda llevarse al extremo de pretender que todas las comunidades autónomas apliquen con total uniformidad la normativa de protección de los consumidores, dado que aparte de comportar una vulneración del reparto competencial en materia de energía, supondría un vaciamiento de la competencia exclusiva en materia de consumo.

Por otro lado, debe destacarse que la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, no aprueba tarifas diferentes para los consumidores vulnerables ubicados en Cataluña, sino que aprueba medidas de protección adicional de este colectivo, relativas al aplazamiento de deudas de consumo y a la no interrupción del suministro, así como relativas a una mayor información a estos consumidores de sus derechos. Por tanto, dado que el artículo 3 no vulnera el «régimen económico uniforme para todo el territorio español», se desprende que este artículo no comporta la vulneración de los artículos 149.1.13ª y 149.1.25ª de la Constitución española.

En consecuencia, el artículo 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 es plenamente conforme al bloque de la constitucionalidad de distribución de competencias y además no vulnera la legislación básica del Estado conformada por la Ley del Estado 24/2013 y por la Ley del Estado 34/1998.

2.2. El artículo 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua].

Según se afirma por la parte recurrente en el recurso interpuesto, la prohibición de interrupción del suministro y el aplazamiento de la deuda de los consumidores vulnerables entra en colisión con la legislación básica estatal de los sectores eléctricos y gasista. En concreto, y en relación al suministro eléctrico, el recurso menciona el artículo 52.3 de la Ley del Estado 24/2013, y el artículo 85 del Real decreto 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, argumentando que estos preceptos no prevén excepciones a la suspensión del suministro por falta de pago de los consumidores vulnerables.

En relación con esta argumentación que consta en la demanda, cabe partir de la base que estos preceptos de la normativa básica estatal prevén la suspensión del suministro eléctrico ante una situación de impago del consumo eléctrico, circunstancia que no concurre en el caso regulado por el artículo 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, toda vez que nos encontramos ante un aplazamiento de la deuda.

Por lo tanto, si efectivamente, tal y como alega la parte recurrente, las causas de suspensión del suministro eléctrico son causas tasadas y se encuentran reguladas con carácter de básicas por la normativa sectorial eléctrica, el hecho de que en dichos preceptos no se contemple como causa de suspensión del suministro el supuesto de aplazamiento de deuda supone que la regulación establecida por el artículo 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, por la que se adiciona un nuevo apartado 7 y 8 al artículo 252-4 del Código de Consumo, no contradice ningún precepto estatal.

La recurrente en la demanda también se afirma que es importante constatar que el aplazamiento de la deuda contraída por un consumidor vulnerable repercute directamente sobre los ingresos del sector eléctrico al alterar el pago por aplicación de peajes de acceso y de cargos que los consumidores realizan en circunstancias normales y que tienen que ser declarados en el sistema de liquidaciones del sector eléctrico, lo cual tendrá repercusión en el resto de consumidores del estado. En cuanto a esta afirmación, es preciso tener presente que de acuerdo con el artículo 46, apartado 1.d, de la Ley

24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, es obligación de las empresas comercializadoras de energía eléctrica:

«d) *Contratar y abonar el peaje de acceso a las redes de transporte y distribución correspondiente a la empresa distribuidora a partir de los datos de facturación, con independencia de su cobro del consumidor final, así como abonar los precios y cargos conforme a lo que reglamentariamente se determine, con independencia de su cobro del consumidor final.*»

Por tanto, de este artículo se desprende que queda en entredicho la referida repercusión en detrimento del sector eléctrico, toda vez que la posible afectación en el sistema de liquidaciones que se alega no concurre, en el supuesto que nos ocupa, dado que las empresas comercializadoras tienen que abonar los peajes y el resto de cargos aunque el pago del consumidor final haya sido aplazado.

Igualmente, es preciso tener en cuenta que habitualmente se dan otros casos en que los consumidores abonan con retraso los cargos por consumo eléctrico, sin que tampoco comporte afectación del sistema de liquidaciones. Este es el caso regulado por el artículo 96 del mencionado Real decreto 1955/2000, relativo a los llamados errores técnicos (funcionamiento defectuoso del equipo de contaje) y errores administrativos (cualquier error en el proceso de facturación), por los que se permite que los consumidores puedan abonar las cantidades pendientes de forma escalonada durante el plazo de un año.

Por si el hecho de aplicar las previsiones contenidas en este artículo 96 del Real decreto 1955/2000 no afecta al sistema de liquidaciones, tampoco le afecta el aplazamiento en el tiempo de las posibles deudas que contraen los llamados consumidores vulnerables, y máximo teniendo en cuenta lo que prevé el artículo 46, apartado 1.º, de la Ley del Estado 24/2013, aplicable al conjunto de situaciones cuando los consumidores pagan consumos atrasados.

En relación con el suministro de gas, también en este caso la suspensión del suministro de gas, regulada por el artículo 88.3 de la Ley del Estado 34/1998, y desarrollada por el Real decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, debemos afirmar también que está prevista ante una situación de impago de la deuda de consumo de gas, no ante una situación de aplazamiento de dicha deuda.

No puede utilizarse el argumento de tener en cuenta el carácter no universal del suministro de gas, dado que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, las actividades destinadas al suministro de gas deben ejercerse garantizando el suministro a todos los consumidores demandantes dentro del territorio del estado y tienen la consideración de actividades de interés económico general. El hecho de que el sistema económico del sistema gasista se configure bajo un régimen integrado no comporta que sea inviable aplazar deudas de los consumidores vulnerables de gas. De hecho, la existencia de planes flexibles de pago que se menciona en el propio recurso de inconstitucionalidad pone en evidencia que el sistema integrado no impide que las empresas comercializadoras de gas y sus clientes puedan acordar sistemas de pago flexibles equivalentes a sistemas de pago aplazados, sin que en ninguno de los dos casos tenga repercusión en el sistema de liquidaciones.

En relación a la referencia que se efectúa en la demanda de la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2011, de 28 de septiembre, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico, es preciso tener presente que de dicha sentencia se desprende que, si bien tiene razón de ser que el régimen económico aplicable al conjunto de actividades eléctricas que se desarrollan en todo el estado español sea único y uniforme, esta uniformidad no debe comportar que no quede margen de regulación por parte de las comunidades autónomas.

En concreto, entre otros argumentos contenidas en dicha sentencia, podemos destacar el siguiente: «Por todo ello, las competencias estatales para el reconocimiento de los costes susceptibles de ser retribuidos a las empresas distribuidoras –las cuales no han sido puestas en cuestión en el presente proceso– no pueden ser entendidas, como parece desprenderse de la argumentación del Abogado del Estado, en el sentido de que vienen

a establecer una suerte de límite absoluto al ejercicio de competencias autonómicas. En efecto, no debe olvidarse que nos hallamos aquí en un ámbito de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que implica que ha de existir un margen para el desarrollo por éstas de actuaciones y políticas propias en materia de calidad del suministro eléctrico, margen propio que viene, además, expresamente reconocido en la Ley del sector eléctrico».

Por tanto, esta sentencia reconoce la necesidad de la existencia de margen de actuación para las comunidades autónomas para establecer políticas propias en relación a la calidad del suministro eléctrico, calidad que, entre otros conceptos, incluye la atención al cliente y al consumidor.

Es decir que regular el aplazamiento del pago de deudas de consumo o regular que mientras este aplazamiento se encuentra vigente no se suspenda el suministro, constituye el objeto propio de una normativa autonómica de desarrollo en materia de energía, siempre y cuando no se modifiquen las tarifas aplicables a estos consumos, dado que las tarifas sí forman parte del régimen económico unitario estatal, por lo que el artículo 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en tanto que comporta añadir el nuevo apartado 7 y 8 al artículo 252-4 del Código de Consumo no supone en ningún caso vulnerar las competencias del Estado ex artículos 149.1.13ª y 149.1.25ª CE.

A mayor abundamiento es preciso destacar que existe constancia del hecho que diversas empresas suministradoras han firmado convenios de colaboración con diversos ayuntamientos del Estado en los que se acuerda no proceder a la suspensión del suministro de clientes vulnerables mientras se halle en trámite la obtención de ayudas sociales para hacer frente al pago de las deudas de consumo de energía eléctrica y de gas, lo cual no hace más que confirmar que la posibilidad de aplazar el pago de las deudas o aplazar la posible suspensión del suministro son cuestiones susceptibles de aplicarse sin comportar vulneración de la normativa básica estatal. Además, no consta hasta la fecha que el Estado haya considerado que los pactos incluidos en este conjunto de convenios comporten vulneración de la normativa básica estatal, ni que afecten al régimen de liquidaciones del sistema económico integrado, pese a que en ellos se prevea que las propias compañías suministradoras asuman transitoriamente los costes asociados a los impagos.

En consecuencia, el artículo 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua] es plenamente conforme al bloque de la constitucionalidad de distribución de competencias y además no vulnera la legislación básica del Estado conformada por la Ley del Estado 24/2013 y por la Ley del Estado 34/1998.

2.3. El artículo 18.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014

[por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado]

En el recurso de inconstitucionalidad se cuestiona el artículo 18.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado] tanto por el hecho de obligar a las empresas suministradoras a proporcionar información adicional a los consumidores de servicios de trato continuado (en cuanto incluye los servicios eléctrico y de gas) como por el hecho de requerir la existencia de dos facturas impagadas, que no hayan sido objeto de reclamación, para poder suspender el suministro eléctrico o de gas.

De nuevo se reitera en la demanda que estas previsiones vulneran el artículo 52.3 de la Ley del Estado 24/2013 y 88.3 de la Ley del Estado 34/1998, y su normativa de desarrollo, porque se están introduciendo requisitos diferentes de los previstos en la normativa básica estatal para poder llevar a cabo la interrupción del suministro.

En relación con esta argumentación, es preciso tener presente que tanto el artículo 98 del Real decreto 1955/2000, como el artículo 61 del Real decreto 1434/2002, que desarrollan las mencionadas leyes, prevén que las reclamaciones interpuestas por los consumidores en relación a los contratos de suministro y las facturaciones de consumo

derivadas de estos contratos deben ser resueltas administrativamente por los órganos competentes en materia de energía de las comunidades autónomas.

Por lo tanto, las comunidades autónomas tienen atribuida la competencia para tramitar esta tipología de reclamaciones y para acordar cualquier tipo de medida cautelar que asegure la eficacia de la resolución que finalmente recaiga sobre estas reclamaciones, tal y como prevé la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. De hecho, el órgano competente en materia de energía adopta habitualmente como medida cautelar la imposibilidad de proceder a la suspensión del suministro mientras se encuentre en trámite la reclamación interpuesta, sin que esta previsión sea discutida por las empresas suministradoras ni comporte una afectación hacia el sistema de liquidaciones.

