

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8573 *Pleno. Sentencia 54/2018, de 24 de mayo de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 5459-2015. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo. Competencias sobre crédito, ordenación de la economía y energía, derecho civil y legislación procesal: nulidad de los preceptos legales autonómicos que introducen mecanismos de protección de la garantía del suministro eléctrico o de gas que contraviene la regulación básica estatal; introducen la mediación como presupuesto procesal necesario para el ejercicio de la jurisdicción; definen el concepto de cláusulas abusivas en un determinado tipo de contrato; establecen el plazo de oferta vinculante e introducen prohibiciones de perfeccionar contratos de crédito o préstamos hipotecarios para vivienda (STC 62/2016). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2018:54

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5459-2015, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 22/2010], 8 [por cuanto añade un nuevo apartado tercero al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados séptimo y octavo al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado sexto del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado] y 20 [por cuanto añade un nuevo apartado segundo al artículo 262-6, un nuevo apartado tercero al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado cuarto al artículo 263-2 de la Ley 22/2010] y la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo. Han formulado alegaciones el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 30 de septiembre de 2015, tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 22/2010], 8 [por cuanto añade un nuevo apartado tercero al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados séptimo y octavo al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado sexto del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado] y 20 [por cuanto añade un nuevo apartado segundo al artículo 262-6, un nuevo apartado tercero al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado cuarto al artículo 263-2 de la Ley 22/2010] y la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo (en lo sucesivo, Ley de Cataluña 20/2014 y Código de consumo de Cataluña). El Abogado del Estado invocó los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se acordase la suspensión de la aplicación de los preceptos recurridos.

Los motivos y fundamentos de la impugnación son, en síntesis, los que se exponen seguidamente:

a) El primer bloque de preceptos recurridos está constituido por los artículos 3, 17 y 18.2 y la disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014, que establecen medidas de protección de las personas que se encuentran, según se alude en su preámbulo, «en situación de pobreza energética», y que regulan medidas similares a las recogidas en el Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Código de consumo de Cataluña, que dio lugar al recurso de inconstitucionalidad núm. 5831-2014. Los reproches de inconstitucionalidad se centran exclusivamente en los sectores energéticos del gas y de la electricidad, quedando al margen de los mismos la regulación aplicable al sector del agua.

Las competencias estatutarias en materia de consumidores y usuarios no facultan a la Generalitat de Cataluña para contradecir las bases que el Estado ex artículo 149.1.25 y 13 CE. Ambos títulos confieren al Estado competencias para la determinación de las bases en materia eléctrica y gasística, que se han desarrollado por el legislador estatal a través de las Leyes 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (LSE) y 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH). El carácter transversal de la competencia autonómica en materia de consumo tiene como consecuencia que su ejercicio se sujete a las normas básicas en aquellos ámbitos en los que prevalece la necesidad de asegurar cierta uniformidad, como acontece con el régimen económico del sector energético, por lo que, en caso de colisión, prevalece el título competencial estatal. La inconstitucionalidad mediata de los preceptos impugnados deriva de su contradicción con la siguiente legislación básica estatal:

(i) El artículo 3 de la Ley de Cataluña 20/2014 añade las letras v) y w) al artículo 111-2 del Código de consumo de Cataluña, definiendo los conceptos de «pobreza energética» y «personas en situación de vulnerabilidad económica», distinción que cobra relevancia en caso de falta de pago del suministro de electricidad o gas. Los sujetos integrados en ambas nociones se encuentran protegidos frente a los cortes de suministro durante los «periodos críticos» que se establezcan por Orden y, además, pueden pagar a plazos la deuda asumida en tales periodos. La única diferencia entre el estatuto jurídico de tales conceptos estriba en que las personas en situación de vulnerabilidad económica, para ejercer los derechos que les concede la Ley, deben presentar un

informe de los servicios sociales que acredite tal situación (nuevos apartados séptimo y octavo del artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña).

La figura del «consumidor vulnerable» es el instrumento creado por la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que impone a los Estados miembros diversas obligaciones, en particular las recogidas en el artículo 3.7. Su incorporación al ordenamiento español se llevó a cabo, al amparo del artículo 149.1.13 y 25 CE, por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, que articuló medidas de protección de los consumidores vulnerables, posteriormente recogidas en el artículo 45 y en la disposición transitoria décima LSE. De esta regulación se desprende que la tarifa de último recurso y el bono social son las medidas previstas por la normativa estatal para proteger a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica.

El nuevo artículo 111-2 —letras v) y w)— del Código de consumo de Cataluña delimita el núcleo de personas en situación de «pobreza energética» o de «vulnerabilidad económica» de forma distinta a lo previsto en la legislación básica estatal, que circunscribe la figura del consumidor vulnerable a los sujetos perceptores del bono social. Dado que las medidas de tutela de los consumidores vulnerables tienen repercusión económica en la financiación del sistema eléctrico efectos en el orden económico, tanto la definición de este concepto como la creación de otros sustancialmente similares forman parte de las competencias estatales ex artículo 149.1.13 y 25 CE.

Sucede lo mismo en el sector de hidrocarburos. La Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, se ocupa en su artículo 3.3 de la protección del consumidor vulnerable en los mismos términos que la Directiva 2009/72/CE. Para su incorporación al ordenamiento español, la Ley del sector de hidrocarburos LSH fue reformada por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo. El modificado artículo 57.3 LSH no define la figura del consumidor vulnerable, ni reconoce a los consumidores vulnerables un bono social sobre la tarifa de último recurso a la que tienen derecho los pequeños consumidores; y tampoco se ha hecho uso de la habilitación contenida en este precepto para establecer «condiciones específicas de suministro» para los consumidores vulnerables distintas de la tarifa de último recurso a la que pueden acogerse, con carácter general, la mayor parte de los hogares domésticos. Pero la valoración que ello merezca en términos de políticas públicas o de su adecuación a la imperativa formulación del artículo 3.3 de la Directiva 2009/73/CE no consiente a las Comunidades Autónomas para desconocer el orden constitucional de distribución de competencias, pues ex artículo 149.1.13 y 25 CE, el artículo 57.3 LSH ha facultado al Gobierno, y solo al Gobierno, para la determinación de las condiciones específicas de suministro de los consumidores vulnerables.

(ii) En virtud de lo dispuesto en los apartados séptimo y octavo del artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña, añadidos por el artículo 17 de la Ley 20/2014, las personas en situación de vulnerabilidad económica y los hogares en situación de pobreza energética estarán protegidos frente a los cortes de suministro en los denominados «periodos críticos» y tendrán derecho a abonar a plazos la deuda contraída en estos periodos.

Tanto la prohibición de interrupción del suministro como el aplazamiento de la deuda entran en colisión con la legislación básica estatal de los sectores eléctrico y gasístico. El artículo 52.3 LSE no prevé excepciones a la suspensión del suministro por falta de pago, como tampoco lo hace el artículo 85 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, que contempla la suspensión del suministro en los mismos términos que el referido precepto legal. En cuanto al aplazamiento de la deuda contraída por el consumidor, repercute directamente sobre los ingresos del sector eléctrico, al imputar los costes de las medidas de aplazamiento del pago a las empresas suministradoras y alterar normativamente el flujo

de ingresos en términos distintos a la normativa básica, lo que tiene repercusión en el resto de consumidores y en los sujetos que tuvieran que soportar el desajuste que ello conlleva al suponer un menor ingreso para el sistema eléctrico.

En materia de suministro de gas, el artículo 88.3 LSH regula la suspensión del suministro por impago sin prever excepciones para los consumidores vulnerables o en situación de pobreza energética. El Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural tampoco contempla la prohibición de suspensión del suministro para tales personas. El sistema económico del sistema gasista se configura bajo un régimen integrado, de forma que los peajes y cánones por el uso de las instalaciones son los ingresos del sistema que cubren los costes del mismo. Los comercializadores de gas natural deben abonar los peajes y cánones por el uso de las instalaciones en los plazos previstos sin perjuicio de que hayan cobrado los mismos del consumidor, por lo que la reducción de sus ingresos puede implicar el impago por el uso de esas instalaciones, lo cual afectaría a otros agentes del sistema gasista. Este incremento de costes para la empresa costea también será repercutido al resto de los consumidores mediante el incremento del margen comercial para aquellos consumidores no acogidos a la tarifa de último recurso.

Las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE no imponen unas concretas medidas para la lucha contra la pobreza energética, sino que se remiten a la decisión de los Estados miembros. La prohibición de la interrupción del suministro es una de las posibles medidas, pero no viene impuesta de forma imperativa por tales Directivas, pudiendo adaptarse otras acciones, entre las que también podría tener cabida el aplazamiento de la deuda contraída. En la transposición estatal de tales Directivas, realizada ex artículo 149.1.13 y 25 CE, ni la Ley del sector eléctrico, ni la Ley del sector de hidrocarburos, ni su normativa básica de desarrollo prevén la prohibición de suspensión del suministro o el aplazamiento de la deuda: La protección de los consumidores vulnerables se circunscribe al bono social sobre la tarifa de último recurso en el sector eléctrico, sin perjuicio de las que el Gobierno —y solo el Gobierno, de acuerdo con la habilitación prevista en los artículos 45.1 LSE y 57.3 LSH—, pueda disponer en vía reglamentaria.

La prohibición de suspensión del suministro y el aplazamiento de la deuda introducidos por la Ley de Cataluña 20/2014 no pueden entenderse comprendidos dentro de las facultades de desarrollo de la normativa estatal básica, pues la determinación de un «régimen económico uniforme» del sector energético en todo el territorio nacional forma parte de las competencias básicas del Estado. En línea con lo determinado por la STC 148/2011, de 28 de septiembre, las Comunidades Autónomas pueden establecer ayudas destinadas a garantizar el suministro eléctrico a las personas que se encuentren en dificultad económica, pero siempre que no interfieran en el sistema de costes e ingresos regulado a nivel estatal. La Ley de Cataluña 20/2014 imputa los costes a las empresas suministradoras, alterando el flujo de ingresos, con repercusión en el conjunto de los consumidores y en los sujetos que tuvieran que soportar el desajuste que conlleva el menor ingreso para el sistema.

(iii) El artículo 18.2 de la Ley de Cataluña 20/2014 añade el apartado sexto al artículo 252-5 del Código de consumo de Cataluña, regulando un régimen de interrupción del suministro que vulnera los artículos 52.3 LSE y 88.3 LSH. La normativa catalana, vigente desde 2010, es no obstante impugnada (STC 8/2013, de 17 de enero), va más allá de lo especificado por el Real Decreto 1955/2000 al establecer como requisito la existencia de dos recibos o facturas impagadas, y añadiendo ciertas cautelas (que no hayan sido objeto de reclamación, que se haya otorgado un plazo igual o superior a diez días hábiles para el pago) que impedirían aplicar, en ciertos casos, lo dispuesto en el artículo 85 del Real Decreto 1955/2000.

No hay menciones en la normativa básica estatal a la obligación impuesta por la Ley 20/2014 de que el suministrador de servicios energéticos informe de los derechos que tienen las personas consumidoras en situación de vulnerabilidad económica. Produce

una diferencia de trato con el que las suministradoras darían a los consumidores cuyo suministro radique las restantes Comunidades Autónomas.

(iv) La disposición adicional primera de la Ley 20/2014, que crea el «fondo de atención solidaria de suministros básicos», se discute por imponer la obligación de contribución económica.

Si la intención de la norma catalana al imponer dicha obligación a las «empresas suministradoras» es que el coste ocasionado por dicha participación se impute al sector eléctrico, el coste económico directo para el sistema supone una alteración del esquema de ingresos destinados a cubrir los costes de las actividades de la cadena de suministro y, por tanto, impacta en diferentes sujetos y, en particular, en el conjunto de consumidores de energía eléctrica a nivel nacional.

Si con la referencia a las «administraciones públicas competentes» la intención fuera su imputación a los presupuestos generales del Estado, dicho coste sería repercutido igualmente a nivel nacional, lo que parece del todo discriminatorio.

b) El segundo bloque de objeciones se refiere a los artículos 8, 13 y 20 de la Ley de Cataluña 20/2014, que inciden en el ámbito material de los créditos y préstamos hipotecarios desde la perspectiva de la protección al consumidor. En lo que respecta a «protección del consumidor financiero», corresponde al Estado dictar la legislación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo, conforme al artículo 149.1.11 y 13 CE, y a la doctrina constitucional sintetizada en la STC 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3.

La legislación básica estatal dictada ex artículo 149.1.11 CE está recogida en la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, y en la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito. Dicha orden faculta expresamente al Banco de España para dictar las normas precisas para su desarrollo y ejecución, lo que se ha llevado a cabo por la Circular 5/2012, de 27 de junio, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos. El conjunto formado por la orden y la circular encuentra habilitación legal en el artículo 5 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, que contiene las medidas que puede adoptar el Ministro de Economía y Competitividad con el fin de salvaguardar los legítimos intereses de los clientes de servicios o productos bancarios.

La normativa básica de protección de los consumidores y usuarios es muy amplia y densa en el ámbito financiero, y trata, esencialmente, de reducir los efectos nocivos ocasionados por la asimetría de información disponible en los mercados financieros, exigiendo una serie de patrones de conducta a las entidades. La regulación bancaria persigue tanto la genuina y clásica protección del consumidor, como la corrección de un evidente fallo de mercado que afecte de manera decisiva a la eficiencia y estabilidad del sistema financiero. Se trata de una especialidad sectorial del Derecho de protección de consumidores y usuarios y, al tiempo, de un área del Derecho bancario que pretende mejorar el funcionamiento del mercado y garantizar su estabilidad. La relación entre las normativas de protección al consumidor y de ordenación de crédito ha sido analizada por el Tribunal en diversas ocasiones, en particular, en la STC 155/1996, de 9 de octubre, FJ 5, de la que se desprende que la regulación destinada a organizar la actividad bancaria y garantizar la transparencia o la solvencia de las entidades es de competencia estatal, constituyendo legislación básica por suponer reglamentación del crédito, aun cuando tenga incidencia en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios. Esto es lo que ocurre, en particular, con la Orden EHA/2899/2011 y la circular del Banco de España, que constituyen la auténtica normativa básica estatal de transparencia bancaria.

c) Junto a la incidencia de estas competencias, algunos preceptos de este segundo bloque vulneran las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.1, 8 y 6 CE, como seguidamente se especifica:

(i) El artículo 8 de la Ley de Cataluña 20/2014 añade un nuevo artículo 132-4 al Código de consumo de Cataluña. Su apartado tercero resulta inconstitucional por vulnerar las competencias estatales, en tanto y cuanto convierte a la mediación (siempre voluntaria, según el artículo 6.1 de la ley 5/2012, de 6 de junio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles) en el presupuesto obligatorio de la interposición de una demanda judicial, lo que entra en el ámbito de la legislación procesal que el artículo 149.1.6 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 54). La previsión no puede ampararse tampoco en las especialidades procesales que prevé el artículo 149.1.6 CE, de acuerdo con la doctrina STC 21/2012, de 16 de febrero.

Adicionalmente es aplicable a este precepto, en los términos antes expuestos, la vulneración de las competencias estatales del artículo 149.1.11 y 13 CE.

