

BUTLLETÍ OFICIAL

DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

X legislatura
Cinquè període



Número 434
21 de novembre de 2014

SUMARI

4. INFORMACIÓ

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

——— Recurs d'inconstitucionalitat 5831-2014 interposat pel president del Govern de l'Estat contra el Decret llei 6/2013, del 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya
Tram. 381-00005/10

Allegacions que formula el Parlament

p. 3

NOTES

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.

ISSN: 0213-7798 · Dipòsit legal: B-20.066-1980 · Imprès al Parlament

www.parlament.cat

4. INFORMACIÓ

4.87. PROCEDIMENTS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.87.10. RECURSOS D'INCONSTITUCIONALITAT INTERPOSATS CONTRA LLEIS DE CATALUNYA

— **Recurs d'inconstitucionalitat 5831-2014 interposat pel president del Govern de l'Estat contra el Decret llei 6/2013, del 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya**

Tram. 381-00005/10

Alegacions que formula el Parlament

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Anna Casas Gregorio, letrada del Parlamento de Catalunya, en representació y defensa de la Cámara, según se acredita mediante la certificación de la resolución de la Mesa del Parlamento de 1 de marzo de 2011, y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Catalunya de fecha 28 de octubre de 2014 por el que se acuerda la formulación de las alegaciones a este procedimiento, según se acredita mediante la certificación que acompaña al presente escrito en documento adjunto, comparece ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

DICE

1. Que, en fecha 24 de octubre de 2014, el Parlamento de Catalunya ha sido notificado de la providencia dictada por el Pleno de este Tribunal el 21 de octubre de 2014, por la que se admite a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 5831-2014, promovido por el Presidente del Gobierno y en su representación y defensa por el Abogado del Estado contra el Decreto-ley de Catalunya 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Catalunya, confiriendo un plazo de quince días para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

2. Que, mediante acuerdo de Mesa de fecha 28 de octubre de 2014, el Parlamento de Catalunya ha acordado personarse en el procedimiento relativo al Recurso de Inconstitucionalidad 5831-2014.

3. Que, evacuando el trámite conferido mediante la providencia a que se ha hecho referencia, y dentro del plazo de quince días concedido, mediante el presente escrito, esta representación se opone a la demanda planteada en base a la formulación de las siguientes

ALEGACIONES

PRIMERA. LA DETERMINACIÓN DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES QUE FUNDAMENTAN LA APROBACIÓN DEL DECRETO-LEY DE CATALUÑA 6/2013

1. Alcance y delimitación del objeto del recurso interpuesto

El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone contra el Decreto-ley de Catalunya 6/2013, de 23 de diciembre, por el cual se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Catalunya (en adelante, Decreto-ley catalán 6/2013).

En este apartado se procede al análisis detallado del contenido de los preceptos que conforman la disposición impugnada, 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.

El Decreto-ley catalán 6/2013 que fue convalidado por el Parlamento de Catalunya el pasado 22 de enero de 2014 mediante Resolución 480/X del Parlamento de Catalunya (DOGC 247, de 27 de enero de 2014), modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Catalunya (en adelante Código de Consumo de Catalunya), cuya regulación de la disposición impugnada pivota en términos generales sobre dos grandes ejes. Por un lado, el artículo 1, que modifica el artículo 111-2 del referido Código de Consumo en el sentido de añadir la nueva definición de «*personas en situación de vulnerabilidad económica*» junto con los criterios económicos objetivos a los efectos de que se adquiriera dicha condición. Por otro lado, el artículo 2, que añade al artículo 252-4 del Código de Consumo cuatro nuevos apartados: el 6, 7, 8 y 9, con objeto de establecer, por una parte, el procedimiento que deberá seguir el consumidor considerado «*persona en situación de vulnerabilidad económica*» cuando reciba un aviso de interrupción del suministro eléctrico o de gas para poder evitar el corte de dicho suministro durante los meses de invierno (entre noviembre y marzo), y por otra, la actuación de las empresas suministradoras hacia dichos consumidores vulnerables.