Además, el hecho de establecer que para interrumpir el suministro es preciso que haya, como mínimo, dos facturas impagadas, no comporta que pese a la situación de impago no se corte el suministro, sino que de hecho permite un cierto aplazamiento en el pago y, como ya se ha dicho anteriormente, la normativa básica estatal prevé la suspensión por los casos de impago, no por los casos de aplazamiento o «retraso» en el pago, por lo que es preciso concluir que el artículo 18.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado, tampoco vulnera la normativa básica estatal.

En consecuencia, el artículo 18.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado] es plenamente conforme al bloque de la constitucionalidad de distribución de competencias y además no vulnera la legislación básica del Estado conformada por la Ley del Estado 24/2013 y por la Ley del Estado 34/1998.

2.4 La Disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, sobre la creación del Fondo de atención solidaria de suministros básicos.

El último de los preceptos impugnados en el ámbito de la vulnerabilidad de los consumidores y la pobreza energética hace referencia a la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, por la cual se crea el Fondo de atención solidaria de suministros básicos.

Si bien inicialmente se menciona como motivo de impugnación el hecho de que se prevea la obligación de contribuir económicamente al Fondo tanto de las «empresas suministradoras» como de las «administraciones públicas competentes», la argumentación que posteriormente se expone se focaliza en la parte relativa a las administraciones públicas competentes, por el hipotético caso de que se incluya a la Administración General del Estado.

En todo caso, en cuanto a aportaciones de las empresas suministradoras, existen ya actualmente otros ámbitos en los cuales las empresas realizan aportaciones económicas de patrocinio de determinadas actividades que no consta que hayan recibido objeciones de repercusión en el sistema económico integrado. Por lo tanto, no todas las aportaciones económicas que las empresas suministradoras puedan efectuar se someten al régimen de liquidaciones del sistema económico integrado, de todo lo cual se desprende que resulta viable que este tipo de empresas puedan destinar aportaciones al Fondo de atención solidaria de suministros básicos sin que se produzca repercusión alguna en el resto de ciudadanos del Estado, y sin que ello comporte una alteración del esquema de ingresos destinados a cubrir los costes de las actividades de la cadena de suministro de las operadoras de energía tal y como se afirma en la demanda.

En consecuencia, la Disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, sobre la creación del Fondo de atención solidaria de suministros básicos es plenamente conforme al bloque de la constitucionalidad de distribución de competencias y además no vulnera la legislación básica del Estado conformada por la Ley del Estado 24/2013 y por la Ley del Estado 34/1998.

Tercera. los artículos 8; 13, y 20 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en materia de protección de los consumidores en el ámbito de los créditos y préstamos hipotecarios son plenamente acordes con el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad y en consecuencia, no contravienen la legislación básica estatal.

En esta parte de las alegaciones se pasa a analizar cuáles han sido los motivos expuestos en el cuarto de los fundamentos jurídicos de la demanda los cuales según la parte recurrente fundamentan la supuesta inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, que afectan a los consumidores en el ámbito del crédito y préstamos hipotecarios, para seguidamente exponer los argumentos en contra, hasta afirmar, como más adelante se verá, y del mismo modo que se ha efectuado en la alegación precedente, que la referida Ley, no solo es plenamente acorde con el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad, sino que además, ninguno de los preceptos impugnados en la demanda de inconstitucionalidad contravienen la legislación básica estatal.

La recurrente establece en primer lugar, cuáles son a su criterio los títulos competenciales prevalentes y la legislación básica estatal que sirve de contraste a la regulación autonómica, para analizar seguidamente las concretas contradicciones de los preceptos impugnados con la referida legislación básica.

En este sentido, parte de la aseveración de que en este supuesto concurren distintos títulos competenciales prevalentes, así como también el correspondiente al título horizontal relativo a las bases y «coordinación general de la planificación general de la economía» del artículo del art 149.1.13^a CE, a pesar de que en este último supuesto se imita a efectuar una mención estrictamente formal sin que se lleve a cabo la argumentación correspondiente. Es en base a esta consideración previa, que la representación del Gobierno afirma *«La regulación planteada por los citados preceptos de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre incide directamente en la legislación básica estatal, por una parte, y por otra, afecta a títulos competenciales exclusivos del Estado como la legislación civil artículo 149.1.8^a CE, (con incidencia en la competencia exclusiva relativa a la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales artículo 149.1.1 CE), y en la legislación procesal del Estado (artículo 149.1.6^a CE)»*. Asimismo, también fundamenta la inconstitucionalidad de los preceptos por vulneración de la competencia ex artículo 149.1.11^a CE relativa a la determinación de las bases y coordinación del crédito y la banca.

Por ello, esta representación, a partir del análisis detallado de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, va a argumentar seguidamente dos cuestiones esenciales para justificar la adecuación constitucional de los preceptos impugnados, a partir de los títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña que, a criterio de esta representación, concurren en el presente caso y fundamentan su aprobación. En este sentido, se va a argumentar como, concurren las competencias exclusivas en materia de consumo y defensa de los consumidores del art 122 EAC, en estrecha relación con la competencia relativa al desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea previsto en el art 189.3 EAC, argumentando además, como más adelante se verá que en ningún caso, se produce la vulneración de la legislación básica alegada de contrario.

1. Los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 en materia de protección de los consumidores en el ámbito de los créditos y préstamos hipotecarios se han dictado en virtud de las competencias exclusivas que en materia consumo ex art 123 ostenta la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia, son plenamente constitucionales.

La recurrente alega en la demanda la supuesta vulneración de los artículos Legislación civil del artículo 149.1.8^a CE, (con incidencia en la competencia exclusiva relativa a la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales artículo 149.1.1 CE), legislación procesal del Estado (artículo 149.1.6^a CE). La competencia ex artículo 149.1.11^a CE sobre la determinación de las bases y coordinación del crédito y la banca y el título horizontal relativo a las bases y la ordenación de la actividad económica general del Estado ex artículo 149.1.13 CE.

Pasando al análisis del segundo bloque de preceptos impugnados, esta representación quiere dar por reproducidas en esta parte del escrito de alegaciones las argumentaciones sobre el encuadramiento erróneo del título competencial que sirve de parámetro constitucional y sobre el juicio de ponderación de títulos competenciales, vertidas en la primera de las alegaciones. Por ello, hay que tener en cuenta que se debe partir de la afirmación de que la redacción de la norma se ha hecho en base a la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de consumo, de conformidad con el artículo 123 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Además esta competencia incluye, en cualquier caso, entre otros, la defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias que recoge el artículo 28 del Estatuto de Autonomía de Cataluña la regulación de los órganos y procedimientos de mediación en materia de consumo, y la regulación de la información en materia de consumidores y usuarios.

El artículo 28 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que reconoce los derechos de los consumidores y usuarios establece lo siguiente:

*«1. Las personas, en su condición de consumidoras y usuarias de bienes y de servicios, tienen **derecho a la protección** de su salud y seguridad. Tienen también **derecho a una información veraz y comprensible** sobre las características y los precios de los productos y de los servicios, a un régimen de garantías de los productos adquiridos y de los suministros contratados y a la **protección de sus intereses económicos ante conductas abusivas, negligentes o fraudulentas.***

*2. Los consumidores y usuarios tienen **derecho a ser informados** y a participar, directamente o mediante sus representantes, en lo que se refiere a las Administraciones públicas de Cataluña, en los términos que establecen las leyes».*

En este sentido, debemos afirmar que el preámbulo de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 establece de una forma muy meridiana cuáles son los títulos competenciales que avalan su adecuación al bloque de la constitucionalidad y por ello, la constitucionalidad de la norma. El segundo párrafo del preámbulo establece:

«La reforma modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, en uso de la competencia en materia de consumo que el artículo 123 del Estatuto de autonomía atribuye a la Generalidad y de acuerdo con lo establecido por los artículos 28, 34 y 49 del propio Estatuto, en el marco del artículo 51 de la Constitución, con relación a la actividad financiera de las cajas de ahorros y de las entidades de crédito a que se refieren los artículos 120.2 y 126.3 del Estatuto, respectivamente».

Además, toda la regulación se elabora dentro del marco de «[...] las orientaciones marcadas por varios proyectos comunitarios sobre esta materia, como por ejemplo la **Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero, sobre los contratos de crédito para los consumidores relativos a los bienes inmuebles de uso residencial.**»

2. Los artículos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 en materia de protección de los consumidores en el ámbito de los créditos y préstamos hipotecarios no contravienen la legislación básica estatal alegada de contrario.

En este apartado se pasan a analizar el contenido de cada uno de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 en materia de protección de los consumidores como deudores hipotecarios para defender, en base a las argumentaciones que seguidamente se expondrán, la inexistencia de la supuesta inconstitucionalidad mediata por vulneración de la legislación básica estatal y que son los siguientes: los artículos 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010, y 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010].

Por lo tanto, y como continuidad a las argumentaciones vertidas en el apartado precedente (así como también en la primera de las alegaciones de este escrito) en base a las cuales se sustenta que los preceptos impugnados se dictan al amparo de la competencia en materia de consumo, debemos afirmar que mediante la normativa de consumo se garantiza la protección de las personas consumidoras que deseen suscribir un préstamo o crédito hipotecario destinado a la adquisición o rehabilitación de una vivienda,

así como de las personas avalistas de la operación de crédito y préstamo. Ello es así por cuanto que con la aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, lo que se pretende es conseguir el aumento de las garantías de la persona consumidora en la contratación de créditos o préstamos hipotecarios y por este motivo la regulación contenida en la misma, comprende las diferentes fases de las relaciones de consumo.

Por este motivo se contempla cual es el contenido mínimo que deben contener las comunicaciones comerciales o la publicidad de créditos y préstamos hipotecarios; el contenido mínimo de la información precontractual; las características que deben cumplirse a la hora de realizar las tasaciones, las ofertas vinculantes y la evaluación de la solvencia de las personas consumidoras, y el reforzamiento de los principios de actuación de los notarios en lo que relativo al control de la legalidad de la operación y de la información que deben ofrecer a las personas consumidoras. Todo ello pretende conseguir, en esencia, que las personas consumidoras reciban una información adecuada y suficiente de las consecuencias de la operación que formalizan y puedan llevar a cabo una elección racional y responsable en relación con la contratación o no del crédito o préstamo, en congruencia con los derechos reconocidos a los consumidores el art 28 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en la misma línea marcada por los objetivos establecidos en la Directiva 2014/17/UE, cuyo objeto es garantizar que todos los consumidores que concluyan contratos de crédito para bienes inmuebles tengan un elevado grado de protección.

Así pues, tal y como hemos afirmado anteriormente, las modificaciones de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, desarrollan las previsiones recogidas en el Estatuto, y dado que nos encontramos ante una relación de consumo que vincula a una persona consumidora con un empresario o empresaria, se integra, pues, dentro del ámbito de competencias exclusivas de la Generalidad en esta materia.