(ii) El artículo 13 de la Ley de Cataluña 20/2014 introduce un nuevo apartado cuarto en el artículo 251-6 del Código de consumo de Cataluña para regular las cláusulas que se consideran abusivas en los contratos de créditos y préstamos hipotecarios.

La letra a) del apartado cuarto del artículo 251-6 del Código de consumo de Cataluña plantea la cuestión inversa a la resuelta por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de enero de 2015: No es ya que se impida que el juez declare el carácter abusivo de la cláusula que fija un interés de demora tres veces superior al interés legal del dinero vigente en el momento de la firma del contrato, sino que, por el contrario, se le impone *ex lege* dicha declaración. Pero la raíz última del problema es, en ambos casos, la misma: Tanto si se impide como si se impone *ex lege* la declaración del carácter abusivo de una cláusula, se produce una limitación del libre ejercicio de las funciones jurisdiccionales, que no se produce en la Directiva 93/13/CEE, pues su artículo 3.1 tan solo proporciona unos criterios genéricos a tener en cuenta por las autoridades judiciales nacionales.

En todo caso, la impugnación de este precepto no se fundamenta en una posible vulneración del Derecho de la Unión Europea, sino en la vulneración de la competencia del Estado en materia de ordenación del crédito, banca y general de la economía, para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y sobre la legislación civil, por cuanto la regla regula condiciones generales de la contratación civil, sin conexión alguna con el Derecho civil foral de Cataluña, de acuerdo con la doctrina expuesta en la STC 31/2010, FJ 76, interpretando el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

Al apartado b), que regula las denominadas «cláusulas suelo», son trasladables los mismos argumentos. En concreto, se opone frontalmente a lo dispuesto en el artículo 30 de la Orden EHA/2899/2011, que no considera abusivas las cláusulas suelo; es más, reconoce la posibilidad de que se establezcan, puesto que, en el caso de préstamos a tipo de interés variable, obliga al notario a advertir expresamente al cliente cuando se hubieran establecido límites a la variación del tipo de interés, como cláusulas suelo o techo.

(iii) Del artículo 20 de la Ley 20/2014, que introduce un nuevo título VI en el libro segundo del Código de consumo de Cataluña, se impugnan determinados preceptos por solaparse con la legislación básica, al regular el mismo objeto de modo divergente y omitir elementos muy relevantes de la regulación estatal. Se vulnera el artículo 5.3 de la Ley 10/2014, a cuyo tenor las disposiciones que en el ejercicio de sus competencias puedan dictar las Comunidades Autónomas sobre las materias contempladas en este artículo no podrán establecer un nivel de protección inferior al dispensado en las normas que apruebe el Ministro de Economía y Competitividad. Quiebra así el mínimo común denominador que, en esencia, es el fundamento constitucional último que sostiene la existencia de la legislación básica.

El artículo 262-6.2 del Código de consumo de Cataluña, que fija en catorce días naturales el plazo de la oferta vinculante del prestamista, difiere de lo establecido en el

artículo 16 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito. El precepto básico fija un plazo de diez días hábiles, que en función de los días festivos puede suponer que el plazo ofrecido por la norma catalana sea, en perjuicio del consumidor, inferior al previsto en la norma estatal.

El artículo 262-8.3 prohíbe a los prestamistas y a los intermediarios de crédito vinculados o a sus representantes el uso de los términos asesoramiento, asesor u otros parecidos en sus comunicaciones comerciales y en la publicidad. Esta previsión es contraria al criterio establecido en el artículo 22.4 de la Directiva 2014/17/UE, aunque la inconstitucionalidad no se reprocha por esta contradicción, sino por entrar en el ámbito de las competencias estatales básicas en materia de protección del consumidor financiero previstas en los artículos 149.1.11 y 13 CE, en relación con las reglas sexta y octava de este mismo pasaje constitucional. La norma impugnada ha tomado una decisión regulatoria en un aspecto que se encuentra abierto en la norma europea y que, en virtud del orden constitucional de competencias, solo puede ser adoptada por el Estado.

El artículo 262-9 del Código de consumo de Cataluña regula las prácticas vinculadas y combinadas. Con independencia de lo dispuesto en el artículo 12 de la Directiva 2014/17/UE, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, la autorización o prohibición de las prácticas vinculadas en los contratos de créditos o préstamos hipotecarios entra dentro de las competencias exclusivas del Estado previstas en las reglas 11 y 13 del artículo 149.1 CE, en relación con las 6 y 8 del propio texto constitucional.

El artículo 263-2.4 regula la evaluación de la solvencia de la persona consumidora de una manera diferente a lo dispuesto en el artículo 18 de la Orden EHA/2899/2011 sin que aporte, necesariamente, una protección mayor. La discrepancia no estriba en las supuestas diferencias en el modo de evaluar la solvencia, que realmente no las hay, sino en las consecuencias que para las entidades prestamistas se derivan de dicha evaluación. La discrepancia es radical, pues si el resultado de la evaluación de solvencia es negativo, la norma catalana introduce una prohibición de contratación para los mismos supuestos en los que la norma estatal sanciona la libertad de contratar. Es cierto que el artículo 18.6 de la Orden EHA/2899/2011 advierte que esa libertad de contratación está sujeta a las «limitaciones que pudieran emanar de otras disposiciones legales», pero tales restricciones, por más que se establezcan en beneficio de los consumidores, no entran dentro de las competencias autonómicas en materia de la protección de éstos, sino en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.8 CE.

2. Por providencia de 6 de octubre de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó: Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados conforme a lo establecido por el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y de conformidad con el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional los días 14 y 15 de octubre de 2015, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron los acuerdos de las Mesas de sus respectivas Cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Con fecha 3 de noviembre de 2015, tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito de la representación procesal del Gobierno de Cataluña, personándose en el proceso e instando la desestimación del recurso en atención a las alegaciones que seguidamente se resumen.

a) La parte impugnada de los artículos 3, 17, 18.2 y la disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014 aborda la pobreza energética en el ámbito competencial que corresponde a la Generalitat en materia de servicios sociales y consumo (arts. 166 y 123 EAC). El objeto material de la práctica totalidad de los preceptos recurridos en este primer bloque es el otorgar una protección a un tipo de consumidores o clientes vulnerables que consiste en impedir el corte del suministro de energía por falta de pago en los meses más fríos del año o meses críticos y aplazar el pago de la deuda acumulada de las facturas de forma que puedan pagarse durante el resto del año, de forma fraccionada o íntegra; y ello, salvo acuerdo específico con la empresa comercializadora. Se orienta la legislación de acuerdo con los principios rectores contenidos en los artículos 43 y 47 CE, de forma que se cumplan los objetivos de garantizar la protección de la salud y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (y en los arts. 25 de la Declaración universal de derechos humanos de 1948 y 11 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales). Se puede pues concluir que las medidas de protección controvertidas se encuadran en la materia de asistencia social, en los términos en que ha sido definida por el Tribunal Constitucional, como técnica pública de protección (STC 146/1986, de 25 de noviembre), que protege situaciones específicas de necesidad (STC 33/2014, de 27 de febrero). La finalidad primaria de los preceptos impugnados no se ubica de modo principal en la materia de energía, ya que con esta presenta tan solo una relación mediata o instrumental. El procedimiento de paralización temporal de la suspensión de los suministros y el aplazamiento del pago se corresponde con una técnica pública de asistencia social que se podría calificar de tipo menor, ya que va dirigida a un tipo de persona que en definitiva podrá pagar aunque de forma fraccionada, a diferencia de la persona que no podrá pagar con sus propios medios y necesitará de una prestación económica específica para poder subvenir sus necesidades energéticas, a través del fondo previsto en la disposición adicional primera.

Desde la perspectiva de la materia de consumo, se protege a un tipo de consumidor vulnerable económicamente, que temporalmente está en graves aprietos para abonar sus suministros, pero que en definitiva finalmente lo hará. Por esta razón, el mecanismo se encuadra también en la materia de consumo, sin perjuicio de que, desde una vertiente estrictamente de atención social, si finalmente estos consumidores no pueden atender sus facturas de suministros, deberán satisfacerse con cargo al fondo de atención específica de la disposición adicional primera.

Si bien el orden de distribución de competencias obedece exclusivamente a las pautas del Derecho interno, la normativa comunitaria, constituida por las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, constituye un elemento interpretativo útil, tanto para llevar a cabo el encuadramiento material de la cuestión, como para determinar el verdadero contenido, finalidad y alcance de las distintas técnicas e instrumentos jurídicos que configuran la regulación material controvertida (SSTC 33/2005, de 17 febrero, FFJJ 3 *in fine* y 4, y 134/2011, de 20 julio, FJ 6). También es obligada la referencia a la reiterada doctrina de este Tribunal (por todas STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), que establece que no existe razón alguna para objetar que la Comunidad Autónoma ejecute el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, tal como reconoce con carácter general el artículo 189.1 EAC.

(i) Las definiciones recogidas en las letras v) y w) del artículo 111-2 del Código de consumo de Cataluña, añadidas por el artículo 3 de la Ley de Cataluña 20/2014, por sí solas, no plantean al Estado ninguna duda de constitucionalidad, pues el reproche se suscita solo en relación con las medidas previstas en los apartados séptimo y octavo del artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña. Ello debería ser suficiente para

desestimar la impugnación del artículo 3; más aún, si se tiene en cuenta que estas definiciones se hallan insertas en el Código de consumo y, en particular, la definición general de vulnerabilidad económica puede comprender aspectos que nada tienen que ver con la materia de energía, como pueden ser la alimentación, el vestido, la enseñanza, la vivienda, etc. Por otro lado, estas definiciones pueden tener efectos o ser necesarias en la aplicación de otros preceptos que no han sido impugnados. Las tachas de inconstitucionalidad sobre las propias definiciones deberían provenir de su contenido y no de las medidas que se articulan en los subsiguientes artículos.

La figura del beneficiario del bono social no puede servir como pauta para identificar al consumidor vulnerable, según el propio artículo 45 y la disposición transitoria décima LSE. En cuanto a la legislación del sector de hidrocarburos, ni tan siquiera determina esta supuesta identificación. Por ello, no se puede predicar que las definiciones incorporadas al Código de consumo de Cataluña no respeten la normativa básica.

(ii) Los apartados séptimo y octavo del artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña, añadidos por el artículo 17 de la Ley de Cataluña 20/2014, no producen incidencia en el régimen económico uniforme del sector, dado que la compañía comercializadora percibirá iguales ingresos por el suministro servido, si bien de forma aplazada.

No se altera el pago de peajes [arts. 40.2 i) y j) y 46.1 d) LSE], ni hay coste adicional que incida en el establecimiento de tarifas, a diferencia de lo enjuiciado en la STC 148/2011, de 28 de septiembre, que de todos modos en su fundamento jurídico 5 reconoce un margen de actuación a las Comunidades Autónomas. Sencillamente las comercializadoras cobrarán con retraso, circunstancia que no es ajena a su sistema de cobro que permite una amplia flexibilidad (lecturas estimadas de consumo), y la escasa incidencia económica del aplazamiento de pago demuestra que tampoco se ha vulnerado el artículo 149.1.13 CE. Es más, la retribución de los costes a la actividad de comercialización, que no tiene la condición de actividad regulada (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 1), no afecta al régimen económico del sistema eléctrico (STC 4/2013, de 17 de enero).

La norma catalana, desde su vertiente social y de consumo y de desarrollo de las bases en materia de energía, se superpone o se puede superponer a la regulación de los supuestos de suspensión del suministro del Real Decreto 1955/2000, sobre todo si se tiene en cuenta que esta regulación es anterior a la Directiva 2009/72/CE, y que una lectura integradora de la normativa permite concluir que no vulnera la normativa básica en los términos ya expuestos. El procedimiento diseñado por los apartados séptimo y octavo del artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña en ningún caso añade una prohibición absoluta de suspensión del suministro para los casos de impago, sino que se trata de un aplazamiento.

En cuanto al sector de hidrocarburos, la regulación de los apartados séptimo y octavo del artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña tampoco es contraria a la Ley del sector de hidrocarburos, puesto que también se superpone o se puede superponer a las condiciones específicas de suministro para los clientes vulnerables a las que se refieren los artículos 57.3 LSH y 88 del Real Decreto 1434/2002, cuyo artículo 56 prevé que sea la administración competente en materia de energía la que pueda decidir si se autoriza o no la suspensión del suministro de gas. Por consiguiente, esta decisión corresponderá a los órganos de la Administración de la Generalitat al tratarse del ejercicio de una función ejecutiva, pudiendo concluirse que es la propia normativa sectorial la que reconoce las competencias autonómicas en materia de autorización de la suspensión del suministro de gas. Así, encuentra encaje una normativa autonómica de desarrollo de las bases que determina criterios y regula un procedimiento para decidir el aplazamiento de la suspensión.

(iii) El régimen de interrupción del suministro del artículo 252-5.6 del Código de consumo de Cataluña, introducido por el artículo 18.2 de la Ley de Cataluña 20/2014, es totalmente respetuoso con la normativa básica. Tanto el artículo 98 del Real Decreto 1955/2000, como el artículo 61 del Real Decreto 1434/2002, que desarrollan

respectivamente la Ley del sector eléctrico y la Ley del sector de hidrocarburos, prevén que las reclamaciones interpuestas por los consumidores han de ser resueltas administrativamente por los órganos competentes en materia de energía de las Comunidades Autónomas. Por tanto, la Generalitat puede acordar cualquier tipo de medida cautelar que asegure la eficacia de la resolución que finalmente recaiga sobre estas reclamaciones, tal como prevé la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. Además, tiene amparo en el artículo 133.1 c) EAC, y no comporta afección alguna al régimen económico de los sistemas eléctrico y gasístico.

(iv) La disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014 crea el «fondo de atención solidaria de suministros básicos». El precepto, al margen de que requiere un desarrollo reglamentario, no impone obligación alguna, ni a las empresas suministradoras ni a la Administración del Estado. En particular, es evidente que la Generalitat no puede contemplar obligaciones que afecten a ámbitos de la Administración del Estado, sino que el alcance del precepto se ha de proyectar sobre todo en el ámbito local.

b) La parte impugnada de los artículos 8, 13 y 20 de la Ley 20/2014 responde a la competencia en materia de consumo de la Generalitat, recogida en el artículo 123 EAC y sobre la que se pronunció la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 70, aceptando que se trata de un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes.