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 el Decreto-ley catalán 6/2013, 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, para poder justificar, como más adelante se verá, la plena constitucionalidad de los referidos preceptos.

En relación con la finalidad perseguida mediante la aprobación del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, debemos afirmar que de la lectura del preámbulo se desprende con una claridad meridiana que el objeto de la norma es, por un lado, dar una respuesta inmediata a una situación de urgencia social derivada de la imposibilidad de que muchas familias catalanas puedan atender los gastos derivados del pago de los suministros 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, y por otra, y en estrecha relación con la anterior, cumplir 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 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 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, 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.

Asimismo, y en relación con el contexto social y normativo donde se inserta el Decreto-ley catalán 6/2013, es importante destacar que el mismo 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 pa-

gar 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 un informe monográfico denominado *«Las pobreza energética a Cataluña»*, publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento* (BOPC 178, de 4 de noviembre de 2013) y que se adjunta 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 del decreto-ley impugnado.

En el referido informe 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 incremente su grado de vulnerabilidad, conllevando una situación que exigirá la adopción de políticas públicas con un gasto mucho mayor.

En este contexto queda claramente justificada, en uso de la previsión del artículo 64 EAC, la aprobación por parte del Gobierno de la Generalidad de la figura del Decreto-ley con objeto de dar respuesta a esta situación tan preocupante y alarmante, la cual puede encuadrarse perfectamente dentro del presupuesto habilitante para que el Gobierno de Cataluña pueda aprobar el referido Decreto-ley. Ello es así por cuanto que esta representación considera que la parte recurrente al no cuestionar en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y objeto de las presentes alegaciones, el uso del Decreto-ley, se puede interpretar que la misma está totalmente conforme con el hecho de que la situación social anteriormente expuesta, justifique plenamente y fundamente la *«extraordinaria y urgente necesidad»* del presupuesto habilitante para que el Gobierno de Cataluña pueda aprobar el Decreto-ley correspondiente.

A pesar de que sobre el análisis de esta cuestión se va a analizar con mayor profundidad en la siguiente alegación, se puede afirmar que ante la falta de impugnación del presupuesto habilitante del Decreto-ley, por parte de la representación del Gobierno nos da a entender que es criterio compartido por éste que el ob-

jeto de la controversia desde el punto de vista material (con especial incidencia en el momento de analizar cuáles son los títulos competenciales en juego), viene fuertemente condicionado por la perspectiva social. Por ello, hemos de referirnos a la regulación del Decreto-ley impugnado desde la perspectiva de las personas consumidoras víctimas de la pobreza energética, y no únicamente desde la perspectiva del productor o de la necesidad de mantener un carácter unitario de la ordenación del sector eléctrico, tal y como defiende la parte recurrente.

En este sentido, es preciso reproducir el texto del Preámbulo del referido Decreto-ley en donde se afirma:

«Por otra parte, **la coyuntura económica general ha provocado la dificultad de muchas familias para atender los gastos de suministro energético, eléctrico y de gas, especialmente durante los meses de invierno** en los que, por las condiciones climatológicas adversas, su consumo se hace imprescindible. Este hecho comporta que sea conveniente establecer unos **parámetros económicos objetivos** que definen a las personas que se encuentran en situación de **vulnerabilidad económica**, así como establecer las medidas que las proteja de posibles interrupciones de suministro durante los meses de invierno.

Por todo ello, **para atender a la situación de urgencia social de muchas personas en situación vulnerable**, y en aplicación del **artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña**, se hace imprescindible la tramitación de este decreto-ley.»

Una vez puesto de relieve la decisión de la representación del Presidente del Gobierno de no impugnar la utilización de la figura del Decreto-ley, esta representación entiende que la recurrente encuentra plenamente justificada la «*extraordinaria y urgente necesidad*» que constituye el presupuesto habilitante para que el Gobierno de Cataluña haya aprobado el Decreto-ley catalán 6/2013, comúnmente conocido como Decreto-ley contra la pobreza energética.

A pesar de que sobre esta cuestión será objeto de análisis más adelante, se pasa ahora a analizar el 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.