Por otro lado, cabe destacar que en el ámbito de la protección de las personas de la Administración de la Generalidad de Cataluña dispone de competencias en materia de regulación de la información que debe ofrecerse a los consumidores y usuarios (contenido de la información precontractual, contenido de la publicidad y de las comunicaciones comerciales, regulación de la información que deben ofrecer las partes integrantes en la formalización de la relación de consumo). Además, debe tenerse en cuenta también la competencia en materia de mediación, en este caso, a través del impulso de procedimientos de mediación en las relaciones de consumo en materia de créditos y préstamos hipotecarios, en congruencia con lo que dispone el artículo 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que reconoce los derechos de los consumidores y usuarios cuyo apartado 2 establece que *«Los poderes públicos deben garantizar la existencia de instrumentos de mediación y arbitraje en materia de consumo, promoviendo su conocimiento y utilización, y deben apoyar a las organizaciones de consumidores y usuarios»*.

La materia sobre la que versa los distintos preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 tiene una evidente incidencia en la defensa de las personas consumidoras y se caracteriza por su contenido pluridisciplinar, ya que abarca una serie de materias que confluyen con diferentes ámbitos competenciales. Por ello, al igual que el Estado, al regular determinados sectores materiales, incide en las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, la regulación por parte de las comunidades autónomas de determinados aspectos como el derecho a la información o la protección de los intereses económicos pueda confluir de algún modo, con la regulación mediante la normativa sectorial del Estado. Ahora bien, estas normas estatales no pueden en ningún caso privar de eficacia directa a las normas aprobadas en base a las competencias exclusivas conseguidas por la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el artículo 123 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y más aún si tenemos en cuenta que el Estado español aún no ha procedido a la transposición de la Directiva 2014/17/UE.

Efectivamente, el Estado español aún no ha llevado a cabo la transposición de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/UE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) núm. 1093/2010, y es que la Disposición adicional vigésima “Propuestas en materia de protección al cliente”, de la Ley del Estado 10/2014, de 26 de ju-

nio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito, establece que: *«En aras de mejorar la regulación en la protección del cliente bancario y, en particular, del deudor hipotecario, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, un proyecto de ley para la incorporación de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010. Asimismo, el Gobierno evaluará, de cara a incluirlas en el citado proyecto de ley, las posibilidades de mejora del actual sistema institucional de protección del cliente, y las alternativas para potenciar la eficacia de los actuales servicios de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente.»*

En otras palabras, el Gobierno no sólo sitúa al consumidor y al cliente en el centro del ámbito de la regulación que debe acometer en el momento de transponer la Directiva, sino que ya se ha fijado como plazo el 28 de junio de 2015 para elaborar un proyecto de Ley que desarrolle la misma.

Además, vale la pena mencionar que en la UE hay un avance hacia un nuevo marco regulatorio en materia de protección al cliente hipotecario, ya que el pasado 20 de septiembre de 2014 entró en vigor el Reglamento Delegado (UE) núm. 1125/2014, de 19 de septiembre, el cual complementa la mencionada Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, fijando las normas técnicas de regulación del importe mínimo del seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía comparable de que deben disponer los intermediarios de crédito.

El hecho de que el Estado español aún no haya llevado a cabo la transposición de la referida Directiva no es tan grave desde la perspectiva de que aún no ha transcurrido el plazo establecido en el artículo 42 de la misma, pero sí en cambio si que adquiere una especial gravedad si se tiene en cuenta que desde el TJUE se ha denunciado en reiteradas decisiones que la legislación hipotecaria española es contraria a la legislación comunitaria, y es más, el Parlamento Europeo (2015/2740 (RSP)) mediante la Resolución de 8 de octubre de 2015 sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en España a la luz de las distintas peticiones recibidas, ha puesto en evidencia al Estado español por las graves consecuencias que padecen los consumidores de créditos y préstamos hipotecarios con motivo de la legislación hipotecaria española y en el ámbito de los instrumentos financieros.

De ahí que la Generalidad ante esta inactividad del Estado y en uso de su competencia exclusiva en materia de Consumo ex art. 123 EAC haya decidido proteger a los consumidores mediante la aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 con objeto de evitar el incremento de desahucios y la situación tan caótica del mercado financiero.

2.1 El artículo 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 en el artículo 132-4 añadido a la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

Este precepto (apartado 3 del artículo 132-4 añadido al Código de Consumo catalán) establece la garantía de que se va a acudir a la mediación o al arbitraje antes de presentar cualquier demanda judicial o administrativa y de este modo evitar en la medida de lo posible, el inicio de un procedimiento de ejecución hipotecaria. De la lectura del referido apartado se desprende que el mismo es adecuado a los objetivos que se persiguen y se considera que existe equilibrio entre los beneficios que comporta la norma y las obligaciones que establece.

Para las personas consumidoras el beneficio es inequívoco, puesto que se les ofrece un mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos en materia de consumo que se caracteriza por su agilidad, eficacia y rapidez a la hora de solucionar sus controversias en materia de consumo. La inexistencia de dicho mecanismo generaría costes innecesarios, dado que las personas consumidoras solo podrían dirigirse a los sistemas judiciales de resolución de conflictos. Así pues, con la mediación se solucionan gran cantidad de controversias en materia de consumo y, de este modo, sirve de filtro para evitar la utilización de mecanismos más incómodos y costosos que habitualmente disuaden a las personas consumidoras del ejercicio de su derecho a reclamar.

En este sentido, afirmar que la parte recurrente argumenta en la demanda que se están vulnerando las competencias que en virtud del título competencial del artículo 149.1.6ª CE ostenta el Estado en el ámbito de la legislación procesal, a lo cual esta representación se opone, ya que en ningún caso se está regulando un proceso jurisdiccional ni se está limitando el acceso a la justicia ordinaria por parte de los ciudadanos. Ello es así por cuanto que únicamente se está haciendo una remisión a la normativa catalana en materia de mediación y a la estatal en materia de arbitraje, toda vez que el Estado tiene la competencia exclusiva para regular el arbitraje (STC 15/1989, FJ 9, y STC 62/1991, FJ 5), ya que el proceso de mediación se entiende por intentado si cualquiera de las dos partes no acepta su sumisión. Hay que tener en cuenta que el procedimiento de mediación no incluye una resolución que pueda recurrirse o no, sino un acuerdo de mediación entre las partes y además, no hay ningún inconveniente en determinar la obligatoriedad de la mediación, como un instrumento de protección de los consumidores, aún más teniendo en cuenta que el acuerdo eventual no impide acudir a la vía judicial correspondiente.

Además, el procedimiento de mediación previo a la demanda judicial o la reclamación administrativa en los términos redactados en el artículo 132-4, apartado 3 del Código de Consumo, añadido por el artículo 8 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 está en plena sintonía con los términos de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo, que regula los sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos, que en su considerando 49 establece:

«La presente Directiva no debe exigir que la participación de los comerciantes en procedimientos de resolución alternativa sea obligatoria o que el resultado de dichos procedimientos sea vinculante para los comerciantes cuando un consumidor haya presentado una reclamación contra ellos. Sin embargo, con el fin de garantizar que los consumidores tienen una vía de recurso y que no se ven obligados a renunciar a sus reclamaciones, se debe alentar a los comerciantes, en la medida de lo posible, a que participen en procedimientos de resolución alternativa. Por lo tanto, la presente Directiva debe entenderse sin perjuicio de cualquier norma nacional que haga obligatoria la participación de los comerciantes en dichos procedimientos, la incentive o sancione, o que les obligue a aceptar su resultado, siempre que dichas normas no impidan a las partes ejercer su derecho a acceder al sistema judicial, tal como establece el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea».

En cualquier caso, la Generalidad tendría la competencia para prever la obligatoriedad de la mediación antes de interponer una denuncia en vía administrativa ordinaria, o contenciosa administrativa siempre y cuando se trate de un procedimiento administrativo de ámbito catalán.

A mayor abundamiento, mencionar que el sometimiento previo a procedimientos voluntarios y extrajudiciales de resolución de controversias está expresamente permitido por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (artículo 1).

En consecuencia, el artículo 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 en el artículo 132-4 añadido a la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 es plenamente conforme al bloque de la constitucionalidad de distribución de competencias y además no vulnera la legislación básica del Estado conformada por la Ley del Estado 24/2013 y por la Ley del Estado 34/1998.

2.2 Artículo 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

El artículo 13 que se impugna por cuanto que añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 del Código de Consumo catalán, establece los criterios de determinación objetiva a los efectos de considerar la condición de abusivas de las cláusulas suelo, todo ello en beneficio de los consumidores del crédito o préstamo hipotecario en tanto que son la parte más vulnerable de la relación contractual, y en aras del principio de seguridad jurídica en beneficio de ambas partes.

De hecho, el Real decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y

Usuarios y otras leyes complementarias, determina en el Capítulo II «Cláusulas abusivas» del Título II «Condiciones generales y cláusulas abusivas» Libro II «Contratos y Garantías», concretamente en los artículos 82 al 91 del mismo, contienen distintos supuestos en los que en casos de concurrir, determinan la condición de abusivas de las cláusulas incluidas en un contrato de préstamo o crédito hipotecario, porque vulneran alguno de los requisitos que se establecen como son la buena fe, la transparencia o el equilibrio.

Además, debemos destacar que la disposición final primera en su apartado 3 blinda muy bien los títulos competenciales en base a los cuales se sustenta la regulación estatal sobre la materia al afirmar que: «El artículo 24 y el título V del libro primero, los libros segundo, tercero y cuarto, las disposiciones transitorias y las disposiciones finales se dictan en base a las **competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, conforme al artículo 149.1. 6.ª y 8.ª de la Constitución española.**»

Es evidente que de la lectura del referida disposición legislativa y teniendo en cuenta el incremento de los pronunciamientos judiciales producidos últimamente sobre la anulación de las cláusulas abusivas incluidas en los contratos financieros, nos conducen a pensar que la normativa en materia de defensa de los consumidores y usuarios ha sido totalmente insuficiente e ineficaz para protegerlos y de que en realidad, lo que le preocupó al legislador estatal en el momento de aprobar la norma era blindar su marco competencial. Ello es así por cuanto que incluso el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sala Primera) en su sentencia de 14 de marzo de 2013 en el asunto C-415-11 (aunque sea en la materia de ejecución hipotecaria) en resolución de una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 TFUE en interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993, declaró la inadecuación de la legislación española en materia de ejecución hipotecaria a la normativa comunitaria sobre cláusulas abusivas, en este supuesto configurada por la referida Directiva.