(i) El artículo 8 de la Ley 20/2014 añade un nuevo artículo 132-4 al Código de consumo de Cataluña. Su apartado tercero no contiene una regulación del sistema de la mediación, sino una simple remisión al mismo como medio de resolución de conflictos, que se aplicará según lo establecido en los correspondientes textos legales que regulan esa figura, entre ellos el artículo 132-2 del Código de consumo de Cataluña, que configura un marco general de voluntariedad y libertad de las partes, en el que debe entenderse la previsión impugnada. La misma remisión de carácter alternativo a la mediación o al arbitraje, como mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos, indica que el deber de acudir a la mediación no tiene aquí un carácter estricto y obligatorio, que chocaría con el carácter voluntario de la mediación que se recoge en el propio Código de consumo de Cataluña. Lo que establece el apartado impugnado es el deber de las partes de «intentar la mediación», el que las partes consideren la posibilidad de la mediación que están obligados a proporcionar los servicios públicos de consumo para estos supuestos. Es evidente que, si una de las partes rechaza el ofrecimiento de acudir a la intervención mediadora, ésta se habrá intentado sin resultado, de modo que a nada más obliga la ley y puede acudir a la reclamación administrativa o a la vía judicial, según corresponda. El plazo de tres meses para intentar conseguir el acuerdo no debe entenderse como un plazo de orden procesal durante el cual se limita la posibilidad de acceso a la jurisdicción, sino como el límite máximo que se reserva a la mediación, puesto que bien cabe que ésta pueda resolverse sin acuerdo antes de concluirse el mismo, quedando así expedito el camino de la reclamación administrativa o judicial antes de los tres meses. Constituye una opción válida del legislador catalán a favor del impulso de la utilización de los procedimientos de mediación y/o arbitraje para resolver los desacuerdos, en correcto ejercicio de su competencia de acuerdo con el artículo 123 EAC, que ni entra a regular el proceso jurisdiccional ni limita el acceso de los ciudadanos a la justicia ordinaria.

(ii) El artículo 13 de la Ley de Cataluña 20/2014 introduce un nuevo apartado cuarto en el artículo 251-6 del Código de consumo de Cataluña, a fin de calificar como abusivas determinadas cláusulas, cuya determinación por el legislador no supone limitación ni comporta detrimento del libre ejercicio de las funciones jurisdiccionales. El legislador puede determinar *a priori* los elementos que permitan al juez apreciar el carácter abusivo de una cláusula. Tanto la Directiva 93/13/CEE, de 5 de abril, en su anexo relativo a las cláusulas contempladas en el artículo 3, como el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, en sus artículos 82 a 91, determinan una serie de cláusulas que en todo

caso deben considerarse abusivas ya que vulneran alguno de los requisitos legalmente establecidos, como la buena fe, la transparencia o el equilibrio económico.

La letra a) del precepto impugnado está en perfecta correspondencia con el artículo 114 de la Ley hipotecaria, párrafo tercero, en la redacción dada por el artículo 3.2 de la Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Ambas regulaciones son la cara y la cruz de una misma moneda. El legislador estatal competente, desde la perspectiva de ordenación del sector hipotecario, ha prohibido que los intereses de demora aplicables en estos casos sean superiores a tres veces el interés legal del dinero. Por su parte, el legislador catalán, desde la perspectiva de protección del consumidor que le compete, ha establecido que sean consideradas como abusivas en esos mismos supuestos las cláusulas que fijen un tipo de interés de demora superior a tres veces el interés legal del dinero. Establecen un contenido equivalente en la práctica, cada cual desde la perspectiva que le es propia.

Similares consideraciones cabe hacer respecto de la letra b) del apartado, relativa a las denominadas cláusulas suelo. Si en la Orden EHA/2899/2011, en lugar de prohibir su utilización, se encomienda al notario que advierta al cliente, ello no significa que tan limitado nivel de protección al consumidor no pueda ser mejorado por el legislador competente en orden a una más efectiva defensa del consumidor. Es propio de la norma básica estatal permitir que la normativa autonómica establezca un nivel superior de protección, que redunde en beneficio de consumidores y entidades de crédito, al aportar a ambos el beneficio de una mayor seguridad jurídica, de acuerdo con el principio del artículo 9.3 CE.

(iii) Del nuevo título VI del libro segundo del Código de consumo de Cataluña introducido por el artículo 20 de la Ley 20/2014, se impugnan los artículos 262-6.2, 262-8.3 y 262-9 y 263-2.4 del Código de consumo de Cataluña. El motivo de la impugnación tiene que ver, principalmente, con el hecho de que la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, todavía no ha sido transpuesta por parte del Estado español, que disponía hasta el 21 de marzo de 2016 para hacerlo. Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 113 EAC, corresponde a la Generalitat el despliegue, la aplicación y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecta al ámbito de sus competencias, como es el caso, pues resulta evidente que la Directiva se orienta a garantizar la protección de los consumidores en tales supuestos de contratación, hasta el punto de que su texto excluye de su aplicación los casos en que una de las partes contratantes no sea propiamente un consumidor final. Al normal ejercicio de esa función por la instancia autonómica competente, no es dable oponer la inactividad estatal al respecto, sin perjuicio de que, si en su momento se produjera el improbable resultado de que el Estado estableciera una regulación básica incompatible con la que aquí nos ocupa, ésta quedaría desplazada en su aplicación. Pero mientras tanto, no ha lugar a presumir que se vulnera el contenido de una regulación estatal pendiente de dictarse. La impugnación es en este punto una impugnación de carácter preventivo, planteamiento reiteradamente rechazado por el Tribunal.

Por lo demás, no hay divergencias relevantes con las regulaciones estatales mencionadas en el recurso.

El plazo general de validez de la oferta vinculante del prestamista, no inferior a catorce días naturales desde la fecha de entrega (art. 262-6.2 del Código de consumo de Cataluña), es equivalente al establecido en días hábiles por el artículo 16.2 de la Ley 2/2009. Al tratarse de un período de reflexión, el argumento de los festivos carece de sentido, pues también en estos se puede reflexionar.

La prohibición de que prestamistas e intermediarios de crédito o sus representantes utilicen los términos asesoramiento, asesor o parecidos en sus comunicaciones comerciales y en la publicidad (art. 262-8.3 del Código de consumo de Cataluña) responde claramente a una de las opciones previstas en el artículo 22.4 de la Directiva

2014/17/UE, precisamente la que proporciona una mayor protección al consumidor, al no permitir que mediante el uso de tales términos en determinadas ocasiones se le pueda conducir a engaño.

El régimen de ventas vinculadas y combinadas, (art. 262-9 del Código de consumo de Cataluña) responde a las previsiones del artículo 12 de la Directiva 2014/17/UE, y respeta el orden constitucional de distribución de competencias pues se trata de competencias básicas (art. 149.1.11 y 13 CE), lo que, cuando el Estado no ha procedido a la transposición, no puede impedir que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias concatenadas.

La prohibición de concesión del préstamo o crédito si hubiera evaluación negativa de la solvencia (263-2.4 del Código de consumo de Cataluña) no es contradictoria con la normativa estatal, puesto que el artículo 18.2 de la Orden EHA/2899/20111 acepta expresamente que la libertad de contratación está sujeta a las limitaciones que puedan emanar de otras disposiciones legales. En razón de ello, no cabe excluir que sea el legislador autonómico el que, ejerciendo su competencia en materia de protección de los consumidores, las establezca condicionando razonable y motivadamente dicha libertad de contratación.

5. La Letrada del Parlamento de Cataluña se personó en el proceso mediante escrito registrado el 20 de octubre de 2015, solicitando prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que le fue concedida mediante providencia del Pleno de 21 de octubre de 2015, por plazo de ocho días a contar desde la expiración del plazo ordinario. En el escrito de alegaciones, que tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el día 13 de noviembre de 2015, solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se resumen.

a) La parte impugnada de los artículos 3, 17, 18.2 y la disposición adicional primera de la Ley 20/2014 tiene por objeto la aprobación de medidas de protección de las personas que se encuentran en situación de pobreza energética. Además de concurrir las competencias compartidas en materia de energía (art. 133.1 EAC, y STC 31/2010, FFJJJ 60 y 79 en relación con la noción de competencia compartida del artículo 111 EAC), en estrecha relación con la competencia relativa al desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea (art. 189.3 EAC), confluye con el carácter de prevalente, la competencia exclusiva en materia de consumo y defensa de los consumidores del artículo 122 EAC, así como también la competencia en materia de servicios sociales del artículo 166 EAC, sin vulnerar en ningún caso la legislación básica estatal.

Del conjunto de funciones y potestades enunciadas en el artículo 133.1 EAC 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 (STC 148/2011, FJ 5).

El artículo 17 de la Ley de Cataluña 20/2014 establece un aplazamiento del pago, en ningún caso una condonación de la deuda. La prohibición del corte de suministro durante los períodos críticos, incorporada a tenor de lo dispuesto en las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, no comporta compensación o condonación de la deuda contraída. En ningún caso se desprende que se deba hacer cargo de este pago aplazado la empresa suministradora, de manera que no supone un coste adicional para ella; y tampoco para los demás consumidores o usuarios. No se ve afectado por tanto el régimen retributivo, y por ende la Ley del sector eléctrico (art. 3). A la misma conclusión se llega a partir de la propia configuración de los costes del sistema eléctrico [arts. 40.2 i) y j) y 46.1 d) LSE], con independencia del cobro al consumidor final. La regulación impugnada tampoco es contraria a la Ley del sector de hidrocarburos, ya que 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 LSH y 88 del Real Decreto 1434/2002 que la desarrolla. El retraso en el cobro, al no comportar un coste

adicional sobre el sistema eléctrico, es un supuesto diferente a la obligación legal objeto de la STC 148/2011, invocada en la demanda, y debe traerse a colación la diferencia establecida por la STC 4/2013, FJ 10, a efectos de determinar qué tipo de actuaciones pueden afectar al régimen económico del sistema eléctrico (en el mismo sentido, STC 18/2011, FJ 1).

El núcleo de la materia que regula la Ley de Cataluña 20/2014 se halla fundamentalmente en las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, que refuerzan y garantizan los intereses de los consumidores, especialmente en sus partes expositivas y en sus respectivos artículos 3, apartados segundo, tercero, séptimo y octavo. Esta circunstancia es determinante a los efectos de legitimar la aprobación de la norma impugnada, pues hasta el momento la normativa estatal conformada por la Ley del sector eléctrico solo ha regulado la figura del bono social en el sector eléctrico, la cual no satisface los requerimientos de las directivas en cuanto a la definición y la protección de los consumidores vulnerables. La Ley del sector eléctrico establece algunas medidas necesarias para la protección de los consumidores, pero entendidas en términos muy generales y efectuando un elevado número de remisiones a la vía reglamentaria: No define el concepto de consumidor vulnerable y no hace referencia alguna al suministro seguro ni a las medidas de prohibición de desconexión en períodos críticos.

Corolario de todo lo anterior es que la Ley de Cataluña 20/2014 se ha aprobado en el contexto de lo establecido en el artículo 189.3 EAC, en 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. La competencia exclusiva en materia de servicios sociales reconocida en el artículo 166 EAC incluye en todo caso, según lo dispuesto en la letra a) la regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública. Los preceptos impugnados que afectan esencialmente a los derechos de los consumidores vulnerables se encuadran en la materia de asistencia social, ámbito considerado por el Tribunal 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). Asimismo, y a tenor de lo establecido en el artículo 123 EAC, la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de consumo incluye, en todo caso, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios proclamados en el artículo 28 EAC.

(i) La Generalitat tiene competencia ex artículos 189.3 y 133.1 EAC para incorporar las definiciones que el artículo 3 de la Ley de Cataluña 20/2014 añade al artículo 111-2 del Código de consumo de Cataluña [letras v) y w)]. Con ello se adopta la legislación de desarrollo del mandato europeo, y al no haber efectuado el Estado su plena incorporación, no existe una normativa básica estatal con la que poder contrastar si la normativa autonómica incurre en inconstitucionalidad.

No se vulnera el régimen económico uniforme del sector eléctrico, porque la norma autonómica exige acreditar que se tiene contratada la modalidad de tarifa social, lo que garantiza que el tipo de tarifa que se aplicará a las personas vulnerables es la regulada por la normativa básica como bono social en el sector eléctrico. Y, en cuanto al sector gasístico, no existe tarifa social fijada por el Estado, por lo que no existe régimen económico susceptible de vulneración. Además, la uniformidad del régimen económico energético no va más allá de la definición y aprobación de la diversa tipología de tarifas aplicables, sin que pueda llevarse al extremo de pretender que todas las Comunidades Autónomas apliquen con total uniformidad la normativa de protección de los consumidores, dado que aparte de comportar una vulneración del reparto competencial en materia de energía, supondría un vaciamiento de la competencia exclusiva en materia de consumo. En todo caso, la Ley de Cataluña 20/2014 no aprueba tarifas diferentes sino medidas de protección adicional, relativas al aplazamiento de deudas de consumo, a la no interrupción del suministro y a una mayor información de los derechos de estos consumidores.

(ii) Los apartados séptimo y octavo del artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña, añadidos por el artículo 17 de la Ley de Cataluña 20/2014 no regulan el supuesto de impago sino de aplazamiento de la deuda, que no entra en contradicción con la normativa estatal. De acuerdo con las obligaciones de las empresas comercializadoras, establecidas en el artículo 46.1 d) LSE, queda en entredicho la alegada repercusión económica en detrimento del conjunto del sector eléctrico, dado que las empresas comercializadoras tienen que abonar los peajes y el resto de cargos aunque el pago del consumidor final haya sido aplazado. Lo mismo sucede con otros supuestos de retrasos (art. 96 del Real Decreto 1955/2000). Para el sector gasístico, cabe sostener lo mismo a la vista de lo dispuesto por el artículo 88.3 LSH y la existencia de planes flexibles de pago, equivalentes a sistemas de pago aplazado.

La STC 148/2011 reconoce la existencia de una margen de actuación para que las Comunidades Autónomas establezcan políticas propias en relación a la calidad del suministro eléctrico que, entre otros conceptos, incluye la atención al cliente y al consumidor. Las medidas cuestionadas constituyen el objeto propio de una normativa autonómica de desarrollo en materia de energía, siempre y cuando no se modifiquen las tarifas aplicables a estos consumos, dado que éstas sí forman parte del régimen económico unitario estatal.

(iii) El artículo 18.2 de la Ley de Cataluña 20/2014 añade el apartado sexto al artículo 252-5 del Código de consumo de Cataluña, regulando un régimen de interrupción del suministro. Según reconocen los artículos 98 del Real Decreto 1955/2000 y 61 del Real Decreto 1434/2002, las Comunidades Autónomas tienen atribuida la competencia para tramitar esta tipología de reclamaciones y para acordar cualquier tipo de medida cautelar que asegure la eficacia de la resolución que finalmente recaiga, sin que esta previsión sea discutida por las empresas suministradoras ni comporte una afectación hacia el sistema de liquidaciones.

(iv) La disposición adicional primera de la Ley 20/2014 crea el «fondo de atención solidaria de suministros básicos». En cuanto a las aportaciones de las empresas suministradoras, existen ya actualmente otros ámbitos en los cuales las empresas realizan aportaciones económicas, de patrocinio de determinadas actividades, que no consta que hayan recibido objeciones relativas a su repercusión en el sistema económico integrado. Por lo tanto, no todas las aportaciones económicas que las empresas suministradoras puedan efectuar se someten al régimen de liquidaciones del sistema económico integrado. Resulta pues viable que este tipo de empresas puedan destinar aportaciones al fondo de atención solidaria de suministros básicos sin que se produzca repercusión alguna en el resto de ciudadanos del Estado, y sin que ello comporte una alteración del esquema de ingresos destinados a cubrir los costes de las actividades de la cadena de suministro de las operadoras de energía.

b) La parte impugnada de los artículos 8, 13 y 20 de la Ley 20/2014 se inserta en una regulación que tiene por finalidad impulsar una serie de medidas que mejoren la situación de las personas consumidoras en el ámbito de los créditos o préstamos hipotecarios, especialmente cuando se trata de la adquisición de la vivienda habitual, siguiendo las orientaciones marcadas por la Directiva 2014/17/UE. Se basa en la competencia autonómica exclusiva en materia de consumo (art. 123 EAC en relación con el arts. 28, 34 y 49 EAC) y con relación a la actividad financiera de las cajas de ahorro y las entidades de crédito (arts. 120.2 y 126.3 EAC).