Empezando pues con el primero de los preceptos, debemos señalar que el artículo 1 del Decreto-ley catalán 6/2013 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 «*Personas en situación de vulnerabilidad*». 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 por primera vez, en el Código de Consumo de 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, incorporación 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.

Este precepto pone en estrecha relación a las personas en situación de vulnerabilidad económica con la falta de recursos económicos, de modo que, en el primer inciso de la letra v) 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 la condición de «*Personas en situación de vulnerabilidad*». Así, los apartados 1 y 2 de la letra v) del artículo 111-2 de la Ley catalana 22/2010, de 20 de julio, de Código de Consumo, establecen:

«1. El total de ingresos de los miembros de la unidad familiar o convivencial, **en ningún caso, puede sobrepasar por todos los conceptos del indicador de renta de suficiencia**, incrementado en un 30% para cada miembro de la unidad a partir del tercero. A los efectos de determinar si se supera este límite, se deben adicionar los ingresos que los miembros de la unidad familiar reciban en concepto de percepciones o ayudas de carácter social.

2. Que se declare que **no hay posibilidad de reducción en el gasto relativo al consumo** de bienes o servicios por haber agotado todas las medidas a tal fin.

3. **Acreditar que las tarifas que tienen contratadas para el servicio de suministro, responden a la modalidad de tarifa social** prevista en la normativa de aplicación.»

Por otro lado, y pasando al análisis del segundo de los preceptos, debemos afirmar que el artículo 2 del Decreto-ley catalán 6/2013 supone la modificación del artículo 252-4 mediante la adición de cuatro nuevos apartados (del 6 al 9, ambos inclusive) al Código de Consumo de Cataluña. En el apartado 6 del artículo 252-4 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. En el tercer párrafo del apartado 6 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.

En el apartado 7 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 v) del artículo 111-2 del Código, entre los meses de noviembre y marzo. 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 de Abril a Octubre, que son siguientes al denominado período crítico o de mantenimiento obligado del suministro de los consumos de electricidad y gas.

El apartado 8 del artículo 252-4 del Código de Consumo de Cataluña invita a las empresas suministradoras de los servicios básicos de electricidad y gas, a que de acuerdo con las administraciones públicas correspondientes y ante una situación tan grave para las personas que vienen sufriendo la vulnerabilidad energética y el impacto de la misma sobre su salud, puedan establecer mecanismos de intercambio de información, así

como de los denominados precios sociales, para mejorar la prevención y la planificación de las actuaciones públicas, y con el objetivo primordial de evitar que más personas sean víctimas de este fenómeno acuñado recientemente como de pobreza energética, disminuyendo en la medida de lo posible, el impacto de la vulnerabilidad energética sobre la salud de los mismos, y garantizándoles unas condiciones de vida digna.

El apartado 9 del artículo 252-4 del Código de Consumo de Cataluña y en la línea de continuidad con lo establecido en el apartado 8 establece la obligación de que las empresas suministradoras de los servicios básicos de electricidad y gas, y en el marco de la normativa vigente, articulen los mecanismos de información necesarios para poner a disposición de los servicios sociales y de los usuarios o consumidores, toda la información existente y actualizada sobre las tarifas sociales o cualquier otra ayuda que esté prevista para hacer frente a la pobreza energética, introduciendo así un elemento de transparencia en la relación establecida entre las empresas suministradoras y los consumidores y el carácter de asequible de la información que pueda beneficiar a éstos, elementos todos que conforman por antonomasia las políticas propias de protección al consumidor y usuario en la línea marcada por la Unión Europea en las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE.

Finalmente, la Disposición transitoria del Decreto-ley catalán 6/2013, establece los efectos del denominado bono social establecido por las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE como una obligación de servicio público, la cual dispone:

«El requisito de ser beneficiario del bono social, a fin de ser considerado persona en situación de vulnerabilidad económica, sólo será exigible en la medida en que esté previsto en la normativa sectorial aplicable.»

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 planteará su oposición en las presentes alegaciones.