Esta sentencia tuvo una gran importancia, práctica al reconocer como el sistema procesal español vulnera la protección de los consumidores regulada en la referida Directiva. Concretamente, la STJUE anteriormente mencionada reconoció que el sistema de ejecución hipotecaria no permite ejercer el derecho de los consumidores para defenderse ante la existencia de las cláusulas abusivas, al verse arrastrado ante la irreversibilidad de la ejecución, y sin que se pueda oponer a la misma con motivo de la concurrencia de una causa justificada, como lo era en el presente caso, por la existencia de una cláusula abusiva.

En definitiva, de lo que se trata es, a criterio del TJUE, que teniendo en cuenta el principio de efectividad derivado de la jurisprudencia europea, es imprescindible que las normativas estatales hagan posible el ejercicio de los derechos de los consumidores reconocidos en el ordenamiento juicio de la UE. Además de esta sentencia comunitaria hay que añadir distintas decisiones de decisión prejudicial planteadas ante el TJUE, (Asuntos acumulados C-482/13; 484/13; 485/13 y 487/13) que a pesar de no ser vinculantes han venido a proclamar algo determinante como es el hecho de que los jueces están obligados a dejar sin aplicación las cláusulas contractuales abusivas de las hipotecas de forma que no produzcan efectos vinculante para el consumidor.

En consecuencia, no es cierta la argumentación del Estado que el establecimiento de una cláusula como abusiva *ex lege vulnere* las facultades jurisdiccionales, ya que estos tienen plena libertad para determinar o no la condición de abusiva.

Otra cuestión es si nos hallamos en una competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito y la banca, ex artículo 149.1.11ª CE, lo cual debe rebatirse, ya que los créditos hipotecarios no son exclusivos de los establecimientos financieros, sino que es un contrato, al igual que una compraventa o un arrendamiento, que puede realizar cualquier particular o empresa.

En cualquier caso, y ante la inoperancia y la ineficacia demostrada de la definición en materia de cláusulas abusiva regulada por el Estado en el artículo 82 y siguientes del Real decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, y a pesar de que el legislador estatal, como consecuencia de la referida STJUE aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección

a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (sólo referida al procedimiento de ejecución hipotecaria) lo que viene a establecer el artículo 13 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 al Código de Consumo catalán, es una concreción de las circunstancias objetivas cuya concurrencia determinan la existencia de una cláusula abusiva, con la finalidad primordial de proteger al máximo, a la parte más débil y vulnerable de los contratos financieros.

Así, el artículo 13 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, solo concreta y detalla de forma objetiva las cláusulas suelo de acuerdo con la normativa vigente, lo cual repercute en una mayor seguridad jurídica para las empresas que operan en el territorio de Cataluña, pero en ningún caso vulnera las competencias estatales, toda vez que a criterio de esta representación, la regulación de las cláusulas abusivas no es una materia univoca relacionada con la ordenación de la banca, sino con la protección de las personas consumidoras en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de consumo ex art 123 del EAC, (ello en el marco de la competencia de la Generalidad del artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea), así como también de las competencias con relación a la actividad financiera de las cajas de ahorros y de las entidades de créditos de los artículos 120.2 y 126.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En consecuencia, el artículo 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 es plenamente conforme al bloque de la constitucionalidad de distribución de competencias y además no vulnera la legislación básica del Estado conformada por la Ley del Estado 24/2013 y por la Ley del Estado 34/1998.

2.3 Artículo 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014.

Finalmente, el tercero de los artículos, el artículo 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014. Supone añadir un nuevo Título IV al libro segundo del Código de Consumo catalán bajo la denominación «*Relaciones de consumo en materia de créditos o préstamos hipotecarios sobre viviendas*» con objeto de incorporar a lo largo todo el proceso contractual, todas las medidas necesarias para garantizar la protección de los consumidores, que son deudores hipotecarios, y ello desde el momento de la publicidad de los productos financieros, pasando por la fase precontractual y la relativa a la prima del contrato, hasta llegar a la fase de elevación en documento público del mismo.

Entrando ahora al contenido concreto de los preceptos impugnados vemos que la demandante impugna los distintos preceptos del nuevo Título VI por considerar que el contenido de los mismos van contra la Ley estatal 10/2014, concretamente contra el artículo 16.2 de la Ley estatal 2/2009 que establece un periodo distinto del plazo establecido de duración a los efectos de mantener la oferta vinculante, ya que el apartado 2 del artículo 262-6 del Código de Consumo catalán relativo a la oferta vinculante se refiere a días naturales, lo que va en contra de la referida legislación. Este apartado establece lo siguiente:

«2. *La oferta debe ser firmada por un representante del prestamista y, salvo que existan circunstancias extraordinarias o no imputables a este último, tiene un plazo de validez no inferior a catorce días naturales desde la fecha de entrega.*»

La parte recurrente también impugna el artículo 262-8 del Código de Consumo catalán relativo a los servicios de asesoramiento por cuanto que añade un nuevo apartado 3 al mismo, toda vez que a criterio de la misma el contenido del mismo va contra lo establecido en el artículo 22.4 de la Directiva 2014/17/UE y además por contravenir en términos generales la competencia estatal básica establecida en el artículo 149.1.11ª y 13 de la Constitución española. Dicho apartado establece lo siguiente:

«3. *Los prestamistas, los intermediarios de crédito vinculados o sus representantes no pueden usar en ningún caso los términos asesoramiento, asesor u otros parecidos en sus comunicaciones comerciales y en la publicidad.*»

La parte recurrente también impugna el artículo 262-9 del Código de Consumo catalán regulador de las prácticas vinculadas y combinadas, por considerar que, como en el supuesto anterior también va contra lo establecido en el artículo 22.4 de la Directiva 2014/17/UE, sin argumentar con el detalle suficiente los motivos concretos de la supuesta infracción inconstitucional. El referido precepto establece lo siguiente:

«1. Se autorizan las prácticas combinadas, pero no las prácticas vinculadas, excepto en los siguientes supuestos:

a) Que se abra o se mantenga una cuenta de pago o de ahorro, siempre y cuando esta cuenta tenga como única finalidad acumular capital para efectuar reembolsos de crédito, pagar sus intereses o agrupar recursos para obtener el crédito, o bien ofrecer una seguridad adicional para el prestamista en caso de impago.

b) Que se abra o se mantenga un producto de inversión o un producto de pensión privada, si estos productos, que ofrecen fundamentalmente al inversor unos ingresos después de jubilarse, sirven también para ofrecer una seguridad adicional al prestamista en caso de impago o para acumular capital para efectuar reembolsos de crédito, pagar sus intereses o agrupar recursos para obtener el crédito.

c) Que los prestamistas puedan demostrar que las prácticas vinculadas presentan beneficios claros a las personas consumidoras, teniendo en cuenta la disponibilidad y los precios de los productos similares ofrecidos en el mercado.

2. Puede exigirse a la persona consumidora la suscripción de una póliza de seguros con relación al contrato de crédito. Sin embargo, deben aceptarse las pólizas de seguros con garantías equivalentes suscritas directamente por la persona consumidora con proveedores distintos al prestamista.»

Finalmente, la parte recurrente también impugna el artículo 263-2 del Código de Consumo catalán relativo a la Evaluación de la solvencia de la persona consumidora, por cuanto que añade un nuevo apartado 4 en el mismo, toda vez que se considera que el contenido del mismo va contra el artículo 18.6 de la Orden EHA 2899/2011. Este apartado establece lo siguiente:

«4. El prestamista no puede conceder el crédito o préstamo hipotecario si el resultado de la evaluación de solvencia de la persona consumidora es negativo. En este caso, el prestamista debe advertir por escrito a la persona consumidora de la imposibilidad de concederle el crédito.»

No puede considerarse que la Generalitat de Cataluña que ostenta competencias exclusivas en materia de consumo derivada del art 123 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como también las competencias relativas a la actividad financiera de las cajas de ahorros y de las entidades de créditos de los artículos 120.2 y 126.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, teniendo en cuenta la competencia de la Generalidad del artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea, no tenga competencias para desarrollar las directivas comunitarias en este ámbito de aplicación en claro beneficio de los consumidores y usuarios y ante la inactividad del legislador estatal en este ámbito.

En este sentido, merece la pena destacar que la Directiva 2014/17/UE está dictada en el marco de la protección de los consumidores y, en tanto que la misma deja un margen de libertad a los Estados para conseguir los objetivos pretendidos con la misma la Generalidad en tanto que titular de la competencia exclusiva en materia de consumo y protección de los consumidores y usuarios ha de poder tener la competencia para su desarrollo, y aún más cuando todavía no se ha llevado a cabo la transposición de la misma por parte del Estado español.

En relación al apartado cuarto del artículo 263-2, la parte demandante afirma que el referido precepto no entra en contradicción con la Orden EHA 2899/2011, ya que prevé limitaciones previstas en otras normas, pero cuestiona la competencia al tratarse de una materia que afecta el ámbito civil. En este aspecto, cabe recordar que en materia civil el estado tiene la competencia sobre bases de las obligaciones contractuales, que es el único apartado aplicable al caso concreto del artículo 149.1.8 CE, pero a criterio de esta representación y tal y como ya se ha argumentado en las alegaciones precedentes de este escrito, éste no es el título competencial que debe servir de parámetro a los efectos de valorar la supuesta constitucionalidad de los artículos impugnados, sino que el título

competencial es el correspondiente a la materia de consumo ex art. 123 EAC del que se deriva el relativo a la protección de los consumidores y usuarios.

En definitiva, la norma que se impugna en ningún caso supone la inconstitucionalidad mediata por vulneración de la legislación básica estatal configurada en el presente supuesto, por la Orden EHA 2899/2011 y la Circular del Banco de España 5/2012, ya que ha sido aprobada en base a la competencia en materia de consumo que el artículo 123 del Estatuto de Autonomía otorga a la Generalidad de Cataluña y de acuerdo con lo que establecen los artículos 28, 34 y 49 del propio Estatuto en el marco del artículo 51 de la Constitución española en relación con la actividad financiera de las cajas de ahorro y de las entidades de crédito a que hacen referencia los artículos 120.2 y 123.3 del Estatuto, así como a la competencia de la Generalidad en materia de desarrollo normativo de directivas europeas (artículo 189.3).

Por todo ello, al Tribunal Constitucional

Solicita

Que, teniendo por presentado en tiempo y forma el presente escrito y por evacuado el trámite conferido, se sirva estimar las alegaciones formuladas y, en sus méritos, dictar sentencia por la que se desestime en su integridad el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010] y la Disposición adicional primera de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo y se declare la plena constitucionalidad de la disposición impugnada.

Otrosí primero dice

Que habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución por la representación del Presidente del Gobierno, de conformidad con el acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de septiembre de 2015, el Tribunal ha acordado la suspensión automática de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición de la demanda para las partes legitimadas en el proceso, y desde que aparezca publicada la suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros desde el 10 de octubre de 2015. No obstante lo anterior, esta representación considera que procede el levantamiento inmediato de la citada suspensión, sin que la resolución sobre este extremo deba demorarse hasta los cinco meses desde que fue acordada.

a) El Tribunal Constitucional puede acordar en cualquier momento el levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición impugnada.