Esta normativa se caracteriza por su contenido pluridisciplinar, ya que abarca un grupo de materias que confluyen con diferentes ámbitos competenciales. Por ello, al igual que el Estado, al regular determinados sectores materiales, incide en las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, la regulación autonómica de determinados aspectos como el derecho a la información o la protección de los intereses económicos puede confluir, de algún modo, con la normativa sectorial del Estado. Las normas estatales no pueden en ningún caso privar de eficacia directa a las normas aprobadas en virtud de la competencia exclusiva del artículo 123 EAC, máxime si se tiene en cuenta que el Estado español aún no ha procedido a la

transposición de la Directiva 2014/17/UE, pese a lo previsto en la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito. Este hecho adquiere una especial gravedad si se tiene en cuenta que desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha denunciado en reiteradas decisiones que la legislación hipotecaria española es contraria a la legislación comunitaria, y que el Parlamento Europeo, mediante la resolución de 8 de octubre de 2015 sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en España a la luz de las distintas peticiones recibidas, ha puesto en evidencia al Estado español por las graves consecuencias que padecen los consumidores de créditos y préstamos hipotecarios con motivo de la legislación hipotecaria española y en el ámbito de los instrumentos financieros. De ahí que la Generalitat, ante esta inactividad del Estado, y ex artículo 123 EAC, haya decidido proteger a los consumidores mediante la aprobación de la Ley de Cataluña 20/2014 con objeto de evitar el incremento de desahucios y la situación tan caótica del mercado financiero.

(i) El artículo 8 de la Ley 20/2014 añade un nuevo artículo 132-4 al Código de consumo de Cataluña. Su apartado tercero ofrece un mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos en materia de consumo que se caracteriza por su agilidad, eficacia y rapidez. En ningún caso se está regulando un proceso jurisdiccional ni se está limitando el acceso a la justicia ordinaria por parte de los ciudadanos. Únicamente se está haciendo una remisión a la normativa catalana en materia de mediación y a la estatal en materia de arbitraje, toda vez que el Estado tiene la competencia exclusiva para regular el arbitraje (STC 15/1989, FJ 9, y STC 62/1991, FJ 5). El procedimiento de mediación, que se entiende por intentado si cualquiera de las dos partes no acepta, no incluye una resolución recurrible, sino un acuerdo de mediación entre las partes. Además, no hay ningún inconveniente en determinar su obligatoriedad, como un instrumento de protección de los consumidores, teniendo en cuenta que el eventual acuerdo no impide acudir a la vía judicial correspondiente. Está en plena sintonía con la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo, que regula los sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos (considerando 49 y art. 1).

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

(ii) El artículo 13 de la Ley de Cataluña 20/2014 introduce un nuevo apartado cuarto en el artículo 251-6 del Código de consumo de Cataluña para establecer los criterios de determinación objetiva a los efectos de considerar la condición de abusivas de determinadas cláusulas suelo.

Los artículos 82 a 91 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, contienen distintos supuestos que determinan la condición de abusivas de las cláusulas incluidas en un contrato de préstamo o crédito hipotecario, al vulnerar alguno de los requisitos que se establecen como son la buena fe, la transparencia o el equilibrio. Aparecen dictados al amparo del artículo 149.1.6 y 8 CE (disposición final primera). Ante la inoperancia y la ineficacia demostrada de la definición en materia de cláusulas abusivas regulada en esta normativa y otras leyes complementarias, como la Ley 1/2013, de 14 de mayo, (sólo referida al procedimiento de ejecución hipotecaria), el precepto impugnado establece una concreción de las circunstancias objetivas cuya concurrencia determina la existencia de una cláusula abusiva, con la finalidad primordial de proteger al máximo, a la parte más débil y vulnerable de los contratos financieros. Solo concreta y detalla de forma objetiva las cláusulas suelo de acuerdo con la normativa vigente, lo cual repercute en una mayor seguridad jurídica, pero en ningún caso vulnera las competencias estatales, toda vez que la regulación de las cláusulas abusivas no es una materia unívoca relacionada con la ordenación de la banca, sino con el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de consumo ex art 123 EAC (en el marco de la competencia del art. 189.3 EAC en materia de desarrollo y aplicación del derecho de la

Unión Europea), y de las competencias relativas a la actividad financiera de las cajas de ahorros y de las entidades de créditos (arts. 120.2 y 126.3 EAC).

No nos hallamos ante una competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito y la banca, ex artículo 149.1.1l CE, ya que los créditos hipotecarios no son exclusivos de los establecimientos financieros, sino que es un contrato que puede realizar cualquier particular o empresa.

(iii) El artículo 20 de la Ley 20/2014 introduce un nuevo título VI en el libro segundo del Código de consumo de Cataluña, del que se impugnan los artículos 262-6.2, 262-8.3, 262-9 de dicho Código y 263-2.4.

La Generalitat de Cataluña, de acuerdo con lo dispuesto en los ya citados artículos 123, 120.2 y 126.3 EAC, en relación con el artículo 189.3 EAC, tiene competencias para desarrollar las Directivas comunitarias. Merece la pena destacar que la Directiva 2014/17/UE está dictada en el marco de la protección de los consumidores y, en tanto que la misma deja un margen de libertad a los Estados para conseguir los objetivos pretendidos con la misma, la Generalitat, en su calidad de titular de dichas competencias, ha de poder tener la competencia para su desarrollo; máxime cuando todavía no se ha llevado a cabo la transposición de la misma por parte del Estado español.

En relación con el artículo 263-2.4 del Código de consumo de Cataluña, cabe recordar que en materia civil el Estado tiene la competencia sobre las bases de las obligaciones contractuales, que es el único apartado aplicable al caso concreto del artículo 149.1.8 CE, pero este no es el título competencial que debe servir de parámetro a los efectos de valorar la supuesta constitucionalidad de los artículos impugnados, sino el correspondiente a la materia de consumo ex artículo 123 EAC. La norma impugnada en ningún caso incurre en inconstitucionalidad mediata por vulneración de la legislación básica estatal, configurada en el presente supuesto por la Orden EHA/2899/2011 y la Circular del Banco de España 5/2012.

6. Por providencia de 18 de noviembre de 2015, el Pleno acordó oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que estimara procedente acerca del levantamiento de la suspensión solicitada por los representantes del Gobierno y el Parlamento de Cataluña en sus alegaciones. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de noviembre de 2015, interesó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

El Tribunal acordó el mantenimiento parcial de la suspensión mediante Auto 72/2016, de 12 de abril.

7. Por providencia de 22 de mayo de 2018 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley del Parlamento de Cataluña 22/2010, de 20 de julio, del código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo (en lo sucesivo y respectivamente, Ley de Cataluña 20/2014 y Código de consumo de Cataluña) se estructura en torno a dos bloques diferenciados.

a) De una parte, los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 del Código de consumo de Cataluña], 17 [por cuanto añade los apartados séptimo y octavo al artículo 252-4 del indicado Código en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado sexto del artículo 252-5 del Código de consumo, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de tracto continuado], y la disposición adicional primera de la Ley

de Cataluña 20/2014, que establecen medidas de protección de las personas que se encuentran en situación de «pobreza energética».

Según la demanda, estos preceptos vulneran las competencias estatales en las materias de «bases del régimen minero y energético» (art. 149.1.25 CE) y «bases y coordinación de la planificación general de la economía» (art. 149.1.13 CE), así como la legislación básica dictada en su desarrollo.

La regulación recogida en la posterior Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, parcialmente impugnada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2501-2016, no es óbice para considerar que subsiste la controversia que dio lugar a este proceso constitucional. En el citado recurso se impugnan los artículos 5, apartados décimo y decimotercero, y 6, sin afectar al objeto de este proceso, ya que esta parte de la Ley de Cataluña 24/2015 no constituye una Ley modificativa del Código de consumo de Cataluña, ni deroga expresamente los preceptos del Código de consumo de Cataluña que forman parte de este bloque impugnatorio. Tampoco puede considerarse que se haya producido una derogación tácita, aunque se aprecie una estrecha coincidencia en la finalidad de ambas normas: Las medidas adoptadas por la Ley de Cataluña 24/2015, además de presentar un contenido diferente a las aquí impugnadas (art. 6), se aplican a un grupo, las «personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial», que deben reunir unos requisitos (art. 5, apartados décimo y decimotercero) no coincidentes con los establecidos para las «personas en situación de vulnerabilidad económica», que se definen en la Ley objeto de este proceso.

b) De otra parte, los artículos 8 (por cuanto añade un nuevo apartado tercero al artículo 132-4 del Código de consumo de Cataluña), 13 (por cuanto añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 del Código de consumo) y 20 (por cuanto añade un nuevo apartado segundo al artículo 262-6, un nuevo apartado tercero al artículo 262-8, un nuevo artículo 262-9 y un nuevo apartado cuarto al artículo 263-2 del Código de consumo de Cataluña) de la Ley de Cataluña 20/2014, que regulan aspectos relativos a los créditos y préstamos hipotecarios.

Estos preceptos se impugnan por vulneración de la legislación básica estatal dictada ex artículo 149.1.11 y 13 CE. Adicionalmente, se alega que esta regulación afecta a títulos competenciales exclusivos del Estado como la legislación civil (art. 149.1.8 CE, con incidencia en la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales, art. 149.1.1 CE) y la legislación procesal del Estado (art. 149.1.6 CE).

La disposición final quinta de la antes citada Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, ha añadido un nuevo apartado cuarto al artículo 132-4 del Código de consumo de Cataluña, que no ha sido objeto de impugnación el recurso de inconstitucionalidad núm. 2501-2016. No se modifica el apartado tercero objeto de este proceso, por lo que ha de considerarse subsistente la presente controversia.

2. La impugnación del primer bloque de preceptos, basada en la vulneración de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13 y 25 CE, tiene como precedente inmediato el recurso de inconstitucionalidad núm. 5831-2014, interpuesto contra el Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, y resuelto mediante la STC 62/2016, de 17 de marzo.

La STC 62/2016 desestimó una parte del citado recurso de inconstitucionalidad al apreciar incumplimiento de la carga de argumentar respecto a la definición de persona en situación de vulnerabilidad económica, «pues lo que se cuestiona no es que el precepto establezca los requisitos para definir a las personas en situación de vulnerabilidad económica, sino que se les aplique un régimen económico diferente del previsto con carácter estatal, incidiendo de este modo en la regulación del sector de la energía eléctrica y del gas», sin que quedara argumentado que tal definición, en sí misma considerada, resulte contraria al orden constitucional de distribución de competencias en materia energética entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña. Dicho defecto argumental también se apreció en relación con la eventual inconstitucionalidad de la regulación relativa «al deber que tienen las personas en

situación de vulnerabilidad de presentar un informe de los servicios sociales o una copia de su solicitud, o al establecimiento para las Administraciones públicas de la obligación de emitir ese informe en cierto plazo, y con determinado contenido y vigencia» (FJ 3).

El mismo planteamiento conduce, en este caso, a desestimar la impugnación del artículo 3, por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 del Código de consumo de Cataluña, pues lo controvertido no son las definiciones recogidas en estos apartados, sino la repercusión económica que puedan tener las medidas de tutela de los consumidores vulnerables en la financiación del sistema eléctrico. No serán pues las definiciones legales de pobreza energética o de las personas en situación de vulnerabilidad económica, sino precisamente la índole de las medidas de tutela, la que deba examinarse desde la perspectiva de la vulneración competencial aducida por el Abogado del Estado, para el que es pacífico que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, pueden establecer ayudas en diferentes modalidades destinadas a garantizar el suministro eléctrico a las personas que se encuentren en dificultad económica, siempre que dichas ayudas no interfieran en el sistema de costes e ingresos regulados a nivel estatal.

Por el mismo motivo de incumplimiento de la carga de argumentar, procede asimismo desestimar la impugnación del artículo 17, que agrega al artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña el apartado séptimo, párrafos primero, primer inciso («las personas en situación de vulnerabilidad económica... en que solicitan su emisión»), y segundo.

3. Se impugna el artículo 17 de la Ley 20/2014, que añade al artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña el apartado séptimo, en sus párrafos primero, segundo inciso («si no se ha presentado el informe... que se había solicitado») y tercero, y el apartado octavo. Se regula en los mismos la suspensión de la interrupción del suministro de electricidad o gas para las personas en situación de vulnerabilidad económica (apartado séptimo), y el régimen de aplazamiento o fraccionamiento de la deuda contraída con las empresas suministradoras por las unidades familiares en situación de «pobreza energética» (a definir reglamentariamente) durante los periodos críticos que se concretarán mediante Orden, y en los que estarán protegidas de los cortes de suministro (apartado octavo).

Pese a las diferencias que pueden apreciarse en la redacción, el contenido de dicha regulación es prácticamente equivalente al introducido por el artículo 2 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, declarado inconstitucional y nulo por la STC 62/2016, al apreciar que la norma catalana entonces enjuiciada contravenía lo dispuesto en la normativa básica estatal reguladora de la garantía del suministro de la electricidad [arts. 45 y 52 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (LSE)] y del gas [arts. 57 y 88 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH)].

a) Dando por reproducido el encuadramiento competencial de la controversia recogido en la STC 62/2016, FFJJ 5 y 6, el enjuiciamiento de las disposiciones impugnadas en este proceso requiere examinar en primer lugar la incidencia de las modificaciones introducidas con posterioridad a dicha resolución en la normativa básica estatal reguladora del sector eléctrico (*ius superveniens*).

El Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, ha modificado los artículos 45 y 52 LSE. Esta disposición ha sido desarrollada mediante el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. En lo que ahora importa, el régimen jurídico aplicable a los consumidores vulnerables tras la citada modificación consiste sustancialmente en lo siguiente:

— Se prevén distintas categorías de consumidores vulnerables (art. 45.1 LSE), que serán tenidas en cuenta en la escala de cuantificación del valor base (o tarifa de último

recurso); la diferencia entre el valor del precio voluntario para el pequeño consumidor y el valor base, que podrá ser diferente según las antedichas categorías de consumidores vulnerables, se cubre a través del bono social (art. 45.3 LSE), a asumir como obligación de servicio público por las empresas comercializadoras de energía eléctrica (art. 45.4 LSE).

Los artículos 3 a 5 del Real Decreto 897/2017 definen el concepto de «consumidor vulnerable». Tiene esta configuración la persona física titular del punto de suministro en su vivienda habitual que acredite que su renta anual o, en su caso, la renta conjunta anual de la unidad familiar a la que pertenece es igual o inferior a un determinado umbral referido al indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), que varía en función del número de miembros que componen la unidad familiar. El umbral se incrementa en medio punto porcentual si concurren determinadas circunstancias (discapacidad, violencia de género, víctimas de terrorismo). Con independencia de la renta, son asimismo considerados consumidores vulnerables las familias numerosas y los pensionistas del sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente que perciban la pensión mínima fijada en cada momento y no cuenten con otros ingresos.