La recurrente, en el primer fundamento jurídico del recurso, manifiesta que el Decreto-ley catalán 6/2013 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 segundo fundamento jurídico inicia su argumentación afirmando que la razón o fundamento del recurso interpuesto «*es de carácter competencial*» estructurando su argumentación en base a las afirmaciones que seguidamente se exponen.

En este sentido, la parte recurrente señala que el Decreto-ley impugnado 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 del Decreto-ley impugnado afirmando, de forma un poco sorprendente y 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, manifiesta que tiene dificultades para determinar el referido título «*porque en la norma impugnada no se expresa el título competencial*» y a pesar de reconocer que el referido Decreto-ley catalán 6/2013 modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio del Código de Consumo de Cataluña, la recurrente pone en cuestión que la competencia en base a la cual se aprueba el mismo, sea la correspondiente a la materia de consumo y servicios sociales, afirmando que los dos artículos que integran el Decreto-ley catalán 6/2013 «*tienen incidencia en materia energética, en concreto en la regulación vigente en materia de suministro eléctrico y gasístico*».

La recurrente se refiere a la inconstitucionalidad mediata o indirecta de del Decreto-ley catalán 6/2013, porque excluye totalmente y sin ningún tipo de matiz el título competencial en base al cual se aprobó el mismo 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, y desplaza 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 declarada básica, dictada al amparo de los apartados 13ª y 25ª del artículo 149.1 CE.

Finalmente, la parte recurrente no deja de hacer mención, aunque de una forma muy general, a 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 a partir de la lectura de las argumentaciones vertidas por la recurrente en el presente recurso, se puede afirmar que ésta fundamenta la supuesta inconstitucionalidad a partir de los siguientes elementos: el primero, 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 el Decreto-ley impugnado, 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 a la materia energética. El segundo, y como consecuencia del primero, afirmar la inconstitucionalidad mediata del Decreto-ley impugnado que se deriva de la contravención de la normativa básica configurada, en este caso, por la Ley del Estado 24/2013, prescindiendo de las competencias compartidas estatutariamente asumidas por la Generalidad ex art 133 en materia de energía y, en consecuencia, al margen totalmente de lo establecido en el bloque de constitucionalidad de distribución de competencias sobre la materia.

Como consecuencia de lo anterior, podemos concluir que la parte recurrente ha procedido a la impugnación de Decreto-ley catalán 6/2013, en base a unos títulos competenciales que no se corresponden con el ámbito material del precepto impugnado, es decir, por vulneración de las competencias ex art 149.1.25 CE, así como por la 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 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013 mediante el recurso de inconstitucionalidad del que traen casusa las presentes alegaciones.

2. El título competencial donde encuentra fundamento el Decreto-ley de Cataluña 6/2013 no puede ceñirse en términos exclusivos al ámbito de la «Energía», sino que también es el correspondiente a «Consumo» y «Servicios sociales»

2.1 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 del Decreto-ley catalán 6/2013 hacia la competencia en materia de energía y prescindir del «juicio de ponderación de títulos competenciales»

Tratándose, como ha afirmado la parte recurrente al inicio de sus fundamentaciones jurídicas, de una controversia de carácter «*netamente competencial*», la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de los preceptos impugnados que forman parte

del Decreto-ley catalán 6/2013, 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 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013. 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, la materia del Decreto-ley catalán 6/2013 no puede corresponder exclusivamente al título específico de energía invocado en reiteradas ocasiones en el recurso de inconstitucionalidad ex art 149.1.25 CE. Ello es así, por cuanto que el elemento energético es accesorio respecto del resto de las materias competenciales concernidas, a saber la materia relativa a consumo y defensa de los consumidores y usuarios y al ámbito material correspondiente a servicios sociales.

Por ello, debemos partir de la idea primordial de que el Decreto-ley catalán 6/2013 tiene por objeto la modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, texto que se fundamenta 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.