El Tribunal Constitucional ha admitido en más de una ocasión la posibilidad de que en determinadas circunstancias se acuerde el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada, sin tener que esperar al agotamiento del plazo de cinco meses establecido en el artículo 161.2 CE.

Ello es así porque el propio precepto constitucional parece admitir dicha posibilidad al establecer como máximo, el plazo de cinco meses dentro del cual el Tribunal deberá ratificar o levantar la suspensión acordada en su momento, de forma imperativa y a instancias del Gobierno, por invocación del referido precepto constitucional.

De hecho, y en consonancia con lo previsto en el artículo 161.2 CE, la propia doctrina constitucional ya ha reconocido en reiteradas ocasiones que los cinco meses son precisamente el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión y que se incluye «entre las potestades de este Tribunal ratificar o levantar la suspensión dentro de este

plazo» (ATC 157/2008, de 12 de junio FJ 2), incluso ha reconocido que la posibilidad de pedir el levantamiento de la suspensión antes de transcurrir el plazo señalado en el referido artículo no queda condicionada a ningún límite, permitiendo que esta petición pueda producirse desde un primer momento, incluso antes de que finalice el plazo para personarse en el recurso y presentar alegaciones.

En el mismo sentido, y por todos, cabe citar, entre otros, los AATC 355/1989, de 20 de junio, FJ 1; 154/1994, de 3 de mayo, FJ 1; 222/1995, de 18 de julio, FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; 99/2003, de 6 de marzo, FJ 5, y en especial, el ATC 417/1997, de 16 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 1 se dice:

«[...] debe recordarse a este respecto que, según doctrina ya consolidada, nada impide a la Comunidad Autónoma autora de la Ley recurrida solicitar anticipadamente –esto es, antes del transcurso de los cinco meses a los que alude el art. 161.2 CE–el levantamiento de la suspensión (AATC 1140/1987, 355/1989 y 504/1989), toda vez que el tenor literal de dicha disposición constitucional indica que los cinco meses son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose, por tanto, entre las atribuciones de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo. De otro lado, tampoco el art. 30 LOTC veda en modo alguno que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión sin necesidad de agotar el reiterado plazo de cinco meses (AATC 154/1994, 221/1995, 222/1995 y 292/1995)».

Con la intención de apuntar brevemente cuáles son los parámetros que a criterio del Alto Tribunal rigen la decisión sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión, y sin perjuicio de que esta representación los desarrolle posteriormente poniéndolos en relación con la disposición impugnada, debemos destacar que las resoluciones del Tribunal Constitucional acerca del mantenimiento o no de la suspensión automática, queda presidida por **la ponderación de los intereses en juego, por el examen de las situaciones creadas por la norma, por la naturaleza de los actos impugnados regidos por el principio de presunción de la constitucionalidad de las normas objeto del conflicto, y por la consistencia de las razones que aporte el Gobierno en defensa del referido mantenimiento.**

En consecuencia, y partiendo siempre, según una consolidada jurisprudencia constitucional recaída en diversos incidentes de suspensión, es preciso que en el presente supuesto se ponderen los intereses en presencia, a saber tanto el general y público, como el particular y privado de terceras personas afectadas y se analicen los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia o aplicación de la disposición o resolución impugnada (AATC 727/1984, de 22 de noviembre, FJ 2; 753/1984, de 29 de noviembre, FJ 2; 175/1985, de 7 de marzo, FJ único; 355/1989, de 20 de junio, FJ 3; 329/1992, de 27 de octubre, FJ 2; 46/1994, de 8 de febrero, FJ 1; 251/1996, de 17 de septiembre, FJ 1; 231/1997, de 24 de junio, FJ 1; 417/1997, de 16 de diciembre, FJ1; 169/1998, de 14 de julio, FJ 1; 218/1998, de 14 de octubre, FJ 1; 18/1999, de 26 de enero, FJ 1; 72/1999, de 23 de marzo, FJ 1; 100/2002, de 5 de junio FJ 2; 88/2008, de 2 de abril, FJ 2; 157/2008, de 12 de junio, FJ2, y 10/2013, de 15 de enero, FJ 1).

b) Naturaleza de la institución suspensiva del artículo 161.2 CE y el principio de legitimidad constitucional de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo.

La potestad gubernamental de veto suspensivo establecida en el artículo 161.2 CE en el seno de los procedimientos constitucionales instados contra las Comunidades Autónomas aparece como una medida estrictamente procesal, de naturaleza cautelar o de protección preventiva sobre la cual el propio Tribunal Constitucional se deberá pronunciar y sin que por ello deba entrar en el fondo del asunto. En este sentido, este Tribunal ha venido reconociendo que en la operación de ponderación de los intereses en presencia a los efectos de poder adoptar la correspondiente decisión sobre el mantenimiento o levantamiento del precepto o de la norma impugnada, **única y exclusivamente deben tenerse en cuenta las situaciones de hecho que se derivan del análisis de las normas impugnadas y en atención al carácter cautelar de la medida, al margen pues de la**

viabilidad de las pretensiones que las partes han formulado (AATC 100/2002, de 5 de julio, FJ 2, y 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1).

En consecuencia, y partiendo de esta óptica cautelar el Tribunal debe tomar en consideración la naturaleza excepcional de la suspensión de las leyes o disposiciones con rango de ley, derivada de la presunción de constitucionalidad de las mismas, como consecuencia del principio democrático. Por todo ello, el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado derivada de la invocación gubernamental del artículo 161.2 CE debe determinarse, de acuerdo con la doctrina consolidada de ese Tribunal y mantenida en el ya citado ATC 417/1997, atendiendo a lo siguiente:

«[...] la presunción de legitimidad de que gozan las leyes, en cuanto expresión de la voluntad popular (AATC 154/1994 y 221/1995); la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y el público como el particular de las terceras personas afectadas, y, de otra parte, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de las suspensiones (especialmente, AATC 222/1995 y 291/1995); y, por último, que todo ello debe ser examinado a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar la decisión sobre el fondo del asunto (por todos, AATC 154/1994 y 221/1995 de 18 de julio FJ3)».

Sobre el **carácter excepcional de la institución suspensiva**, el Tribunal se ha pronunciado en el sentido de afirmar que la misma *«[...] es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional, [...] (STC 66/1985 de 23 de mayo FJ3)».*

Estrechamente vinculada con el carácter de excepcional del mantenimiento de la suspensión de la norma impugnada, en cuanto excepción a la regla general de eficacia de las normas, el Tribunal ha mencionado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de que el Gobierno aporte cuantos razonamientos y argumentos sean suficientes a los efectos de poder justificar la necesidad de la medida suspensiva. En esta línea argumental y sobre el alcance de la referida justificación, el Tribunal ha manifestado: *«En este sentido ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que “es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995, 156/1996, y 100/2002)” (ATC 176/2004, de 11 de mayo, FJ 3)» (ATC 300/2005, de 5 de julio, FJ 3), añadiendo también el Alto Tribunal que «los argumentos en los que justifique el mantenimiento de la suspensión solicitada han de ser aportados y razonados con detalle [...]» (AATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 5, y 189/2001, de 3 de julio, FJ 1) y «desarrolladas de forma convincente por quien las alega» (ATC 29/1990, de 16 de enero, FJ 1) de modo que «el mecanismo previsto en el artículo 161.2 no pueda ser prolongado sin una justificación expresa y suficiente (ATC 154/1994)» (ATC 221/1995, de 18 de julio, FJ 3).*

A mayor abundamiento, el Alto Tribunal también ha venido a exigir a quien deba probar la necesidad de la medida cautelar solicitada que la verosimilitud de los perjuicios invocados y que sirven de soporte para justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado no puede quedar condicionada a la necesidad de proceder al análisis de fondo del asunto, evitando por ello, que se aporten suposiciones o aproximaciones de hecho. En este sentido, debe mencionarse el ATC 189/2001 de 3 de julio, que en su FJ 2 establece: *«Ya dijimos con ocasión del mismo trámite incidental de otro tributo autonómico, en el que el Abogado del Estado empleaba el mismo argumento, que la verosimilitud de los perjuicios invocados por el Abogado del Estado, meramente potenciales e hipotéticos, aparece condicionada en este supuesto a que en la Sentencia resuelva en su momento el recurso de inconstitucionalidad».*

Finalmente, el Alto Tribunal ha exigido que la decisión sobre el mantenimiento o la suspensión del precepto impugnado debe de adoptarse previa valoración o ponderación de un lado, de los intereses concernidos ya sean públicos y generales o particulares y privados de terceros afectados, y de otro, de los **«perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación»** (ATC 69/2012, de 17 de abril, FJ 2) que se derivarían tanto del mantenimiento, como del levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, es decir, de los preceptos contenidos en la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014 y que son objeto de impugnación, en materia de protección de los consumidores y suministros básicos y en materia de protección de los consumidores en el ámbito de los créditos y préstamos hipotecarios, desvinculando la referida operación de ponderación en relación con la cuestión de fondo y del hipotético resultado obtenido en la resolución final del procedimiento constitucional.

En este sentido, es reiterada la doctrina constitucional que corrobora lo anteriormente expuesto, como ha indicado en el ATC 44/2011, de 12 de abril, en el Fundamento Jurídico 2: **«Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2)».**

En el mismo sentido, y entre otras muchas, se ha pronunciado este Tribunal en los AATC 189/2001, de 3 de julio FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; 105/2010, de 29 de julio, FJ 2; 75/2010, de 30 de junio, FJ 2; 42/2011, de 12 de abril, FJ 2, y 69/2012, de 17 de abril, FJ 2, y en especial puede hacerse mención también a los recientes AATC 10/2013, de 15 de enero; 60/2013, de 25 de febrero, y 178/2014, de 24 de junio.

Finalmente, destacar que de la lectura de la jurisprudencia constitucional anteriormente reproducida el Alto Tribunal exige que en la operación de ponderación no se tenga en cuenta en ningún caso, ni la cuestión de fondo objeto de análisis jurídico-constitucional, toda vez que no puede existir ninguna vinculación entre la necesidad de la medida adoptada en el procedimiento incidental y el contenido de la resolución de fondo que en su día se pueda adoptar, ni el margen de viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda (además de las anteriormente reproducidas cabe citar también las AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5; 157/2008, de 12 de junio, FJ 4; 114/2011, de 19 de junio, FJ 4, y 95/2011, de 21 de junio, FJ 4).

c) Ponderación de los intereses en presencia en este procedimiento de inconstitucionalidad: el mantenimiento de la suspensión del primer grupo de preceptos impugnados en materia de pobreza energética y personas en situación de vulnerabilidad económica: los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], y la disposición adicional primera, de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo, comporta la producción de daños reales y perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación.