El artículo 3.4 concreta las condiciones de los consumidores «vulnerables severos», para las rentas más bajas. Por último, el artículo 4 define como consumidor vulnerable severo «en riesgo de exclusión social» al atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por 100 del importe de la factura eléctrica.

El bono social de aplicación al consumidor vulnerable se regula en los artículos 6 a 11 del Real Decreto 897/2017. Con los límites al consumo energético establecidos en su anexo I, el bono social consiste en la aplicación de un descuento del 25 por 100 sobre todos los términos del precio voluntario del pequeño consumidor, descuento que se incrementa hasta el 40 por 100 para los consumidores vulnerables severos.

— Para los consumidores vulnerables acogidos al bono social, se amplía de dos a cuatro meses el plazo para la interrupción del suministro por impago (art. 52.3, párrafo segundo LSE y artículo 19.4 del Real Decreto 897/2017).

— Se establece un nuevo tipo de suministro esencial, no susceptible de suspensión: El de la vivienda habitual de las personas físicas que tengan la condición de consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social, acogidos a tarifas de último recurso y que sean atendidos por los servicios sociales de la Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por 100 del importe de su factura [art. 52.4 j) LSE y artículos 4 y 20 del Real Decreto 897/2017]. Su cofinanciación se considera obligación de servicio público para las empresas comercializadoras de energía eléctrica (art. 45.4 LSE), que asumen el coste restante de la factura en los términos regulados en los artículos 13 a 17 del Real Decreto 897/2017.

Tanto el Real Decreto-ley 7/2016 como el Real Decreto 897/2017 son normas formalmente básicas, dictadas al amparo de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13 y 25 CE (disposiciones finales primera y tercera, respectivamente). Subsisten las razones expuestas en la STC 62/2016, FJ 10, para apreciar el carácter materialmente básico del régimen vigente tras esta reforma.

b) La contradicción de la norma catalana con la normativa básica relativa al suministro de gas, que no ha experimentado modificaciones durante la pendencia de este proceso constitucional, subsiste en idénticos términos a los recogidos en la STC 62/2016, FJ 11.

En cuanto al suministro de electricidad, si bien como se ha expuesto la reforma de la normativa básica estatal operada a partir del Real Decreto-ley 7/2016 ha introducido un supuesto de prohibición de la interrupción del suministro para los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social, la norma catalana sigue resultando incompatible con el régimen básico fijado de forma sobrevenida por el Estado [art. 52.4 j) LSE] y artículos 3 y 4 del Real Decreto 897/2017]. Del contraste entre ambas normas resulta una contradicción efectiva e insalvable en importantes aspectos, como son los

umbrales de renta de la unidad familiar fijados a estos efectos y la exigencia de cofinanciación de la factura eléctrica a cargo de la Administración autonómica o local. Tampoco resultan compatibles las previsiones relativas a la asunción del coste de la factura eléctrica impagada que deriva de esta situación, pues en la norma catalana se mantiene a cargo del titular del suministro, en régimen de fraccionamiento o aplazamiento de la deuda contraída, en tanto que la normativa básica dispone que dicho coste habrá de asumirse a partes iguales por la Administración autonómica o local y, como obligación de servicio público (art. 45.4 LSE), por las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica, o por las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario, a través de los mecanismos regulados en el artículo 12 y ss. del Real Decreto 897/2017.

Procede en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 17 de la Ley de Cataluña 20/2014, en cuanto añade al artículo 252-4 de la Ley de Cataluña 22/2010 el apartado séptimo, en sus párrafos primero, segundo inciso («si no se ha presentado el informe... que se había solicitado») y tercero, y el apartado octavo. En congruencia con la demanda, la estimación alcanza únicamente a la regulación relativa a los sectores energéticos del gas y la electricidad, sin afectar a la regulación impugnada en cuanto resulte aplicable al sector del agua. Así se precisará en el fallo.

4. El artículo 18.2 de la Ley de Cataluña 20/2014 modifica el apartado sexto del artículo 252-5 de la Ley de Cataluña 22/2010, fijando los requisitos para la interrupción por impago de los servicios de tracto continuado, que se impugnan en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos. Esta regulación no va específicamente dirigida a los consumidores vulnerables, afectando al conjunto de usuarios de los suministros energéticos, y no figuraba en el precedente Decreto-ley de Cataluña 6/2013. Para el Abogado del Estado, el precepto vulnera la normativa básica estatal recogida en los artículos 52.3 LSE y 88.3 LSH, así como en el artículo 85 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Se reprocha a la norma catalana el introducir requisitos o cautelas diferentes que impedirían aplicar, en ciertos casos, lo dispuesto con carácter básico.

El carácter formal y materialmente básico de los artículos 52.3 LSE y 88.3 LSH ha quedado confirmado por la STC 62/2016, FJ 10, y, como ya ha quedado expuesto, la modificación del artículo 52.3 LSE incorporada por el Real Decreto-ley 7/2016 no ha alterado su consideración de norma materialmente básica. Procede pues examinar por separado los requisitos o cautelas recogidos en el artículo 252-5.6 del Código de consumo de Cataluña, a fin de determinar si incurren en inconstitucionalidad de carácter mediato por su contradicción efectiva o insalvable con lo dispuesto en la Ley del sector eléctrico y Ley del sector de hidrocarburos y, en lo que sea pertinente, con su desarrollo reglamentario.

(i) La norma catalana exige que existan, como mínimo, «dos recibos o facturas impagados sobre los que no exista ninguna reclamación pendiente de resolución, siempre que no hayan sido objeto de reclamación por la persona consumidora». La legislación básica estatal utiliza un criterio diferente, consistente en el transcurso de al menos dos meses desde el requerimiento fehaciente de pago (arts. 52.3 LSE y 88.3 LSH), plazo que se ha ampliado a cuatro meses para los consumidores vulnerables acogidos al bono social. Ni son compatibles las reglas de cómputo de plazos de ambas normas, ni la norma autonómica fija necesariamente un nivel de garantía o protección superiores al de la regulación estatal, lo que resulta particularmente apreciable en el caso de los consumidores vulnerables en el sector eléctrico, para los que el modificado artículo 52. LSE duplica el plazo del que disponen en caso de impago.

(ii) La segunda exigencia de la norma catalana es que se hayan «comunicado de modo fehaciente las consecuencias de este impago». El Abogado del Estado plantea el reproche a partir de la ausencia de mención en la normativa básica del deber de

informar, en cualquier aviso o comunicación referente a la falta de pago del servicio, de los derechos que afectan a la pobreza energética y de los demás derechos que tienen las personas consumidoras en situación de vulnerabilidad económica, de acuerdo a la normativa vigente.

Sin embargo, no es ocioso reiterar que esta regulación no es específica para los consumidores vulnerables, como tampoco lo es precisar que el deber de informar de las consecuencias del impago sí aparece mencionado en el artículo 85.1 del Real Decreto 1955/2000, y en términos inequívocos: El requerimiento fehaciente de pago «deberá incluir el trámite de interrupción del suministro por impago, precisando la fecha a partir de la que se interrumpirá, de no abonarse en fecha anterior las cantidades adeudadas». Por su parte, el Real Decreto 897/2017, al regular el procedimiento específico de suspensión del suministro de electricidad a consumidores personas físicas con potencia contratada igual o inferior a 10 kw, recoge de forma pormenorizada este deber de información en las sucesivas fases del procedimiento (comunicación previa, art. 19.1 y anexo II; primer requerimiento fehaciente de pago, art. 19.2 y anexo III; segundo requerimiento fehaciente de pago, art. 19.4 y anexo IV). Con redacción similar al Real Decreto 1955/2000, se contempla esta exigencia en el artículo 57.1 del Real Decreto 1434/2002. Por lo demás, ha de recordarse que las exigencias de información forman parte de la protección de consumidores y usuarios. El derecho a la información de consumidores y usuarios, en efecto, «es más bien resultado del ejercicio de la competencia legislativa sobre 'defensa del consumidor y del usuario', siendo éste el título a considerar» [STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 15 a)].

En atención a lo razonado, ha de declararse la conformidad constitucional de la previsión a examen al no producirse por la norma impugnada invasión de competencias estatales.

(iii) Por último, la norma catalana exige que se haya dado un plazo no inferior a diez días hábiles para pagar los recibos o facturas. Se trata de un plazo de pago inferior al fijado por la normativa estatal, de veinte días naturales desde la emisión de la factura por parte de la empresa distribuidora (arts. 84.1 del Real Decreto 1955/2000, 18 del Real Decreto 897/2017 y 54.1 del Real Decreto 1434/2002). Esta normativa estatal es formalmente básica (disposición final primera del Real Decreto 1955/2000 y del Real Decreto 1434/2002), debiendo asimismo reputarse materialmente básica, en tanto que forma parte del «régimen homogéneo que asegura un tratamiento común en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas en todo el territorio nacional» (STC 62/2016, FJ 10). El inferior plazo de pago establecido en la norma catalana determinaría una reducción del derecho de usuarios que resulta incompatible con lo dispuesto por el legislador básico estatal.

Lo hasta aquí expuesto determina la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 252-5.6 del Código de consumo de Cataluña, modificado por el artículo 18.2 de la Ley 20/2014, en los dos siguientes incisos: «que existan, como mínimo, dos recibos o facturas impagados sobre los que no exista ninguna reclamación pendiente de resolución, siempre que no hayan sido objeto de reclamación por la persona consumidora» e «y que se le haya dado un plazo no inferior a diez días hábiles para pagarlos». Al igual que sucede con el artículo 17, en congruencia con la demanda, la estimación alcanza únicamente a la regulación relativa a los sectores energéticos del gas y la electricidad, sin afectar a la regulación impugnada en cuanto resulte aplicable al sector del agua, y así se precisará en el fallo.

5. La disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014 crea el fondo de atención solidaria de suministros básicos a fin de dar instrumentos de apoyo económico a las unidades familiares que no pueden cumplir los compromisos de pago de los servicios de suministro de agua, electricidad o gas. La disposición prevé que el Fondo, sin precedente en la regulación catalana objeto de la STC 62/2016, «debe desarrollarse por reglamento y debe nutrirse, entre otras aportaciones, de las que efectúen las empresas suministradoras y las administraciones públicas competentes en esta materia».

Como se desprende del propio tenor del escrito de demanda, la tacha de inconstitucionalidad no se apoya en realidad en la literalidad de la disposición, que: (i) no concreta la naturaleza obligatoria, convencional o voluntaria de las aportaciones de las empresas suministradoras ni su cuantía, por lo que no resulta posible valorar su afectación al régimen económico de los sectores eléctrico y gasístico; y (ii) en su genérica referencia a las aportaciones de las «administraciones públicas competentes en esta materia», tampoco permite deducir una indefectible vinculación obligatoria de fondos procedentes de la Administración estatal, lo que sin duda constituiría una extralimitación competencial. Su impugnación se basa, cabalmente, en «la intención de la norma catalana», que se formula solo como una intención hipotética y presunta, sin el suficiente desarrollo argumental.

En tales términos, no procede acoger esta impugnación. Este Tribunal ha rechazado de forma reiterada las tachas de inconstitucionalidad así planteadas, por considerar que no estamos ante la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias, sino, como máximo, de un alegato meramente preventivo construido a partir de un determinado entendimiento del tenor literal de la norma impugnada, cuya aceptación conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento también preventivo (entre otras, SSTC 6/2013, de 17 de enero, FJ 3, o 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 6). Máxime en supuestos en los que, como el presente, todo queda supeditado al futuro desarrollo reglamentario. Sería evidentemente prematuro e improcedente hacer ahora un análisis preventivo o en abstracto sobre ese desarrollo reglamentario, que en todo caso podrá ser traído al conocimiento de este Tribunal para determinar si es conforme o no con el orden constitucional (STC 155/2015, de 9 de julio, FJ 6).

6. Por regular cuestiones que inciden en el ámbito material de los créditos y préstamos hipotecarios han sido impugnados los artículos 8 (por cuanto añade un nuevo apartado tercero al artículo 132-4 del Código de consumo de Cataluña), 13 (por cuanto añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 del citado Código) y 20 (por cuanto añade un nuevo apartado segundo al artículo 262-6, un nuevo apartado tercero al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado cuarto al artículo 263-2 del Código de referencia) de la Ley de Cataluña 20/2014.

El encuadramiento material de esta controversia en el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no admite una solución unívoca, aunque se acepte la premisa de que el objeto y finalidad de esta regulación sea la protección de los consumidores y usuarios. Desde la STC 15/1989, de 26 de enero, este Tribunal ha destacado la óptica pluridisciplinar de esta materia y sus repercusiones en el análisis competencial:

«Dada la singularidad de la materia sobre la que versa la Ley, el Estado dispone a priori de diversos títulos competenciales, constitucionalmente indisponibles para todas — y aquí sin excepción— las Comunidades Autónomas, que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario. Conviene recordar, en este sentido, que, como ya se dijo en la STC 71/1982, de 30 de noviembre, la defensa del consumidor es un 'concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadoras de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias' (fundamento jurídico 1), lo que significa, en otras palabras, que esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el art. 149.1 C.E. a los efectos de concretar las competencias del Estado ... La defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales

podiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus números 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 CE, principalmente); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía. En definitiva, tal como reconoce la representación del Gobierno vasco, estamos ante una materia que dado su carácter pluridisciplinar, resulta en todo caso compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que, por lo demás, fácilmente se comprueba en algunos Estatutos de Autonomía.» (FJ 1)

Partiendo de la complejidad inherente a dicho carácter pluridisciplinar, el canon de enjuiciamiento de los preceptos impugnados en este bloque requiere tener en cuenta un conjunto de criterios, que seguidamente se exponen.

a) En el ámbito específico de la regulación aquí controvertida, como señalan el propio escrito de demanda y las alegaciones del Gobierno y el Parlamento de Cataluña, la regulación bancaria persigue tanto la protección del consumidor como la corrección de los fallos en el funcionamiento del mercado y la garantía de su estabilidad. Por esta razón, como entre otras advirtió la STC 155/1996, de 9 de octubre, FJ 5, habrá que atender a la finalidad sustantiva principal, a la cual se orienta la disposición en entredicho, a fin de determinar en cada caso cuál es el título específico y, por ello, prevalente.

El orden constitucional y estatutario de distribución de competencias sobre la ordenación del sistema crediticio se expuso en la STC 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3:

«Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia de 'ordenación general de la economía' tienen cabida 'las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector' [por todas, y de entre las más recientes, STC 21/1999, fundamento jurídico 5 y 128/1999, fundamento jurídico 7 A)]. Finalmente, y como asimismo se indica en las resoluciones ahora citadas, la jurisprudencia constitucional también viene precisando 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, pues de lo contrario se produciría el vaciamiento de títulos competenciales autonómicos más específicos.