El Decreto-ley impugnado, como ya analizamos en la primera de las alegaciones, incorpora al referido Código la definición de «*Personas en situación de vulnerabilidad económica*» a partir de unos parámetros o criterios económicos objetivos (art 1) y establece un conjunto de medidas de protección que impide que estas personas vean interrumpidos el suministro eléctrico o de gas durante los meses de invierno, periodos denominados «*críticos*», facilitando el pago aplazado en determinadas condiciones (art 2). 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 el Decreto-ley catalán 6/2013 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 el artículo 2 del Decreto-ley catalán 6/2013 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 intercambio de información entre empresas suministradoras y administraciones públicas en beneficio de los consumidores, no prejuzga, como más adelante se justificará, 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 que el Decreto-ley catalán 6/2013 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, y 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 del Decreto-ley impugnado, 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 del Decreto-ley catalán 6/2013 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.

En este sentido, destacar que si de la lectura del Decreto-ley catalán 6/2013 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 149.1.13ª CE *«Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»* y hacia el artículo 149.1.25 CE en materia de *«Bases del régimen minero y energético»*, excluyendo en términos absolutos los títulos competenciales específicos reconocidos estatutariamente en los art 123, 133 i 166 del EAC.

En efecto, 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 el Decreto-ley impugnado, 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), 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 cohonestarse. 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, FJ 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 concurrencia 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 errónea, por cuanto que desplaza en términos absolutos todo el contenido del Decreto-ley catalán 6/2013 desde la materia de consumo y servicios sociales hacia la competencia en materia de energía, prescindiendo así del juicio de ponderación de títulos competenciales que debe llevarse a cabo en los supuestos de concurrencia de títulos. Ello es la causa de que el enfoque del recurso de inconstitucionalidad adopte 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.

2.2 La falta de impugnación 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 así como de las circunstancias que han dado fundamento a la adopción de la legislación de urgencia, avala la tesis del encuadramiento erróneo de la competencia invocada para argumentar la supuesta inconstitucionalidad del precepto.

Esta parte considera que el hecho de que la representación del presidente del Gobierno no haya impugnado en su demanda el uso del 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, haya aprobado el Decreto-ley catalán 6/2013. Además, también muestra su conformidad con las circunstancias que han dado fundamento y justificado 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, no 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, FJ 3, cuando establece:

«El T.C. podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia. Es claro que el ejercicio de esta potestad de control del Tribunal implica que dicha definición sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan.»

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 está de acuerdo con el hecho de que en la génesis del Decreto-ley catalán 6/2013 hayan 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 ur-*

gencia» (STC 182/1997 de 28 de octubre, FJ 3, que cita la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

Debemos recordar también, como la constatación de que el elemento de la extraordinariedad y la urgencia no son sinónimos, de modo que para que un Decreto-ley se encuentre plenamente justificado es preciso que se produzca una circunstancia *extraordinaria* y al mismo tiempo, *urgente*.

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 calificada 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 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*».

Una vez destacada la existencia de antecedentes parlamentarios en sede del Parlamento de Cataluña sobre la situación tan alarmante derivada de la pobreza ener-

gética, no puede afirmarse lo mismo en relación con las Cortes Generales que ha venido rechazando todas y cada una de las iniciativas parlamentarias para hacer frente a la referida problemática.

Finalmente, destacar que el Parlament de Catalunya en fecha 22 de enero de 2014 (*Diario de Sesiones, serie P núm. 45, de 22 de enero de 2014*) convalidó el Decreto-ley 6/2013, en virtud del art 64 EAC, y en el debate de la convalidación ningún grupo parlamentario cuestionó ni la concurrencia del presupuesto habilitante la materia sobre la cual revertía el Decreto-ley impugnado, ni tampoco el ámbito material concernido a partir del cual de justifican las competencias ejercitadas por el Gobierno de la Generalidad y que a criterio de esta representación son las que fundamentan la constitucionalidad del Decreto impugnado.

En consecuencia, y a criterio de esta representación, la falta de impugnación por parte de la recurrente del uso del Decreto-ley, 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.