Como consecuencia de todo lo anterior, y de conformidad con la doctrina constitucional reseñada, la decisión del mantenimiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en

materia de vulnerabilidad económica, pobreza energética y suministros básicos debe adoptarse partiendo de la constitucionalidad de la propia disposición impugnada y prescindiendo de la naturaleza y el análisis de la cuestión de fondo. Por ello, el mantenimiento de la suspensión deberá constituir una medida excepcional acordada al margen de la viabilidad de las pretensiones formuladas en la demanda, y en base a la ponderación de los intereses públicos y privados en presencia.

En este sentido, debemos reseñar que a partir de la doctrina constitucional invocada anteriormente, el Tribunal deberá valorar cuáles son los daños reales y perjuicios irreparables de difícil o imposible reparación que se derivarían del mantenimiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en materia de vulnerabilidad económica, pobreza energética y suministros básicos, objeto de la presente impugnación.

En el supuesto de la disposición impugnada en este procedimiento constitucional esta representación analiza cuáles son los intereses concernidos, tanto generales y públicos, como privados o particulares de las personas afectadas, así como los daños reales y perjuicios irreparables de difícil o imposible reparación que se derivarían del mantenimiento de la suspensión de su vigencia y aplicación ya acordada de forma imperativa, a instancias del Gobierno.

Para ello es necesario determinar primeramente, cuál es el alcance material de la modificación introducida mediante la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en materia de vulnerabilidad económica, pobreza energética y suministros básicos para poder determinar seguidamente el alcance exacto de los efectos producidos sobre los intereses concernidos para el caso de que mantenga la suspensión adoptada de forma cautelar.

En este sentido, debe señalarse como ya afirmamos en la primera de las alegaciones del presente escrito, que los preceptos ahora suspendidos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en materia de vulnerabilidad económica, pobreza energética y suministros básicos provienen de una norma con rango de Ley dictada por el Gobierno ante la «*necesidad extraordinaria y urgente*» para poder paliar los efectos de la pobreza energética, especialmente, para proteger a aquellos colectivos que en situación de vulnerabilidad económica no pueden hacer frente al pago de los recibos correspondientes al suministro de luz y gas.

En este sentido, debemos destacar que tanto el artículo 3 de la Ley que incorpora al artículo 111-2 del Código de Consumo la definición de «*Personas en situación de vulnerabilidad económica*», como el artículo 17 (en la misma línea que la establecida en las Directivas 2009/72/CE para el suministro eléctrico y 2009/73/CE para el suministro de gas) que establece mediante la adición de cuatro nuevos apartados al artículo 252-4 del referido Código, los mecanismos necesarios para que estas personas no vean interrumpido el suministro energético si solicitan un aplazamiento de pago, tienen la entidad y trascendencia suficiente para que el Tribunal al margen de la disputa competencial derivada de la presente causa, acuerde el levantamiento de la suspensión cautelar acordada.

Además, debe destacarse que el mantenimiento de la suspensión del Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en materia de vulnerabilidad económica, pobreza energética y suministros básicos, cuya suspensión fue acordada de forma imperativa y con efectos para las partes desde el 25 de septiembre de 2015, y con efectos hacia terceros desde el 10 de octubre de 2015, en ningún caso, va a suponer una obstrucción al ejercicio por parte del Estado de su competencias en materia de energía y más concretamente, las relativas a la regulación del sector eléctrico en el marco de la planificación económica, ni tampoco va a afectar la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico toda vez que, las empresas energéticas seguirán incrementando sus beneficios, ya que además de trasladar sus riesgos económicos al consumidor final, van incrementando de forma lineal los correspondientes importes de consumos de suministro los cuales van soportando y pagando los consumidores. En consecuencia, en el supuesto de que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado, no va a producirse *ningún bloqueo de las competencias estatales, ni tampoco ninguna distorsión que afecte la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico ni en su régimen retributivo* (ATC 60/2013, de 26 de febrero).

En cambio, en el caso de que el Tribunal Constitucional acuerde el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado, ello va a comportar un grave efecto sobre el

colectivo perteneciente las personas víctimas de la pobreza energética y cuyas condiciones de vida son precarias. En este sentido, tal y como expuso ampliamente en el año 2013 el Síndic de Greuges en su *«Informe sobre la pobreza energética en Cataluña»* (Tramitación 360-00007/10, BOPC núm. 178, de 4 de noviembre de 2013, que se adjunta como *documento n.º 1*) así como en el informe elaborado por el Síndic relativo a *«Informe sobre el derecho a los suministros básicos (electricidad, agua y gas)»* del año 2014, (Tramitación 360-00017/10, BOPC núm. 464 de 22 de diciembre de 2014 que se adjunta como *documento n.º 2*) ha constatado que los precios de la electricidad, del gas, del petróleo y de otros combustibles han ido aumentando en los últimos años, y la situación se ha agravado fuertemente en el contexto de una crisis socioeconómica que afecta un número creciente de personas. De ahí que la pobreza energética haya empeorado las condiciones de vida de muchas personas que ya vivían en el umbral de la pobreza, de modo que ello ha permitido detectar la presencia y extensión de esta problemática, ya que en Cataluña hay unos 193.000 hogares, un 6,9 del total, que no pueden asumir el gasto de mantener la vivienda a una temperatura adecuada, cifra que según el mismo año se puede situar en un 9,8%.

En este sentido, destacar como la Defensora del Pueblo desde un ámbito territorial más amplio en la presentación de su informe anual correspondiente al ejercicio 2013 ha actuado de oficio ante el Gobierno y el regulador para trasladar su preocupación y solicitar información acerca de la pobreza energética así como el alto número de cortes de suministro energético en los hogares. En el informe, denuncia además que «la subida de la factura de la luz y la caída del poder adquisitivo están aumentando de forma alarmante el impago de las facturas y las suspensiones del suministro eléctrico», y afirma que casi el 18% de los hogares españoles no podrán mantener su vivienda suficientemente cálida en invierno, número que ha crecido 4,3 desde el año 2007. Se adjunta como *documento n.º 3* el *«Informe Anual del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales. 2013»*. (Apartados 12.4 Gas y 12.5 Suministro de Electricidad páginas 378 a 385).

Además en el ámbito europeo debemos destacar que el Parlamento Europeo, en su Resolución de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293 (INI)) y vista la Carta Social Europea que en su artículo 30 proclama el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social y afirma en sus Considerandos C e I (Recomendación núm. 4 *“Hacia una política europea de vivienda social”*) como la vivienda asequible adecuada y segura es una herramienta para lograr la cohesión social y luchar contra la pobreza energética.

De modo especial, y en su Recomendación relativa a la *“lucha contra la pobreza energética”* (apartados 66 a 78 Recomendación) muestra su preocupación por el avance de la referida pobreza y pide a la Comisión y a los Estados miembros la adopción de medidas de protección de las comunidades vulnerables, de entre la que cabe señalar las relativas a la **«protección contra los cortes de suministro»**. Se adjunta como *documento núm. 4* la Resolución del Parlamento Europeo (2012/2293(INI)).

Además el propio Comité Económico y Social consciente de que hay que combatir la pobreza energética, promover la solidaridad europea en este ámbito y proteger mejor a los ciudadanos vulnerables y dentro del marco de lo que se denomina como «Compromiso Europeo de Seguridad y Solidaridad Energéticas» ha manifestado la preocupación de que los mercados energéticos tienen que centrarse en los consumidores, y en especial, en aquellos que son considerados como vulnerables, y ello a pesar de que no todos los estados (con referencia explícita a España) no disponen de una definición relativa a la pobreza energética. Se adjuntan como *documentos 5 y 6* respectivamente, los siguientes: *«Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética” (2013/C 341/05)* y *«Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica” (2011/C 44/09).»*

Asimismo, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, publicó el documento temático relativo a «La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica» y manifestó la necesidad de asegurar unos niveles mínimos de protección social para todos, así como la necesidad de involucrar y empoderar a las instituciones nacionales de derechos humanos como respuesta a la crisis económica. En este sentido, también ha destacado como la protección social es esencial para crear resi-

liencia económica, especialmente entre los grupos más desfavorecidos y ha reclamado la adopción de medidas positivas para poner fin a la discriminación de facto en el acceso a la protección social y para prevenir los efectos a largo plazo de la crisis económica, como elementos imprescindibles, sobre todo respecto de los grupos más vulnerables. (Se adjunta como *documento núm. 7* el referido documento temático publicado por el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, relativo a «*La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica*» (CommDH/IssuPaper (2013)2), págs. 1 a 10).

Finalmente y también desde una visión extra muros, destacar que según la ONU, la pobreza energética es la causa de 10.000 muertes en el Estado español, siendo el cuarto país de la Unión Europea en pobreza energética. (Se adjunta como *documento n.º 8*, el Documento de trabajo del IPCC –Intergovernmental Panel on Climate Change–. Working group III– Mitigation of Climate Change. –Chapter 9 Buildings– de la Organización de las Naciones Unidas (página 48).

Por último, destacar como desde las distintas entidades que analizan el impacto de la crisis sobre los colectivos en riesgo de exclusión social se destacan cifras alarmantes sobre cómo se ha venido intensificando los procesos de exclusión social el Estado español durante los últimos años sobre todo, en relación con la pobreza energética. (Se adjunta como *documento núm. 9* el VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación Foessa-Cáritas Española (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada) (Madrid 2014), Capítulo 3. La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años, y Capítulo 5. Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea).

Finalmente, por prolífico y demostrativo de la situación sobre las afectaciones de la pobreza energética en la sociedad es preciso hacer mención del Estudio sobre la Pobreza Energética en España elaborado por la Asociación de Ciencias Ambientales presentado el pasado 27 de marzo de 2014 en el Auditorio del Caixa Fórum de Madrid, que supuso una continuación al primer trabajo realizado de forma pionera en esta materia, publicado en marzo de 2012, donde se evidenció que existía en España una tasa media del pobreza energética superior al 10% de las viviendas españolas, lo que representaba más de 4 millones de personas. (Se adjunta como *documento núm. 10*).

Por todo ello, y a criterio de esta representación toda la documentación que se adjunta justifica cuáles son los intereses concernidos y cuáles son los efectos de difícil o imposible reparación que se producirán, en el supuesto de que el Tribunal Constitucional acuerde mantener la suspensión. De modo que en caso de que se decida mantener la referida medida cautelar que afecta los preceptos impugnados del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, se va a eliminar el único precepto legal para hacer frente a la pobreza energética en plena congruencia y sintonía con lo dispuesto en las Directivas 2009/72/CE para el suministro eléctrico y 2009/73/CE para el suministro de gas, viéndose afectados los derechos fundamentales de las personas, en especial, aquellas que a tenor del referido precepto tengan la consideración de económicamente vulnerables.