Por lo que se refiere al contenido de la competencia estatal para la fijación de las bases de la ordenación del crédito, este Tribunal afirmó tempranamente que dichas bases 'deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios' (STC 1/1982, fundamento jurídico 3). Igualmente, en lo atinente al alcance o intensidad de dicha competencia, hemos señalado con carácter general que 'cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable' (así, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7; 144/1985, fundamento jurídico 4; 96/1984, fundamento jurídico 3).»

b) Esta doctrina ha sido reiterada, entre otras, en las SSTC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 4, y 47/2015, de 5 de marzo, FJ 6. En lo que concierne a este proceso, cuyo

objeto es una norma autonómica, si en atención a su objeto y contenido se determinara el encuadramiento de una determinada norma como perteneciente al ámbito material delimitado por las reglas competenciales de los artículos 149.1.11 y 13 CE, tal operación nos situará en un examen de constitucionalidad mediata, habida cuenta de las competencias asumidas por Cataluña en los artículos 120 y 126 EAC, en los términos que fueran expuestos en la STC 31/2010, FFJJ 67 y 72.

Es doctrina constante de este Tribunal que «[p]ara constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesario que concurren dos condiciones; por un lado, que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa» (STC 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 4, y las allí citadas).

c) Siempre atendiendo al objeto y contenido de la regulación impugnada, habrá que dilucidar si debe atribuirse esa condición de más específico, y por ello prevalente, a otro título competencial. Como señalara la STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 5, la estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado. De lo que esencialmente se trata, continúa señalando la citada Sentencia, es de verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) «no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas». Así lo reiteró la STC 264/1993, de 22 de julio, que añade que, «aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE» (FJ 5; citada en la STC 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 11).

Si fuera este el caso, bastará con apreciar que la normativa impugnada se ha adentrado a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE para concluir en su inconstitucionalidad. «En el ámbito de una competencia exclusiva del Estado, resulta asimismo relevante la doctrina constitucional sobre la llamada *lex repetita*. Según la STC 5/2015, FJ 5, ‘las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que —lo que no es el caso— la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)’» (STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 3).

Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial.

d) Son extensos los argumentos vertidos por todas las partes que se refieren, ante todo, a la transposición del Derecho europeo, sea por considerar que ya ha sido consumada, sea para calificarla de pendiente o incompleta. Su valoración general requiere una doble reflexión.

En su faceta estrictamente competencial, sobre la ejecución del Derecho europeo, las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, «como este

Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), 'la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias' (por todas, SSTC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4, y STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 5). En otras palabras, 'no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario' (STC 141/1993)» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 14). Así lo ha reiterado la STC 31/2010, FJ 23, al referirse al artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que es precepto invocado en este proceso.

Para el enjuiciamiento propio de este proceso constitucional, la consecuencia de esta doctrina es que el grado de ejecución del Derecho europeo presenta carácter neutro, en el sentido de que no modifica las reglas constitucionales y estatutarias de reparto de competencias. Por ello, la controversia habrá de resolverse en todo caso a partir de los parámetros previamente enunciados en este fundamento jurídico.

En la segunda faceta, en cuanto las alegaciones se refieran al contenido sustantivo del Derecho europeo invocado e, incluso, a las resoluciones aprobadas por el Parlamento Europeo o a las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha de ser tenido en cuenta el razonamiento de la STC 103/2015, de 28 de mayo: «este Tribunal ya ha afirmado en reiteradas ocasiones que el Derecho europeo no integra, en virtud del art. 96.1 CE, el canon de constitucionalidad bajo el que han de examinarse las leyes, de manera que la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores, no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Ello no es óbice, sin embargo, para que nuestro pronunciamiento sobre la contradicción alegada entre la legislación estatal y la norma autonómica deba partir de una interpretación de las disposiciones legales, estatal y autonómica, acorde con las exigencias del Derecho europeo» (FJ 3).

Por tanto, sólo si viniera al caso para interpretar la posible contradicción que se haya alegado entre normativa estatal y autonómica, y solo en esta limitada dimensión, podría resultar pertinente traer a colación el Derecho europeo para resolver lo que constituye, en rigor, una controversia competencial. Una vez más, ha de recordarse que las normas de Derecho europeo ni son canon de constitucionalidad de las leyes, estatales o autonómicas, ni predeterminan, tampoco, el reparto interno de competencias en orden al desarrollo o ejecución de la normativa de la Unión (STC 62/2016, de 17 de marzo, FJ 5, con cita de la STC 103/2015, de 28 de mayo, FJ 3).

Resumida en los términos expuestos la doctrina constitucional predicable del presente conflicto, estamos ya en condiciones de proceder a su concreta aplicación respecto del segundo bloque de las normas objeto de controversia.

7. Del artículo 8 se impugna el apartado tercero del nuevo artículo 132-4 de la Ley de Cataluña 22/2010, precepto que regula la mediación en créditos o préstamos hipotecarios, incluido en el libro I («Disposiciones generales»), título III («De la resolución extrajudicial de conflictos»), capítulo II («Mediación»). En virtud del impugnado apartado tercero, en los casos de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual como consecuencia del incumplimiento del deudor, las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse a arbitraje. El precepto añade que, transcurrido el plazo de tres meses a contar de la notificación del acuerdo de inicio de la mediación sin haber alcanzado un acuerdo satisfactorio, cualquiera de las partes podrá ya instar la reclamación administrativa o la demanda judicial. El principal motivo de impugnación se funda en que la norma convierte a la mediación en el presupuesto obligatorio de la interposición de una demanda judicial, lo que entra en el ámbito de la legislación procesal, de competencia estatal ex artículo 149.1.6 CE.

Al enjuiciar el artículo 106.2 EAC, la STC 31/2010 consideró que este precepto estatutario «no incluye necesariamente entre ‘los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos’ aquellos que, como el arbitraje, comportan un equivalente jurisdiccional o constituyen un presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, de manera que, así entendidos, referidos a fórmulas de autocomposición extrajudicial, como la conciliación o la composición, aquellos instrumentos y procedimientos no merecen objeción alguna en su confrontación con el artículo 149.1.5 y 6 CE» (FJ 54).

Por contraste, el precepto ahora impugnado incurre en inconstitucionalidad en la medida en que sí instituye la mediación en presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, desbordando así el ámbito de lo constitucionalmente admisible. La imperativa redacción del precepto («Las partes en conflicto...deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje») impide acoger la interpretación que se nos propone por la representación procesal del Gobierno de Cataluña, y que relaciona este precepto con el artículo 132.2 del Código de consumo de Cataluña, según el cual «[d]e acuerdo con el principio de voluntariedad, las partes son libres de acogerse a la mediación así como de desistir de ella en cualquier momento». Ante dos determinaciones antitéticas, es necesario purgar la que, habiendo sido impugnada, resulta incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias, al invadir la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4.

Por ello debe estimarse la impugnación, si bien acotada a los incisos «o demanda judicial» y «o a la demanda judicial» del apartado tercero del artículo 132-4 del Código de consumo de Cataluña, pues no aparece argumentada por el Abogado del Estado la vulneración de las competencias estatales del artículo 149.1.11 y 13 CE que, adicionalmente, se imputa al precepto.

8. El artículo 13 añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 del Código de consumo de Cataluña, precepto que regula los precios de los servicios, dentro del libro II («Requisitos de las relaciones de consumo»), título V («De las obligaciones en la prestación de servicios»), capítulo I («Disposiciones generales»). El apartado impugnado enumera una serie de cláusulas que se consideran abusivas en los contratos de créditos y préstamos hipotecarios.

Desde la STC 71/1982, de 30 de noviembre, hemos dejado sentado que el fenómeno de las cláusulas abusivas, aun siendo capital para la defensa de los consumidores y usuarios, forma parte de la competencia estatal ex artículo 149.1.8 CE: «[s]i los preceptos tuvieran que interpretarse en el sentido de que establecen una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, introduciendo, en esta área del derecho, innovaciones en lo que es —y debe ser— una regulación general, como comprendida en lo que dispone el art. 149.1.8 de la Constitución, la conclusión tendría que ser la de negar competencia al legislador autonómico, pues el tratamiento de la materia, y las soluciones al respecto, deben ser una, y la misma, para cualquier parte del territorio del Estado. El decidirse por la técnica de la cláusula definitoria general, entendiéndose que son abusivas aquellas que entrañan en el contrato una posición de desequilibrio en el comportamiento contractual en perjuicio de los consumidores, o por la técnica de listado de cláusulas abusivas, o por la de complementar la cláusula general definitoria con una lista de cláusulas abusivas, y cuál es la sanción que comportan —que son temas capitales en el Derecho de la Contratación—, requiere regulaciones uniformes, sin que pueda invocarse el título competencial del art. 10.28 del Estatuto del País Vasco, pues prevalece aquí el preferencial del precepto constitucional que hemos dicho, a cuyo tenor el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación civil, a salvo la propia de la Comunidad Autónoma en el ámbito del derecho civil, foral o especial. La regulación de las condiciones generales de contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal» (FJ 14). En el mismo sentido, la STC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4 b), determinó que establecer a través de un sistema de listado de exclusiones lo que se

entiende por cláusulas abusivas en un determinado tipo de contrato, tratándose de un tema capital del derecho de contratación, queda comprendido dentro del título competencial del artículo 149.1.8 CE, que requiere regulaciones uniformes en todo el territorio, por lo que ha de prevalecer sobre el título competencial más genérico de defensa del consumidor y del usuario.

En atención a la doctrina citada, y de conformidad con lo expuesto en el fundamento jurídico 6 c) de esta resolución, procede estimar la impugnación y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 251-6 de la Ley de Cataluña 22/2010, apartado cuarto, en la redacción dada por el artículo 13 de la Ley de Cataluña 20/2014.

9. El artículo 20 de la Ley 20/2014 añade al ya citado libro segundo del Código de consumo de Cataluña un nuevo título VI, titulado «relaciones de consumo en materia de créditos o préstamos hipotecarios sobre viviendas». El reproche general que dirige el Abogado del Estado a los preceptos ahora impugnados consiste en que los mismos se solapan con la legislación básica al regular el mismo objeto de modo divergente y omitir elementos muy relevantes de la regulación estatal. Se dice vulnerado el artículo 5.3 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, a cuyo tenor las disposiciones que en el ejercicio de sus competencias puedan dictar las Comunidades Autónomas sobre las materias contempladas en este artículo no podrán establecer un nivel de protección inferior al dispensado en las normas que apruebe el Ministro de Economía y Competitividad.

Procede pues entrar al examen de cada uno de los preceptos objeto de la impugnación.

a) El artículo 262-6.2 de la Ley de Cataluña 22/2010, que fija en catorce días naturales el plazo de la oferta vinculante del prestamista, se impugna por diferir del plazo de diez días hábiles previsto en el artículo 16 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito. Considera el Abogado del Estado que el plazo establecido en la norma catalana, si concurren días festivos, puede tener una duración inferior a la fijada en la norma estatal.

Hay que señalar que el argumento general, basado en la vulneración de la competencia estatal ex artículo 149.1.11 y 13 CE, o de forma mediata en lo dispuesto por el artículo 5.3 de la Ley 10/2014, no resultaría aquí relevante, pues el ámbito subjetivo de las dos leyes estatales citadas es diferente: Mientras el artículo 5.3 de la Ley 10/2014 regula medidas de protección de los clientes de servicios o productos bancarios (distintos de los de inversión) prestados por las entidades de crédito, la Ley 2/2009, que determina el plazo en días naturales que en el recurso se propone como norma de contraste, no es aplicable a las entidades de crédito, según expresamente dispone su artículo 1.2.

Hecha esta precisión, debe tenerse presente que, según el propio artículo 1.3 de la misma Ley 2/2009, su regulación debe entenderse sin perjuicio, entre otras, de «la legislación de protección de los derechos de los consumidores y usuarios», referencia que sin duda comprende la legislación dictada por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias en materia de consumo. El propio apartado añade que «[en] caso de conflicto, será de aplicación la norma que contenga un régimen más preciso de control de las actividades definidas en el apartado primero o suponga una mayor protección de los consumidores y usuarios». Bajo estas premisas, no se aprecia contradicción insalvable entre ambas normas contrastadas. Más allá de la dificultad de identificar con exactitud los días hábiles en el ámbito comercial o empresarial, máxime en un proceso de control de constitucionalidad definido por su carácter abstracto, la propia normativa citada ofrecería solución para el caso hipotético de que la aplicación a un caso concreto del plazo de validez de la oferta vinculante requiera determinar, por la concurrencia de días festivos, cuál es la norma que proporciona mayor protección.

Ahora bien, como ya hemos anticipado en el fundamento jurídico 6 c), y más concretamente en las SSTC 264/1993, de 22 de julio, FJ 5, y 284/1993, de 30 de

septiembre, FJ 5, los preceptos que afectan y modulan el régimen de perfeccionamiento y de la eficacia de los contratos pertenecen a la titularidad estatal, ex artículo 149.1.6 y 8 CE. La competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios comprende la de establecer y regular los datos informativos que deban contener las ofertas de venta siempre, claro está, que se refieran a derechos que vengán reconocidos en normas aprobadas por el legislador competente, esto es, el estatal. Desde esta perspectiva, solo cabría entender que el precepto resulta constitucional si, desde la perspectiva informativa que hemos considerado constitucionalmente admisible, hiciera una reproducción o reiteración fiel de la norma estatal. No siendo este el caso, por más que la demanda adolezca de imprecisión, y que la diferencia entre regulaciones no resulte decisiva en la práctica a la hora de apreciar un tratamiento sustancialmente diferente de consumidores y usuarios, hemos de concluir en su inconstitucionalidad y nulidad.

b) El artículo 262-8.3 del Código de consumo de Cataluña prohíbe a los prestamistas, los intermediarios de crédito vinculados o a sus representantes el uso de los términos asesoramiento, asesor u otros parecidos en sus comunicaciones comerciales y en la publicidad. El reproche de inconstitucionalidad se funda en que la norma impugnada entra en el ámbito de las competencias estatales básicas en materia de protección del consumidor financiero previstas en los artículos 149.1.11 y 13 CE, en relación con las reglas sexta y octava de ese mismo pasaje constitucional, al tomar una decisión regulatoria en un aspecto que se encuentra abierto en la norma europea y que, en virtud del orden constitucional de competencias, solo puede ser adoptada por el Estado.

Tal planteamiento argumental resulta insuficiente para acoger la impugnación. No basta con la mera afirmación de que, al tratarse de decisión regulatoria abierta en la norma europea, su competencia corresponde al Estado, pues como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 6 a) y b), la ordenación del crédito y la banca es una competencia compartida y, por tanto, la Comunidad Autónoma de Cataluña dispone de competencias regulatorias ex artículos 120 y 126 EAC, sin que tampoco pueda excluirse *a priori* la prevalencia del artículo 123 EAC, particularmente cuando las normas se orientan a la protección del consumidor financiero. Por más que el Abogado del Estado apoye su pretensión en la existencia de una normativa básica de protección de los consumidores y usuarios en el ámbito financiero, que califica de muy amplia y densa, en rigor no se proporciona con ello a este Tribunal el inexcusable parámetro de contraste.