SEGUNDA. EL DECRETO-LEY DE CATALUÑA 6/2013 ES PLENAMENTE ACORDE CON EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTABLECIDO EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Expuesto cuanto antecede, se pasa a analizar seguidamente cuáles han sido los motivos que según la parte recurrente fundamentan la supuesta inconstitucionalidad del Decreto-ley catalán 6/2013, para seguidamente exponer los argumentos en contra, hasta afirmar, como más adelante se verá, que el referido Decreto-ley es plenamente acorde con el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad.

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, 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 «[...] la regulación autonómica **contraviene normativa estatal de carácter básico de manera insalvable**. El Decreto-ley 6/2013 incurren en inconstitucionalidad mediata derivada de la contravención de la ley 24/2013 de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, de carácter básico de conformidad con su disposición final segunda y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de los Hidrocarburos, 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 así como su normativa de desarrollo».

En consecuencia, esta representación, a partir del análisis detallado de Decreto-ley catalán 6/2013, va a argumentar seguidamente dos cuestiones esenciales para justificar la adecuación constitucional de la disposición impugnada, 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, en el presente caso, 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, confluyen también las competencias exclusivas en materia de consumo y defensa de los consumidores del art 122 EAC, y en materia de servicios sociales del art 166 EAC.

2.1 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 cohererarse con la competencia compartida en materia de energía de la Generalidad de Cataluña del artículo 133 EAC.

2.1.1. Alcance de las competencias del Estado en materia de energía a partir de la confluencia entre el título general del artículo 149.1.13ª CE y el especial del artículo 149.1.25ª CE.

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 la competencia que sobre la materia correspondiente a la «Energía» tiene reconocido 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 (EAC):

«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 coherenar con las competencias que con el título de compartidas dispone la Generalidad de Cataluña, 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 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 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 del Decreto-ley impugnado. 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 tiene 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 orde-*

nación 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 intere-

ses económicos generales, tal como manifiesta el Tribunal Constitucional en su Sentencia 124/2003, FJ 3.

2.1.2. La falta de contradicción entre lo que desde el punto de vista material se consideran «bases del régimen energético» y el contenido del Decreto-ley catalán 6/2013.

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 normativo 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 ejerci-

cio 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 el Decreto-ley impugnado vemos como el mismo 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, concretamente, en relación con lo previsto en el artículo 2 que añade cuatro 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.

A esta afirmación debemos añadir otra de diferente calado, consistente en comprobar cómo la recurrente vierte sus argumentaciones, únicamente sobre el contenido de los apartados 6 y 7 del artículo 2 del Decreto-ley impugnado por el que se modifica el artículo 252-4 del Código de Consumo de Cataluña, por cuanto que establecen el mecanismo del aplazamiento de pago y sus efectos sobre la suspensión del corte de los suministros, sin exponer ningún tipo de argumentación sobre los motivos de inconstitucionalidad del apartado 8 que afecta a los mecanismos de intercambio de información y de precios sociales que las empresas suministradoras podrán acordar con las administraciones públicas, ni sobre el apartado 9, que establece que las empresas suministradoras de acuerdo con la normativa vigente, han de habilitar mecanismos de información para que los consumidores puedan tener conocimiento de todas las ayudas existentes para hacer frente a la pobreza energética.

En consecuencia, de la lectura de todos los fundamentos jurídicos de la demanda se concluye que no hay ninguna argumentación que sustente de forma razonada la supuesta inconstitucionalidad del contenido de los apartados 8 y 9 añadidos al artículo 252-4 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, de Código de Consumo de Cataluña, por el art 2 del Decreto-ley catalán 6/2013, impugnado, toda vez que no queda justificado en la demanda, que las actuaciones de intercambio de información entre empresas suministradoras y administraciones públicas y los mecanismos de información a los consumidores, sean inconstitucionales por afectar al sistema de financiación del sector energético y al régimen económico, considerado como uno de los aspectos fundamentales de su ordenación y, en consecuencia, considerado como básico.