Como corolario de lo anterior, debemos afirmar que con el mantenimiento de la suspensión cautelar no se consigue evitar ningún perjuicio (ni se obtiene ningún beneficio), toda vez que de mantenerse la misma, no se evitan perjuicios inmediatos e irreparables que la prolongación de la actual situación generaría sobre el sector energético, sino todo lo contrario, la suspensión generará daños de difícil reparación en las personas más necesitadas de protección.

En relación con la posibilidad de que este Tribunal decida proceder al levantamiento de la suspensión, manteniendo la vigencia y aplicación de la regulación del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, es preciso afirmar que en ningún caso, se podrán producir perjuicios de imposible o difícil reparación una vez valorados los intereses confluyentes. Finalmente, y en caso de que este Tribunal acuerde la constitucionalidad del precepto impugnado, no hay ningún interés afectado ni perjuicio ocasionado.

De todo lo expuesto anteriormente se deduce que, en caso de acordar el levantamiento de la suspensión de la disposición impugnada no va a afectar los intereses en presencia, tanto el general y el público como el particular de las terceras personas afectadas, y además no va a producir perjuicios de imposible o difícil reparación con motivo del levantamiento de la referida institución cautelar. Se trata de que en la valoración

del levantamiento de la suspensión no anteponga una cuestión jurídico-técnica a otra de justicia social como lo es la protección contra los cortes de suministro a los consumidores vulnerables.

De acuerdo con lo que se ha expuesto en los apartados anteriores, esta parte considera que han quedado suficientemente acreditados los requisitos necesarios para proceder al *levantamiento inmediato* de la suspensión del *Decreto-ley contra la pobreza energética* en virtud de la presunción de legitimidad del referido precepto, y sobre la competencia de la Generalidad para aprobar una ley como la ahora impugnada, así como por la existencia de *perjuicios de imposible o muy difícil reparación* que el mantenimiento de la suspensión produciría sobre los derechos de las personas consumidoras en especial, de aquellas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica.

d) La falta de impugnación en su momento por parte de la representación del Gobierno del Estado del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad», del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010 de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, así como de las circunstancias que han dado fundamento a la adopción de la legislación de urgencia, avala la tesis de la parte recurrida de la ponderación de los intereses en presencia y la necesidad inmediata de acordar el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados: una antecedente a tener en cuenta.

Esta parte considera que el hecho de que la representación del presidente del Gobierno no hubiese impugnado en su demanda la utilización del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010 de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, (en adelante, el Decreto-ley) es muy significativo, toda vez que se muestra con ello su conformidad con la existencia del presupuesto habilitante relativo a la «extraordinaria y urgente necesidad» imprescindible para que el Gobierno de Cataluña en virtud de lo establecido en el artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, hubiere aprobado el Decreto-ley catalán 6/2013. Además, también muestra su conformidad con las circunstancias que dieron fundamento y justificaron la adopción de la mencionada legislación de urgencia. Estas circunstancias avalan la tesis de esta defensa en el sentido de afirmar que, el título competencial en juego para verificar la constitucionalidad del Decreto-ley catalán 6/2013, del mismo modo que el afirmado en la parte de las alegaciones correspondientes de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, es el correspondiente de forma exclusiva, a la materia de energía como pretende la recurrente, sino que entran en juego también los correspondientes a la materia de consumo y servicios sociales.

Ello es así, toda vez que si tenemos en cuenta cuál es la doctrina constitucional sobre las circunstancias que legitiman el uso del decreto-ley es muy difícil sostener que la situación fáctica o de hecho que pueda servir de fundamento al presupuesto habilitante de la disposición impugnada, se circunscriba a un tema que tenga que ver con la materia de la energía, más concretamente y en el sentido afirmado por la parte recurrente, con el equilibrio financiero de las empresas del sector energético. Así lo afirma la recurrente cuando expresa en su demanda «[...] Todas estas repercusiones en la dimensión económica del sector eléctrico se consideran sustanciales a efectos de este recurso. A este efecto debe hacerse constar como evidente que cualquier aplazamiento de pago, además de implicar una alteración de lo dispuesto por la legislación básica implica un coste de financiación que no es asumido por el legislador autonómico, sino que repercute directamente en las empresas suministradoras y, en último extremo, en el sistema eléctrico en su conjunto [...]» (Fundamento de Derecho Tercero).

Parece oportuno traer a colación que la expresión «extraordinaria y urgente necesidad» nos indica que la figura del Decreto-ley está constitucional y estatutariamente configurada para dar respuesta a situaciones singulares toda vez que, con la aprobación del Decreto-ley, se quiebra el mecanismo ordinario para legislar, cuya titularidad recae en el poder legislativo. Es decir, como se ha referido el propio Tribunal, el recurso al Decreto-ley supone el uso de una facultad excepcional que se le otorga al Gobierno para que haga frente a situaciones que requieren la adopción de medidas legislativas de urgencia o incluso para hacer frente, como ha expresado este Tribunal, a «coyunturas económicas problemáticas» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5).

En este sentido, y teniendo en cuenta que la doctrina constitucional ha afirmado que los decretos-leyes son aptos para atender a «coyunturas económicas problemáticas», debemos recordar además como el Alto Tribunal ha venido exigiendo un singular celo en los órganos políticos a la hora de concretar la situación de urgencia que se trata de afrontar con la norma provisional, evitando así la utilización de «fórmulas rituales de marcada abstracción». Por ello debe mencionarse la doctrina constitucional conformada por la STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ3).

En consecuencia, dentro del marco del claro predominio de la Ley, las normas con fuerza de ley que dicte el Gobierno de la Generalidad sólo pueden ser posibles cuando concurren los siguientes requisitos: el primero, referido a la exigencia de que el Decreto-ley se dicte cuando se produzca el presupuesto habilitante de la «necesidad extraordinaria y urgente» del artículo 64.1 del EAC; el segundo, referido al criterio material en sentido negativo, como la exigencia de que no afecte a determinadas materias establecidas en el referido precepto estatutario.

Por ello, y ante la falta de impugnación por parte de la recurrente del uso del Decreto-ley se puede afirmar su conformidad con el mismo, desde un punto de vista formal. En este sentido podemos afirmar que la representación del Gobierno estuvo de acuerdo con el hecho de que en la génesis del Decreto-ley catalán 6/2013 hubieren concurrido los dos elementos del presupuesto habilitante, a la luz de la interpretación constitucional llevada a cabo por este Tribunal, juntamente con la verificación de lo que este Tribunal ha venido a denominar como conexión de sentido «conexión de justificación o relación de adecuación que ha de existir entre la urgencia apreciada por el Gobierno autor de la norma y las medidas efectivamente instrumentadas para afrontar, desde el punto de vista de la normación excepcional, aquella situación caracterizada por la urgencia» (STC 182/1997 de 28 de octubre, FJ 3, que cita la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

Por ello, la «necesidad extraordinaria» no se refiere solamente al ámbito temporal, sino a la valoración cualitativa de la necesidad, es decir, a la existencia de una «situación infrecuente, inusual o excepcional a la que el Gobierno debe de hacer frente de modo inmediato», en definitiva, a la concurrencia de una situación hasta cierto punto imprevisible, que requiere la adopción de medidas inaplazables para dar respuesta a situaciones que van apareciendo en una sociedad y en un mundo tan cambiante, y a veces imprevisible. Como corolario de lo anterior, cabe afirmar que si el Gobierno de la Generalidad puede hacer frente a una situación que, a pesar de ser cualificada como excepcional, no necesariamente requiere una actuación urgente, faltaría el presupuesto habilitador exigido constitucionalmente, del mismo modo que si trata de adoptar una medida inmediata e inaplazable para dar respuesta a una incidencia menor, que no tenga el carácter de extraordinaria.

La apreciación de la «necesidad urgente» según la doctrina del Alto Tribunal la es la verificación de una situación que precisa de la adopción de unas medidas inmediatas y de forma inaplazable con objeto de evitar la producción de un perjuicio o una lesión de los intereses públicos en ciernes. Se trata de la necesidad de la adopción de medidas en un plazo tan inmediato de modo que sea imposible o inútil acudir al procedimiento legislativo ordinario, incluso en su modalidad de tramitación de urgencia.

En definitiva, se trata de hacer frente a situaciones inaplazables en términos absolutos, y en este sentido, negarle esta categoría a la problemática de la pobreza energética desde su vertiente humana y asistencial es harto difícil y más, cuando desde todas las instancias, europeas e internacionales se ha venido a afirmar como la aparición de nuevas formas de pobreza que afectan a la clase media y trabajadora provocan serias dificultades para pagar las hipotecas, a lo que se debe añadir la circunstancia de que los elevados precios de la energía están generando pobreza energética y aumentado el número de desahucios y de ejecuciones de hipotecas.

Es evidente que las urgencias gubernativas existen cada día, la necesidad de adoptar medidas económicas, asistenciales o de cualquier otra naturaleza, es constante, por ello y a los efectos de contextualizar el marco de aprobación del Decreto-ley catalán 6/2013 cuya adecuación constitucional se defiende en las presentes alegaciones, deberá hacerse mención precisamente por lo significativa que es, a cuál es la situación de partida y que ha servido de soporte al Gobierno de la Generalidad para efectuar la valoración desde el punto de vista político, a los efectos de aprobar el referido Decreto-ley, circunstancia

que a la vez sirve de fundamento para afirmar a esta defensa, que la materia en base a la cual se incardina el título competencial objeto de la presente controversia competencial no es la referida única y exclusivamente el sector eléctrico y la materia energética, sino también a la materia de consumo, la defensa de los consumidores, a la que hay que añadir la vertiente de los servicios sociales o asistencial.

Esta defensa considera que es oportuno exponer cuál es la situación de partida de donde se deriva la aprobación del Decreto-ley impugnado, para así poder justificar cuál es la conexión de sentido entre la referida situación y la medida adoptada, y para defender también, como más adelante se verá, cuál es el título competencial prevalente.

En este contexto debemos afirmar que el Parlamento de Cataluña en el curso de la presente Legislatura, la X, se ha tratado en reiteradas ocasiones sobre la situación y las medidas a adoptar en torno a la grave y alarmante problemática derivada de la pobreza energética en Cataluña. El aumento progresivo de los precios de los suministros, la situación de crisis generalizada, junto con otros factores de distinta naturaleza, ha comportado que la pobreza energética haya ido empeorado las condiciones de muchas personas que ya vivían en el umbral de la pobreza, con los correspondientes impactos sociales sanitarios y medioambientales y, en cualquier caso, con unos efectos muy perjudiciales sobre la calidad de vida de estas personas.