En principio, todo análisis de inconstitucionalidad mediata requiere «examinar, en primer lugar, el carácter básico, tanto formal como material, de la regulación estatal a la que debe ajustarse la normativa autonómica de desarrollo; y, en segundo lugar, si la posible contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica es efectiva e insalvable por vía interpretativa (entre otras, SSTC 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 3; STC 59/2016, de 17 de marzo, FJ 3, y 62/2016, de 17 de marzo, FJ 8). Si no aparece siquiera invocada la normativa básica estatal que habría de servir como parámetro de contraste, por tratarse de un aspecto abierto en la norma europea y aún pendiente de transposición en el Derecho interno, con mayor razón resulta inexcusable proporcionar a este Tribunal las razones de peso que abonen, pese a tal circunstancia, la vulneración directa de una competencia estatal que, por su configuración como básica, no puede pretender cerrar el paso al despliegue de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas. Como hemos recordado en el fundamento jurídico 6 a), la STC 155/1996, FJ 5, ya llamó la atención sobre la doble dimensión de la regulación bancaria en cuanto persigue tanto la protección del consumidor como la corrección de los fallos en el funcionamiento del mercado y la garantía de su estabilidad.

La doble ausencia de un parámetro positivo de contraste y de un desarrollo argumental a la hora de determinar cuál es el título específico y, por ello, prevalente, impone en este caso apreciar que no se ha levantado la carga argumental, sin que obviamente corresponda a este Tribunal reconstruir la demanda. Sobre este punto es constante la doctrina constitucional, recientemente recopilada en la STC 55/2016, de 17

de marzo, FJ 2: «[e]s notorio que la carga argumental en torno a la inconstitucionalidad del precepto corresponde a la parte que lo impugna. Al igual que afirmamos en las SSTC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4, y 84/2013 de 11 de abril, FJ 3, resulta de aplicación la doctrina recopilada en la STC 158/2011, de 19 de octubre, según la cual no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, de 1 de junio, FJ 5) o, incluso... la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 7 B); 214/1994, de 14 de julio, FJ 3; 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1]. Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 2, y 118/1998, de 4 de junio, FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2)».

c) El mismo razonamiento conduce a la desestimación de la impugnación del artículo 262-9 del Código de consumo de Cataluña, que regula las prácticas vinculadas y combinadas. No se puede tener por levantada la carga argumental cuando el Abogado del Estado se limita a afirmar que la autorización o prohibición de las prácticas vinculadas en los contratos de créditos o préstamos hipotecarios entra dentro de las competencias exclusivas del Estado previstas en las reglas 11 y 13 del artículo 149.1 CE, en relación con las reglas 6 y 8 del propio texto constitucional.

d) El artículo 263-2.4 del Código de consumo de Cataluña dispone que el prestamista no podrá conceder el crédito o préstamo hipotecario si el resultado de la evaluación de solvencia de la persona consumidora es negativo, debiendo advertirle por escrito de la imposibilidad de concederle el crédito. Se impugna por entrar en contradicción con el artículo 18 de la Orden EHA/2899/2011, a cuyo tenor la evaluación de la solvencia se realizará sin perjuicio de la libertad de contratación. Concretamente su apartado sexto dispone: «La evaluación de la solvencia prevista en este artículo se realizará sin perjuicio de la libertad de contratación que, en sus aspectos sustantivos y con las limitaciones que pudieran emanar de otras disposiciones legales, deba presidir las relaciones entre las entidades de crédito y los clientes y, en ningún caso, afectará a su plena validez y eficacia, ni implicará el traslado a las entidades de la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones de los clientes». Alega el Abogado del Estado que las limitaciones que pudieran emanar de otras disposiciones legales, contempladas en la norma estatal, no forman parte de las competencias autonómicas en materia de la protección de los consumidores, sino en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.8 CE.

La norma catalana introduce en efecto una prohibición de contratar que desborda el ámbito competencial autonómico, pues como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 6 c) éste tiene como límite, entre otros, que no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o en otras palabras, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 5459-2015 interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley del Parlamento de Cataluña 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo y, en consecuencia:

a) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad, en cuanto resultan aplicables a los sectores energéticos del gas y la electricidad, de los siguientes artículos: 17, por cuanto añade al artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña el apartado séptimo, en sus párrafos primero, segundo inciso («si no se ha presentado el informe... que se había solicitado») y tercero, y el apartado octavo; y 18.2, por cuanto modifica el apartado sexto del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en los siguientes incisos: «que existan, como mínimo, dos recibos o facturas impagados sobre los que no exista ninguna reclamación pendiente de resolución, siempre que no hayan sido objeto de reclamación por la persona consumidora» e «y que se le haya dado un plazo no inferior a diez días hábiles para pagarlos».

b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes artículos: 8, por cuanto añade un nuevo apartado tercero al artículo 132-4 de la Ley 22/2010, en los incisos «o demanda judicial» y «o a la demanda judicial»; 13, por cuanto añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 de la Ley 22/2010]; y 20, por cuanto añade un nuevo apartado segundo al artículo 262-6, y un nuevo apartado cuarto al artículo 263-2 de la Ley 22/2010.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5459-2015, al que se adhiere la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con parte de su fundamentación jurídica y su fallo, que, en mi opinión, hubiera debido ser desestimatorio en relación con la totalidad de las impugnaciones de los apartados séptimo y octavo del artículo 252-4 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, en la redacción dada por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, referidas a las medidas de protección de los consumidores de suministros de energía en situación de vulnerabilidad económica.

1. Las medidas de protección de los consumidores de suministros de energía que se hallan en situación de vulnerabilidad económica regulados en la normativa impugnada —aplazamiento de pagos y prohibición de suspensión de suministro en periodos críticos— son muy semejantes a las reguladas en el artículo 2 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, que fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 62/2016, de 17 de marzo, al apreciar que la norma catalana entonces enjuiciada contravenía lo dispuesto en la normativa básica estatal reguladora de la garantía del suministro de la electricidad y del gas vigente en aquel momento.

En el Voto particular que formulé a la STC 62/2016 ya expuse las razones por las que consideraba que aquella normativa autonómica no era inconstitucional. Ahora debo reincidir en aquella posición discrepante reiterando que (i) las medidas controvertidas tienen un más adecuado encuadre competencial en las materias de consumo y servicios sociales que en las materias de régimen energético y planificación general del sistema económico; (ii) estas medidas, aun quedando encuadradas en el régimen energético, son una competencia compartida con la Comunidad Autónoma de Catalunya de acuerdo con lo previsto en el artículo 133.1 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC); y (iii) la normativa estatal en la materia tampoco puede ser considerada materialmente básica. Todas estas razones por los motivos que expondré más adelante considero que siguen manteniéndose vigentes y son determinantes como argumentos principales para sustentar la constitucionalidad de esta normativa impugnada al haber sido dictada dentro del ámbito de competencias de la Generalitat de Cataluña.

Además, en el citado Voto particular, añadí dos argumentos subsidiarios referidos a que (iv) la normativa estatal, aunque pudiera ser considerada básica, no agotaba el sistema de protección de los consumidores vulnerables inmersos en una situación de pobreza energética y (v) incluso en ese caso, no existía una contradicción entre la normativa estatal y la regulación autonómica controvertida, siendo esta el desarrollo de normas complementarias en materia de calidad del suministro vinculadas a situaciones de vulnerabilidad económica. Estas razones subsidiarias siguen plenamente vigentes en lo que se refiere específicamente al suministro de gas, ya que la normativa estatal en esa materia es la misma que cuando se dictó la STC 62/2016. No ocurre lo mismo en lo que se refiere al suministro de electricidad, ya que la actual vigencia del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, y el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, ya que, al menos, han solventado los problemas que señalé en el voto particular a la STC 62/2016 de que la normativa estatal carecía de una definición de consumidor vulnerable y de una regulación sobre prohibición de interrupción del suministro en determinadas circunstancias.

Por tanto, paso a exponer en los epígrafes 2 a 4 las razones principales por las que sigo manteniendo la plena constitucionalidad de la normativa catalana en materia de protección a consumidores de energía en situación de vulnerabilidad y en los epígrafes 5 y 6 las razones subsidiarias para llegar a esa misma conclusión en relación, ahora exclusivamente, con los consumidores de gas en situación de vulnerabilidad.

2. Las medidas controvertidas tienen un más adecuado encuadre competencial en las materias de consumo y servicios sociales que en las materias de régimen energético y planificación general del sistema económico: La opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia, por remisión a lo expuesto en la STC 62/2016, viene a considerar que el contenido y finalidad de la regulación ahora impugnada tanto en lo que se refiere a los suministros de electricidad como a los de gas, por incidir directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de las empresas comercializadoras, hace prevalente la materia competencial del régimen energético. Reitero, como puse de manifiesto en el Voto particular a la STC 62/2016, que no puedo compartir esa afirmación. En el caso de la normativa de protección a los consumidores de energía en situación de vulnerabilidad diseñada en los preceptos impugnados, a diferencia de lo que se planteaba en la STC 32/2016, de 18 de febrero, no se aprecia ninguna nota que permita afirmar que es una regulación de carácter sistémico que afecte al régimen energético. Más bien, con el telón de fondo de los mandatos constitucionales del artículo 51.1 CE de que «[l]os poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos» y del artículo 128.1 CE de que «[t]oda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general», se pone de manifiesto que se están regulando determinadas

garantías —eso sí en el marco del sector energético— en protección de los consumidores vulnerables por estar inmersos en situaciones de pobreza energética. Estas garantías consisten en que, en la prestación del servicio de suministro doméstico de energía dentro del ámbito territorial de Cataluña, se flexibilizan las específicas medidas del régimen de interrupción y pagos de las deudas limitándolas, además, a un concreto periodo temporal crítico en que la situación de pobreza energética es susceptible de derivar en consecuencias negativas para la salud de los consumidores, tal como ha sido documentado por el Síndic de Greuges, en el informe sobre la pobreza energética en Cataluña, de octubre de 2013. En ese sentido, no es una normativa que se despegue de una regulación sobre derechos básicos de los consumidores y usuarios en el sentido definido, por ejemplo, en el artículo 8 a) y f) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, cuando establece que «[s]on derechos básicos de los consumidores y usuarios: a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad ... f) La protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, en especial ante situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión».

A esa misma conclusión puede llegarse si se atiende, por ejemplo, a (i) la circunstancia de que la normativa impugnada supone una modificación específica del código de consumo de Cataluña; y (ii) que 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 la Directiva 2009/73 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, que son las que regulan la obligación nacional de establecer una normativa que garantice una protección adecuada de los clientes vulnerables en situaciones de pobreza energética, establecen esa previsión dentro de un artículo intitolado «obligaciones de servicio público y protección del cliente».

Ya afirmé en el Voto particular que formulé a la STC 62/2016 que, con este contexto normativo, no cabe sostener que en la legislación impugnada son prevalente consideraciones sistémicas del régimen energético —por incidir directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de las empresas comercializadoras— sobre la evidencia de que su contenido material tiene una finalidad de protección de los consumidores y de atención social de los problemas concretos, cotidianos y angustiosos de las personas y familias más vulnerables en situación de pobreza energética que no alcanzan con los ingresos que pueden aportar con su actividad privada y/o apoyo público de las diferentes instituciones a satisfacer las mínimas condiciones de habitabilidad de sus viviendas durante los periodos críticos. Una concepción de esas características solo puede responder a una concepción del Estado que o bien se ha olvidado, en lo normativo, de la definición que da el artículo 1.1 CE de España como un estado social; o, lo que sería más preocupante todavía, de que cualquier consideración sistémica está subordinada al servicio del ciudadano. Nuevamente tengo que hacer expresa mi preocupación, como ya he hecho en otros votos discrepantes, de la tendencia de la más reciente jurisprudencia constitucional a dar cobertura competencial a las regresivas normativas estatales sobre políticas sociales en títulos competenciales que solo pueden encontrar una justificación constitucional en su carácter básico y sistémico. Un sistema que, por perfecto que sea, subordine su mantenimiento y funcionamiento a la marginación o exclusión social de parte de su población solo puede ser calificado como aporofóbico y no tiene cabida en un régimen político que se pretenda definir y autoreconocer como constitucional, social y democrático.

3. Las medidas controvertidas, aun quedando encuadradas en el régimen energético, son una competencia compartida con la Comunidad Autónoma de Catalunya de acuerdo con lo previsto en el artículo 133.1 c) EAC. Como también puse de manifiesto en el Voto particular que formulé a la STC 62/2016, incluso partiendo de la premisa defendida por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, tengo que disentir de la idea de que tampoco esta regulación pueda ser considerada una

manifestación de competencias compartidas en materia de energía a las que se refiere el artículo 133.1 EAC.

El artículo 133.1 c) EAC establece que «[c]orresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía. Esta competencia incluye en todo caso: (...) c) el desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía». Pues bien, las cuestiones referidas a la interrupción del suministro son una normativa materialmente encuadrable en la regulación de la calidad del suministro energético. A esa conclusión se llega con un razonamiento puramente sistemático sobre la regulación estatal en la materia. En efecto, (i) el título VIII de la Ley del sector eléctrico (LSE) regula el «suministro de energía eléctrica»; (ii) su capítulo II regula, precisamente, la «calidad del suministro eléctrico»; y (iii) el artículo 52, que es en el que se regula la suspensión del suministro y que es uno de los preceptos que se utiliza en la opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia como norma básica de contraste, está ubicado dentro de ese capítulo dedicado a la calidad del suministro. Parece que con una mínima operación lógica no debería ser difícil concluir que si la normativa estatal de contraste define la materia controvertida como una cuestión relativa a la calidad del suministro; entonces, es, de conformidad con el artículo 133.1 c) EAC, una competencia compartida en materia de energía en la medida en que pudiera concluirse que supone el desarrollo de normas complementarias.

A una conclusión semejante debe llegarse en relación con el suministro de gas, toda vez que si bien la sistemática de la Ley del sector de hidrocarburos (LSH) no permite una conclusión tan directa como la derivada de la Ley del sector eléctrico, también se pone de manifiesto que la suspensión del suministro (art. 88 LSH que es la norma básica de contraste utilizada en la opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia) es una cuestión en relación directa con la materia referida a la calidad del suministro de combustibles gaseosos (art. 86 LSH).

Por tanto, considero y esa es mi segunda discrepancia con la premisa mayor sobre el encuadre competencial realizado por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, que el parámetro de control de constitucionalidad a desarrollar debería haber sido, al menos, que la norma impugnada está encuadrada en una competencia compartida y no es una competencia exclusiva. Ello implica, como ya se afirmara en las SSTC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 5, y 4/2013, de 17 de enero, FJ 10, que ha de existir un margen para el desarrollo por las comunidades autónomas de actuaciones u políticas propias en materia de calidad del suministro eléctrico.

4. La normativa estatal que se establece como de contraste no tiene carácter materialmente básico: La opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia, por remisión a lo expuesto en la STC 62/2016, afirma que tiene el carácter materialmente básico la normativa estatal en la materia, ahora constituida, en cuanto al sector eléctrico, por las modificaciones realizadas en la Ley del sector eléctrico por el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, y desarrolladas por el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre; y, en cuanto al sector gasista, sin modificación respecto del momento en que se dictó la STC 62/2016. En dicha resolución se fundamentó esa afirmación en que tales preceptos establecen derechos y obligaciones para los diversos sujetos intervinientes en el sector del suministro eléctrico y gasista garantizando un régimen homogéneo que asegura un tratamiento común en todo el territorio nacional en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas y que estos sectores energéticos son de gran importancia para el conjunto de la economía nacional y para la totalidad de los otros sectores económicos y la vida cotidiana.