Por ello, esta falta de argumentación comporta, a criterio de este Tribunal, un incumplimiento en relación con el requisito procesal exigido, toda vez que la presunción de constitucionalidad del precepto no se destruye por la mera invocación formal de la norma vulnerada y, en consecuencia, y en base a la reiterada doctrina del Tribunal, la referida definición de lo que

se deba entender como municipio asimilable, no debería ser objeto de la presente controversia constitucional.

En este sentido, destacar la STC 13/2007, que en su fundamento jurídico 1 sintetiza toda la doctrina existente sobre la cuestión apuntada, en el referido fundamento establece:

«Es doctrina reiterada de este Tribunal que la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional [...] por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1; 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 118/1996, de 27 de junio, FJ 2; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13; 118/1998, de 4 de junio, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 104/2000, de 13 de abril, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 4; 16/2003, de 30 de enero, FJ 9; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; 100/2005, de 19 de abril, FJ 3; y 112/2006, de 19 de abril, FJ 19). En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; y 100/2005, de 19 de abril, FJ 3)». (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

Retomando el hilo de la argumentación sobre el hecho de que los apartados 6 i 7, añadidos al artículo 252-4 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, de Código de Consumo de Cataluña, por el art 2 del Decreto-ley catalán 6/2013, 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.

El precepto impugnado no afecta 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 2 impugnado 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 2 del Decreto-ley 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

co a los consumidores en situación de vulnerabilidad económica.

En este sentido, debemos afirmar que el apartado 6 del artículo 252-4 añadido por el artículo 2 del Decreto-ley impugnado 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 v) del Código de Consumo (añadido por el artículo 1 del Decreto-ley catalán 6/2013), y siempre que presenten el correspondiente informe de los servicios sociales, o lo hayan solicitado. En este sentido, destacar también que el propio apartado 6, 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 diez días 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 v). 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 7 del artículo 252-4 del Decreto-ley impugnado incorpora la prohibición del corte de suministro durante los meses de invierno denominados por las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE como *periodos críticos* para las unidades familiares que tengan la condición de «*personas en situación de vulnerabilidad económica*» de conformidad con lo establecido en la letra v) 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 sa-*

tisfacer la deuda pendiente de manera íntegra o fraccionada entre los meses de abril a octubre siguientes.”

Expuesto cuanto antecede, se puede concluir que apartado 7 del artículo 252-4 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo, añadido por el artículo 2 del Decreto-ley impugnado, establece un aplazamiento de pago de las facturas que podrá llevarse a cabo bien de forma íntegra, o entre los meses de octubre a abril, 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 6 y 7 añadidos al artículo 252-4 del Código de Consumo de Cataluña, mediante el artículo 2 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.

A esta conclusión podemos llegar también 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, «[...] *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*» se justifica 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 comercia-

lizadoras. 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 1 del Decreto-ley impugnado, así como la de los apartados 6 y 7 añadidos por el artículo 252-4 del Código de Consumo catalán a que hace referencia el artículo 2 de la referida disposición, tampoco es contraria a la Ley del Estado 34/1998, de 8 de octubre, de Hidrocarburos, 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 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 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. 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 24/2013*» y ello 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 como el Tribunal Constitucional ha venido a diferenciar, que 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 anterior, esta representación afirma lo siguiente:

1. El Decreto-ley del Parlamento de Cataluña 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 impugnado mediante el recurso de inconstitucionalidad del que traen causa las presentes alegaciones, se ha 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 consumo ex art 123 y servicios sociales del art 166 EAC y, en consecuencia, son plenamente constitucionales.

2. El Decreto-ley catalán 6/2013 no adolece 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 aquel 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.

2.2 El Decreto-ley de Cataluña 6/1013 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 del Decreto-ley catalán 6/2013, 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 el Decreto-ley impugnado, posteriormente convalidado por el Parlamento de Cataluña, 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 del precepto impugnado, 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.

2.2.1. La actividad de transposición de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, ambas del 13 de julio de 2009, a nivel estatal y autonómico.