Así, en la X Legislatura se han aprobado a instancia de diversos grupos parlamentarios las siguientes iniciativas:

1. En el marco de los debates de Política General.

Resolución 577/X del Parlamento de Catalunya, sobre el incremento de la pobreza y las desigualdades (apartado v.24 i 25).

Publicación de la adopción en el Pleno (BOPC 284 de 18.03.14 p.3).

Resolución 776/X del Parlamento de Catalunya, sobre la orientación política general del Gobierno (apartado XVII. 2.a).

Publicación de la adopción en el Pleno (BOPC 393 de 23.09.14 p.3).

2. Aprobación en el Pleno de mociones subsiguientes a interpelaciones:

Moción 10/X del Parlamento de Catalunya, sobre las políticas de inclusión social y de erradicación de la pobreza.

Publicación de la aprobación en el Pleno (BOPC 68 de 29.04.13 p.24).

Moción 53/X del Parlamento de Catalunya, sobre la reforma energética del Estado.

Publicación de la aprobación en el Pleno (BOPC 172 de 28.10.13 p.22).

Moción 56/X del Parlamento de Catalunya, sobre la pobreza energética.

Publicación de la aprobación en el Pleno (BOPC 183 de 11.11.16 p.25).

Moción 63/X del Parlamento de Catalunya, sobre la soberanía energética.

Publicación de la aprobación en el Pleno (BOPC 212 de 11.12.13 p.5).

Moción 91/X del Parlamento de Catalunya, sobre la política energética.

Publicación de la aprobación en el Pleno (BOPC 284 de 18.03.14 p.16).

Moción 151/X del Parlamento de Catalunya, sobre las políticas sociales (apartado V).

Publicación de la aprobación en el Pleno (BOPC 421 de 03.11.14 p.25).

3. Aprobación en Comisión de resoluciones.

Resolución 511/X del Parlamento de Catalunya, sobre la autorización para cortar el suministro de agua en domicilios particulares y de medidas para garantizar el acceso al suministro de agua.

Adopción en comisión (DSPC-C 320 de 04.02.14 p.8).

Informe relativo al cumplimiento de la Resolución 577/X, del Parlamento de Catalunya, sobre el incremento de la pobreza y las desigualdades (Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales).

Publicación de la información o documentación (BOPC 385 de 08.09.14 p.60).

Estas iniciativas aprobadas son un claro reflejo de la sensibilidad de los grupos parlamentarios que componen el Parlamento y de que el Gobierno ha afrontado el problema de la pobreza energética. Además, hay que añadir la entrega al Parlamento de Cataluña el pasado 25 de octubre de 2013, del Informe del Síndic de Greuges sobre la pobreza energética en Cataluña (BOPC núm. 178, de 4 de noviembre, p. 98) el cual realiza un análisis muy pormenorizado de la situación y que concluye con la exposición

de un conjunto de medidas de distinta naturaleza que podrían adoptarse desde las administraciones públicas implicadas, y también desde las empresas suministradoras de energía.

Por último, añadir también en la línea de lo expuesto anteriormente, la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Cataluña el 14 de octubre de 2014, de la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de «Medidas urgentes para hacer frente a la emergencia habitacional y la pobreza energética».

En consecuencia, y a criterio de esta representación, la falta de impugnación en su momento por parte de la recurrente del uso del Decreto-ley 6/2013, comporta su conformidad con la existencia de la conexión de sentido entre la grave situación de la pobreza energética existente y que constituye la situación de urgencia apreciada, con el uso de las medidas efectivamente instrumentadas, siendo en este caso, mediante la adopción del Decreto-ley catalán 6/2013 y que podemos dar por reproducidas en el momento de sostener la necesidad de levantar la suspensión inmediata de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, en materia de vulnerabilidad económica, pobreza energética y suministros básicos.

e) Ponderación de los intereses en presencia en este procedimiento de inconstitucionalidad: el mantenimiento de la suspensión del segundo grupo de preceptos impugnados relativo a las medidas para incrementar las garantías de las personas consumidoras en la contratación del crédito o préstamo hipotecario: los artículos 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010, y 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010], de la Ley del Parlamento de Catalunya 20/2014.

En relación con el segundo grupo de preceptos impugnados, el relativo a las medidas para incrementar las garantías de las personas consumidoras en la contratación del crédito o préstamo hipotecario, debe hacerse mención a la necesidad de levantar la suspensión de los preceptos impugnados, no solo porque el mantenimiento de la suspensión comportará la producción de daños reales y perjuicios de difícil reparación en perjuicio de los consumidores en la contratación de préstamos o créditos hipotecarios, sino porque examinados los intereses concernidos en presencia, y teniendo en cuenta cuál es la situación creada por la legislación española, podremos salir fuera de toda duda y aún más si tenemos en cuenta los distintos toques de alarma llevados a cabo al Gobierno estatal desde las instituciones europeas y desde el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Partiendo de la afirmación de que los intereses concernidos en presencia, son por un lado, la competencia del Estado en materia de ordenación de crédito y la banca, del que penden el sector financiero y crediticio y por otro, la necesidad de proteger al cliente que debe suscribir un contrato de crédito o préstamo hipotecario en las condiciones necesarias para evitar que el mismo se vea inmerso en un procedimiento de desahucio sin haberse podido defender con motivo de la imposición de cláusulas abusivas o por falta de información, la afirmación debe ser clara.

Y ello es así por cuanto que la justicia europea sigue marcando de cerca las cláusulas abusivas que viene aplicando la banca española. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido dando varapalos a la legislación española sobre ejecuciones hipotecarias, el procedimiento que usan los bancos para apropiarse de una vivienda en caso de impago del préstamo. En este sentido destacar que la justicia europea ya dictaminó que la norma española no respetaba los derechos de los consumidores, pero también señala que tampoco lo hace la disposición transitoria que se aprobó cuando se cambió la ley por la exigencia comunitaria.

Tras una sentencia del TJUE del año 2013, el Gobierno del Estado modificó la legislación sobre ejecuciones hipotecarias. En los procedimientos que se iniciaron tras la entrada en vigor de la nueva ley, si el desahuciado se opone al procedimiento por considerar que la cláusula contractual es abusiva se podría suspender el procedimiento de ejecución hasta que se resuelva la oposición, algo que antes no se podía hacer. Una disposición transitoria reguló los procedimientos de ejecución que se encontraban en cur-

so. En esos casos, para formular oposición a la ejecución forzosa, los interesados disponían de un plazo de un mes, pero que comenzaba a correr a partir del día siguiente al de la publicación de la ley en el *Boletín Oficial del Estado*.

Además debe tenerse en cuenta que la banca española está puesta en tela de juicio por todo lo relacionado con las denominadas cláusulas abusivas, y la Comisión Europea ha emitido distintos informes sobre la materia. En este sentido, es evidente que la Comisión Europea ha llevado a cabo una evaluación más amplia de la legislación española y se encuentra actualmente negociando –en lo que se conoce como “diálogo estructurado” en Bruselas– con las autoridades españolas. La Comisión Europea ha aplaudido los cambios ya introducidos en España, que mejoran la protección de los consumidores. Sin embargo, aún queda por determinar si la normativa española de procedimientos civiles, incluidos sus normas sobre los procedimientos de ejecución hipotecaria, son plenamente conformes con la Directiva europea.

Considerando que el gran número de peticiones recibidas ha puesto de manifiesto la tragedia de miles de casos personales en los que ciudadanos han sufrido la pérdida parcial o total de los ahorros de toda una vida, y que estas peticiones ponen de relieve los obstáculos que deben afrontar los consumidores para obtener información precisa y fundamental sobre los instrumentos financieros.

A mayor abundamiento, debemos destacar por trascendente la *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 2015, sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en España a la luz de las peticiones recibidas (2015/2740(RSP))* (que se adjunta como documento nº 11) en la que de la lectura de sus considerandos se pone de relieve la imperiosa necesidad de levantar el levantamiento de los preceptos impugnados, teniendo en cuenta que los mismos se dirigen a la protección de los consumidores que contratan créditos o préstamos hipotecarios.

Se reproduce por significativa el primero de los considerandos que establece:

«Considerando que el gran número de peticiones recibidas ha puesto de manifiesto la tragedia de miles de casos personales en los que ciudadanos han sufrido la pérdida parcial o total de los ahorros de toda una vida, y que estas peticiones ponen de relieve los obstáculos que deben afrontar los consumidores para obtener información precisa y fundamental sobre los instrumentos financieros»

De acuerdo con lo que se ha expuesto en los apartados anteriores, esta parte considera que han quedado suficientemente acreditados los requisitos necesarios para proceder al levantamiento inmediato de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, relativos a las medidas para incrementar las garantías de las personas consumidoras en la contratación del crédito o préstamo hipotecario, toda vez que han quedado acreditados aquellos elementos que acreditan la existencia de perjuicios de imposible o muy difícil reparación que el mantenimiento de la suspensión produciría sobre los derechos de las personas consumidoras.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional,

Otrosí primero solicita

Que, de conformidad con lo que se manifiesta en el anterior otrosí, y previos los trámites oportunos, acuerde el levantamiento inmediato de la suspensión los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010] y la Disposición adicional primera de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en

materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo.

Barcelona para Madrid, a 12 de noviembre de 2015
Anna Casas i Gregorio, letrada del Parlamento de Cataluña

N. de la r.: La documentació que s'adjunta pot ésser consultada a l'Arxiu del Parlament.

4.90. Règim interior

4.90.10. Càrrecs i personal

Resolució de nomenament de personal eventual del Parlament de Catalunya

ACORD

Resolució de nomenament d'Alba Blanco Ruiz

En data 10 de novembre de 2015, el secretari tercer de la Mesa del Parlament proposa nomenar Alba Blanco Ruiz secretària de la Secretaria Tercera de la Mesa del Parlament, com a personal eventual del Parlament.

De conformitat amb el que estableix l'article 37.3 dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya, el personal eventual és nomenat lliurement pel president o presidenta del Parlament.

Fent ús de les atribucions que em confereix la normativa vigent,

Resolc:

Nomenar Alba Blanco Ruiz secretària de la Secretaria Tercera de la Mesa del Parlament, com a personal eventual, amb efectes des de l'11 de novembre de 2015, amb els drets i deures inherents al càrrec.

Contra aquesta resolució, que exhaureix la via administrativa, els interessats poden interposar, d'acord amb el que estableix la Llei de l'Estat 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei de l'Estat 4/1999, del 13 de gener, un recurs potestatiu de reposició davant la presidenta del Parlament, en el termini d'un mes a comptar de l'endemà de la notificació, o bé un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en el termini de dos mesos a comptar de l'endemà de la notificació, d'acord amb la Llei de l'Estat 29/1998, del 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Igualment, les persones interessades poden interposar qualsevol altre recurs que considerin pertinent per a la defensa de llurs interessos.

La presidenta, Carme Forcadell i Lluís
Palau del Parlament, 11 de novembre de 2015