En el Voto particular a la STC 62/2016 ya desarrollé mi discrepancia con dicha afirmación destacando que no deja de resultar sorprendente que en el marco de una jurisprudencia constitucional cada día más autorreferente y cerrada, que solo busca su fuente de legitimación en sus propios precedentes, no se hubiera atendido a dos pronunciamientos del Pleno de este Tribunal relativamente cercanos en el tiempo para analizar el carácter materialmente básico de esta normativa. Me refiero, en primer lugar, a la STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 10. En esta Sentencia, con fundamento en el

diferente régimen económico aplicable en la legislación eléctrica a las empresas comercializadoras —que está liberalizado— y a las distribuidoras de electricidad —que tiene la consideración de actividad regulada—, se concluía que la normativa autonómica entonces impugnada —imposición de determinadas obligaciones de contenido económico a ambos tipos de empresas— no incidía en el régimen económico del sector eléctrico en lo que se refería a las empresas comercializadoras. Por su parte, respecto de las empresas suministradoras, se afirmaba que, aunque se impusieran condiciones susceptibles de generar costes, ello no podía suponer por sí solo la vulneración de las competencias del Estado en relación con el régimen económico del sector eléctrico. El argumento era que «[e]n caso contrario, podría producirse un vaciamiento de las competencias autonómicas que cuentan con expreso reconocimiento estatutario sin que, por otra parte, pueda deducirse del precepto impugnado cuestionamiento alguno del carácter único del régimen económico del sector eléctrico, ni de las competencias estatales relativas a su determinación» (STC 4/2013, FJ 10).

En segundo lugar, la STC 32/2016, de 18 de febrero, en que se analizaba la prohibición prevista en el artículo 52.4 LSE de interrumpir los suministros considerados esenciales, también resulta relevante. En esta Sentencia se rebate la alegación del Abogado del Estado de que la fijación de dichos suministros esenciales afectaba al régimen económico del sector, afirmando que «[l]os sujetos afectados por esta ininterrumpibilidad son los comercializadores, cuya actividad no tiene el calificativo legal de regulada y cuyo interés en cobrar sus créditos resulta asegurada por las acciones jurisdiccionales de que disponen, y, además, por la regla establecida en el propio texto legal, a través de la que, como se ha mencionado anteriormente, pueden afectar cualquier pago del titular del servicio al abono de las facturas impagadas de servicios esenciales» (FJ 13)

Con estos precedentes, tan cercanos en el tiempo y tajantes en su tenor, no puede compartirse la idea de que la normativa estatal reguladora de la interrupción del suministro en caso de impagos a las empresas comercializadoras tenga el carácter de materialmente básica y, en coherencia con ello, que la imposición de determinadas obligaciones a las empresas comercializadoras en protección de situaciones de pobreza energética en periodos críticos, que ni siquiera tienen el carácter de condonación de una deuda sino de un mero aplazamiento, pudiera suponer la contravención de normativa básica estatal del sistema energético por afectación a su régimen económico.

5. La normativa estatal en lo que se refiere al suministro de gas, aunque pudiera ser considerada básica, no agota el sistema de protección de los consumidores vulnerables inmersos en una situación de pobreza energética. En el Voto particular que formulé a la STC 62/2016 defendí tanto para el suministro de electricidad como para el de gas que, incluso aunque la normativa estatal en la materia pudiera ser considerada básica, no cabía entender que agotaba el sistema de protección de consumidores vulnerables. Esa posición, como ya he advertido anteriormente, al haberse establecido sobrevenidamente una normativa específica en relación con el suministro eléctrico mediante los citados Real Decreto-ley 7/2016 y Real Decreto 897/2017, ya solo cabe mantenerla en relación con el suministro de gas.

La regulación estatal vigente al momento de la resolución del STC 62/2016 en materia de protección de consumidores vulnerables en lo referente al suministro del gas quedaba entonces limitada a las tarifas de último recurso y el bono social y, en ningún caso, establecía prohibiciones de desconexión del suministro respecto de consumidores vulnerables en periodos críticos. En la actualidad, ese régimen sigue siendo el mismo en lo que se refiere al suministro de gas, que no ha sido modificado siguiendo el ejemplo del suministro eléctrico. Por tanto, la posición que sostuve en el Voto particular a la STC 62/2016 sigue resultando plenamente aplicable al suministro de gas cuando discrepaba de que (i) el sistema estatal de protección de este tipo de consumidores vulnerables, en trasposición de las obligaciones comunitarias, haya quedado ya concretado de manera definitiva; y que (ii) las tarifas de último recurso y el bono social agotan el sistema de protección del suministro de gas en situaciones de especial vulnerabilidad.

En efecto, el artículo 3.3 de la Directiva 2009/73/CE, por la que se establecen normas comunes para el mercado interior del gas natural, dispone que «[l]os Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de dichos clientes en períodos críticos». La trasposición y desarrollo de la concreta previsión comunitaria respecto de consumidores vulnerables fue afrontada por el Real Decreto-ley 13/2012, que fue el que dio nueva redacción al vigente artículo 57.3 LSH, en que se establece que «el Ministro de Industria, Energía y Turismo podrá establecer condiciones específicas de suministro para determinados consumidores que, por sus características económicas, sociales o de suministro, tengan la consideración de clientes vulnerable». Sin embargo, ninguna normativa de desarrollo reglamentario se ha establecido respecto de los consumidores de suministro de gas vulnerables.

Por tanto, con este contexto normativo, parece que (i) si la normativa impugnada se refiere también a la regulación del suministro domiciliario de gas a consumidores vulnerables por estar inmersos en una situación de pobreza energética y a las medidas a adoptar en tales casos en el sentido en que viene establecido por la Directiva 2009/73/CE; y (ii) en el ámbito estatal la trasposición de esa normativa se produjo mediante el Real Decreto Ley 13/2012, dando lugar a la redacción del artículo 57.3 LSH, que no ha sido desarrollados reglamentariamente; entonces (iii) no puede pretenderse que la normativa estatal de contraste esté compuesta por un sistema cerrado y agotado basado en el artículo 57.3 LSH, que no ha sido desarrollado reglamentariamente, y que ni siquiera aporta una definición reconocible de consumidor de gas vulnerable vinculado a una situación de pobreza energética.

6. No existe una contradicción entre la normativa estatal en lo referente al suministro de gas y la regulación autonómica controvertida sino que es el desarrollo de normas complementarias vinculadas a situaciones de vulnerabilidad económica: Por lo que se refiere al suministro de gas —ya que este razonamiento tampoco es ahora aplicable al suministro eléctrico, tras la situación implantada con el Real Decreto-ley 7/2016 y Real Decreto 897/2017— se mantiene en su integridad la apreciación que ya hice en el Voto particular a la STC 67/2016 de que, incluso en el caso en que pudiera llegar a afirmarse que la regulación prevista en el artículo 57.3 LSH, respecto de los consumidores vulnerables tuvieran el carácter materialmente básico, sin embargo, tampoco puede concluirse que exista una contradicción normativa. Como se ha expuesto, la Ley del sector de hidrocarburos y su normativa de desarrollo reglamentario, a diferencia de lo previsto en la actual legislación del sector eléctrico, todavía no establecen una definición de consumidor vulnerable ni las medidas a adoptar para atender a esas situaciones de vulnerabilidad. Ese vacío regulatorio impide afirmar que la normativa autonómica controvertida puede ser contraria a una regulación inexistente por falta de desarrollo reglamentario. De ese modo, aun considerando que esta normativa estatal pudiera tener la consideración de básica, si (i) hay una renuncia expresa a establecer ese desarrollo normativo por parte del Estado, y (ii) es una materia en la que, como ya se ha expuesto, existe una competencia compartida por referirse a la calidad del suministro, entonces (iii) la normativa autonómica podrá establecer una regulación propia que ocupe el espacio normativo abandonado por el estado.

Por tanto, también tengo que discrepar con la conclusión de que existe una contradicción entre la normativa básica estatal y la regulación autonómica controvertida en lo que se refiere al suministro de gas, ya que, por la tan citada renuncia estatal al establecimiento de un sistema de protección a consumidores vulnerables al que le obliga la legislación del sector de hidrocarburos, en el momento actual no puede hacerse un juicio de inconstitucionalidad de la normativa autonómica por falta de contrastabilidad con una norma estatal que incida sobre la misma materia a regular. Solo en el momento en que fuera desarrollada por la normativa estatal ese sistema podría, en su caso,

hacerse un juicio de contrariedad que conllevara una inconstitucionalidad sobrevenida de la normativa autonómica.

Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.—Juan Antonio Xiol Ríos.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad 5459-2015, al que se adhiere el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia con la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad mencionado, en los términos que expuse en la deliberación en el Pleno.

Mi discrepancia se centra en la argumentación jurídica que se efectúa en el fundamento jurídico 5, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, relativa a la creación del fondo de atención solidaria de suministros básicos, para dar instrumentos de apoyo económico a las unidades familiares que no pueden cumplir los compromisos de pago de los servicios de suministro de agua, electricidad o gas, refiriéndose las alegaciones formuladas exclusivamente al sector energético. La disposición prevé que el fondo debe desarrollarse por reglamento y «debe nutrirse», entre otras aportaciones, de las que efectúen las empresas suministradoras y las administraciones públicas competentes en esta materia. La impugnación se fundamenta en la posible vulneración de las competencias básicas estatales en relación con el régimen energético.

La Sentencia considera que no procede acoger la impugnación formulada, porque no estamos ante la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias, sino ante un alegato meramente preventivo, construido a partir de un determinado entendimiento del tenor literal del precepto, y cuya aceptación conduciría a un pronunciamiento también preventivo e hipotético, en los términos de la jurisprudencia constitucional que se cita. Considera la Sentencia que el precepto se limita a remitirse a un futuro desarrollo reglamentario del fondo que se crea, por lo que resultaría también prematuro e improcedente efectuar ahora un análisis preventivo o abstracto sobre ese desarrollo reglamentario, sin perjuicio de que en su momento la norma reglamentaria que se dicte pueda ser sometida, si procede, al conocimiento de este Tribunal.

En mi opinión, y frente a lo que sostiene la Sentencia, no estamos en el presente supuesto ante lo que tradicionalmente hemos considerado como impugnaciones preventivas o hipotéticas, no susceptibles de dar lugar al pronunciamiento de este Tribunal, ni ante aquellos supuestos en los que la mera remisión genérica al desarrollo reglamentario impide apreciar la existencia de una vulneración actual y efectiva del orden competencial. Y ello por las razones que expongo a continuación.

La disposición adicional primera de la Ley crea, de forma efectiva e inmediata, a partir del propio texto legislativo, el llamado fondo de atención solidaria de suministros básicos, y determina, también de forma expresa, que el mismo «debe» nutrirse, entre otras, de las aportaciones que al mismo efectúen las empresas suministradoras y las Administraciones públicas competentes en esta materia. En los mismos términos se pronuncia también la exposición de motivos de la norma.

De su propia dicción literal se deduce, a mi juicio con claridad, que el precepto tiene un contenido material definido, que no es otro que el de: a) configurar e insertar *ex lege*, en el ordenamiento jurídico autonómico, la existencia del citado fondo; b) determinar con precisión su objeto, que es el de prestar apoyo económico a las unidades familiares que no puedan cumplir sus compromisos de pago de suministros básicos; y c) precisar cuál haya de ser su financiación, disponiendo con carácter imperativo que se nutrirá de las aportaciones de empresas suministradoras y Administraciones públicas, lo que implica que, aunque no se cuantifique específicamente dicha aportación, sí se establece con

carácter taxativo una obligación de contribución económica por parte de los sujetos mencionados.

Se configura así un mandato prescriptivo, inmediato y actual, consistente en el deber de aportación de fondos financieros, que se impone a las empresas y Administraciones públicas. La remisión a la norma reglamentaria no es, pues, como afirma la Sentencia, genérica y abstracta, pues la norma reglamentaria habría de precisar, fundamentalmente, por un lado las Administraciones que hayan de resultar afectadas (pues el concepto de empresas suministradoras resulta claro) y, por otro, la cuantificación de las cantidades que hayan de aportarse, amén de otros aspectos de carácter puramente técnico, relativos al procedimiento de articulación de las ayudas.

Estamos, pues, ante lo que, en términos de la doctrina civil, se denominaría una obligación positiva de «dar o hacer», no condicionada y de naturaleza pecuniaria, en la que se cumple el requisito general de la determinabilidad de la prestación, aunque su individualización cuantificada se fije por norma reglamentaria. Se trata de una obligación cierta, a través de la cual se introduce una vinculación obligatoria de fondos procedentes de los citados sujetos. Por ello, y a diferencia del criterio sostenido en otros casos por nuestra doctrina, el eventual perjuicio que para éstos pudiera producirse, sí deriva de forma inmediata de lo dispuesto en el precepto legal, sin que exija para su materialización de otras medidas que no sean las de simple aplicación de la norma.

Centrada la cuestión en los términos expuestos, restaría por examinar si la previsión contenida en la citada disposición adicional es susceptible de producir una vulneración del orden constitucional de distribución de competencias que haya de derivar en su declaración de inconstitucionalidad y nulidad. Aunque evidentemente no procede realizar aquí un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sí resulta oportuno hacer una somera referencia a las cuestiones de fondo que el precepto suscita.

El Abogado del Estado argumenta que la imposición de la obligación de contribuir económicamente constituye una medida con incidencia inmediata y directa en el régimen económico del sistema eléctrico y gasístico en su conjunto, pues supone una alteración del sistema de ingresos destinados a cubrir los costes de las actividades de la cadena de suministro y, por tanto, impacta en diferentes sujetos, y, en particular, en el conjunto de los consumidores de energía eléctrica. Y, si la referencia a las Administraciones públicas competentes ha de entenderse que incluye a la Administración general del Estado, ello significaría la imputación a los presupuestos generales del Estado, de forma que dicho coste sería repercutido además a nivel nacional.

En efecto, la legislación básica estatal en esta materia se contiene fundamentalmente en el artículo 13 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, donde se definen de forma específica cómo han de determinarse los costes del sistema eléctrico (art. 13.3) y se afirma que cualquier otro coste no previsto en dicho precepto deberá ser atribuido expresamente por una norma con rango legal cuyo fin responda exclusivamente a la normativa del sector eléctrico [art. 13.3 m)]. Asimismo, el apartado quinto de este artículo dispone que «toda medida normativa en relación con el sector eléctrico que suponga un incremento de costes para el sistema eléctrico o una reducción de ingresos, deberá incorporar una reducción equivalente de otras partidas o costes, o un incremento equivalente de ingresos que asegure el equilibrio del sistema».

Considero, por tanto, que la Sentencia debería haber analizado si la obligación de contribuir al fondo va a suponer para las empresas suministradoras un incremento de los costes de producción de energía eléctrica, que no responde a la normativa del sector eléctrico, sino a una normativa sectorial de protección de los consumidores, y que no va acompañada de una reducción equivalente de otras partidas; y, en esos términos, si dicha obligación de contribución económica puede ser contraria a la normativa básica estatal en el materia y, en consecuencia, vulnerar el artículo 149.1.25 CE.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Alfredo Montoya Melgar.—Firmado y rubricado.