Como ya dijimos anteriormente, en la primera de las alegaciones del presente escrito, la Generalidad de Cataluña consideró imprescindible la tramitación del Decreto-ley catalán 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, haciendo uso de su competencia sobre la aprobación de los decretos-ley en base al artículo 64 EAC por estar ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad, como es la necesidad de hacer frente a la grave problemática social derivada de la pobreza energética cuyas cotas de crecimiento en los últimos años ha sido muy alarmante, no sólo en Cataluña, sino también en el resto de España.

Debemos afirmar con toda rotundidad que el núcleo de la materia que regula el Decreto-ley catalán 6/2013, 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 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, Ley Estatal 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 del Decreto-ley 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 del Decreto-ley impugnado 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 del Decreto-Ley catalán 6/2013. Estos aspectos contemplados en las directivas referidas 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 Parlamento 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 adoptarán 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 el Decreto-ley 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 protec-

ción 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 3 KW, 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 el Decreto-ley catalán 6/2013 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 2 del Decreto-Ley 6/2013 impugnado, 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 re-

lación 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 periodo 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 períodos 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 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 Estatal 24/2013, se desprende, que se establecen algunas medidas necesari-

rias 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 el Decreto-ley catalán 6/2013 objeto de la presente impugnación, 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.

2.2.2. El ejercicio de las competencias exclusivas en materia de consumo y servicios sociales en la aprobación del Decreto-ley catalán 6/2013.

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 el Decreto-Ley catalán 6/2013, 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 económi-

ca, 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 complementarias 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 del Decreto-Ley catalán 6/2013 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 del Decreto-ley catalán 6/2013 se encuadra 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 el Decreto-ley catalán, 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 Estatal 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, el Decreto-ley impugnado 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 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, porque el título en base al cual se sustenta la regulación impugnada abarca la competencia compartida en materia de energía del art 133 EAC, así como la competencia exclusiva de consumo ex art 123 EAC y servicios sociales del art 166 EAC.

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 el Decreto-ley del Parlamento de Cataluña 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 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 26 de septiembre de 2014, 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 24 de octubre de 2014. 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 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 Catalunya.

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 pre-**

visto 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 el Decreto-ley 4/2012 en materia de horarios comerciales y ventas promocionales, 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 Decreto-ley de Cataluña 6/2013, (comúnmente conocido como el Decreto-ley contra la pobreza energética) 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 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 Catalunya, comúnmente conocido como el «Decreto-ley contra la pobreza energética» 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 esta norma fue validada por el Parlamento de Cataluña el 22 de enero de 2014, órgano que representa la voluntad popular, con lo cual la posibilidad de que sea mantenida la suspensión de los preceptos impugnados debe ser contemplada como verdaderamente excepcional y únicamente procedente si la parte actora puede justificar la existencia de perjuicios graves y de difícil reparación, y totalmente al margen de las argumentaciones

vertidas en la demanda sobre el hecho de que se trata, ya que según la recurrente se trata de una cuestión «de carácter competencial»

Además y 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 del Decreto-ley 6/2013 (en adelante, *Decreto-ley contra la pobreza energética*) 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 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 el 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 Catalunya, 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 del *Decreto-ley contra la pobreza energética* 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 1 del *Decreto-ley contra la pobreza energética* que incorpora al artículo 111-2 del Código de Consumo la definición de «Personas en situación de vulnerabilidad económica», como el artículo 2 (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 *Decreto-ley contra la pobreza energética*, cuya suspensión fue acordada de forma impera-

tiva y con efectos para las partes desde el 29 de septiembre de 2014, y con efectos hacia terceros desde el 24 de octubre de 2014, 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 el Sindic de Greuges en su *«Informe sobre la pobreza energética en Cataluña»* (Tramitación 630-00007/10, BOPC 178, de 4 de noviembre de 2013, que se adjunta como documento 3) 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 4 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 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 4 bis 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 el tema “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 resiliencia 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 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 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 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*).

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.

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 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 Catalunya.

Barcelona para Madrid, a 12 de noviembre de 2014.

Anna Casas i Gregorio
Lletrada del Parlamento de Catalunya

N. de la R.: La documentació esmentada pot ésser consultada a l'Arxiu del Parlament.