

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**10948** *Pleno. Auto 37/2024, de 23 de abril de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 8042-2023. Levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 8042-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.*

ECLI:ES:TC:2024:37A

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8042-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno, en relación con el Decreto-ley del Gobierno de Aragón 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón, ha dictado, con ponencia del magistrado don César Tolosa Tribiño, el siguiente

## AUTO

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 21 de diciembre de 2023, el abogado del Estado interpuso, en nombre del presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4; 5, apartados 1, 2 y 4; 6; 7, apartados 1, 2, y letras a), b) y c) del apartado 3; 12, apartado 2 en cuanto al inciso «Las redes interiores podrán establecerse en cualquier nivel de tensión a efectos de autoconsumo» y 3, en cuanto al inciso «y a establecer y operar redes interiores de cualquier nivel de tensión para establecer sistemas de autoconsumo»; 13, apartados 2, 3 y 4; 19; 22.2; 33; 38; 39; 40, apartados 2 y 3; 59; la disposición adicional cuarta; la disposición adicional quinta, y la disposición transitoria tercera del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

El abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a los efectos de que se produjera la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 30 de enero de 2024 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a las Cortes de Aragón y al Gobierno de Aragón, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –21 de diciembre de 2023– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la

suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los presidentes de los citados órganos autonómicos, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. Mediante escrito registrado en este tribunal el 8 de febrero de 2024, la representación procesal del Gobierno de Aragón comparece en el proceso y solicita se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 8 de febrero de 2024 se le prorrogó en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

4. Por escrito registrado en este tribunal el 9 de febrero de 2024, la presidenta del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la mesa de la Cámara en el sentido de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El presidente del Senado, por escrito registrado en este tribunal el 15 de febrero de 2024, comunica el acuerdo de la mesa de la Cámara en el sentido de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado el día 21 de febrero de 2024, la letrada de las Cortes de Aragón comparece en el proceso y solicita se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 22 de febrero de 2024 se le prorrogó en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

7. La letrada de las Cortes de Aragón formuló sus alegaciones mediante escrito que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 8 de marzo de 2024, en las que interesa la desestimación del recurso. Asimismo, solicita mediante otrosí que, al haberse decretado la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, sin necesidad de agotar el plazo de cinco meses al que hace referencia el art. 161.2 CE, se dé audiencia para formular sus alegaciones sobre la pertinencia de ratificar o levantar la suspensión de los preceptos impugnados.

8. El 8 de marzo de 2024 también tuvo entrada en el registro de este tribunal escrito de la representación procesal del Gobierno de Aragón formulando sus alegaciones, en las que interesa la desestimación del recurso.

9. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 11 de marzo de 2024, se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión del precepto impugnado, se oiga a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

10. La representación procesal del Gobierno de Aragón interesó el levantamiento de la suspensión por escrito registrado el día 18 de marzo de 2024.

En sus alegaciones pone de relieve que ninguna justificación se ha señalado por el Gobierno de España sobre los posibles perjuicios, y tampoco consta en las actuaciones ninguna justificación, ni tan siquiera referencial, a la existencia de perjuicios. De esta forma ante la ausencia de indicación de existencia de perjuicios defiende que no puede pronunciarse sobre su razonabilidad, su justificación o su imposible o difícil reparación e interesa que se levante la suspensión de los preceptos impugnados.

11. El abogado del Estado solicitó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada por escrito registrado el día 19 de marzo de 2024, en el que, tras hacer referencia a la doctrina constitucional relativa a este tipo de incidentes se limita a indicar que:

«1. Para analizar ese aspecto puramente conectado con una eventual irreversibilidad de situaciones que se llegaren a crear, se aporta como documento adjunto un informe elaborado por la Dirección General de Política Energética y Minas, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 1 de marzo de 2023, acerca del [sic] tal extremo.

Dicho informe, a efectos de no resultar por nuestra parte repetitivos, declaramos ahora que lo asumimos íntegramente y a él nos remitimos para justifica [sic] la necesidad de mantener la suspensión de algunos de los preceptos recurridos en tanto que el mismo no sostiene ni justifica explícitamente la necesidad del mantenimiento de todos los preceptos recurridos del decreto-ley autonómico objeto de impugnación.

2. Así, en consecuencia, y en virtud de lo manifestado, esta Abogacía del Estado al Tribunal.

#### Suplica

Que, teniendo por presentado este escrito, se digne admitirlo, tener por evacuado el trámite conferido y, en su día, acordar al menos el mantenimiento parcial en lo que se refiere a las medidas que el informe de 1 de marzo de 2024, asumido por este escrito procesal, expone como medidas cuyo mantenimiento de su suspensión resulta necesaria, del Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía, impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8042-2023.»

12. La letrada de las Cortes de Aragón, mediante escrito presentado el día 27 de marzo de 2024, interesó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

Tras poner de relieve el carácter excepcional de la medida de suspensión prevista en el art. 161.2 CE, así como la posibilidad de acordar su levantamiento antes del transcurso de cinco meses establecido en dicho precepto, razona sobre la improcedencia de mantener la suspensión de la norma impugnada basándose para ello en las alegaciones que a continuación se exponen de forma sintética.

(i) Corresponde al Gobierno de la Nación razonar de forma consistente acerca de la concurrencia de graves perjuicios de imposible o muy difícil reparación que se causaría a los intereses generales de no mantenerse la suspensión de la norma impugnada. Fuera de este supuesto, la doctrina constitucional también ha admitido de forma excepcional el mantenimiento de la suspensión cuando los preceptos impugnados guardan similitud con otros ya declarados inconstitucionales (AATC 78/1987, de 22 de enero, y 183/2011, de 14 de diciembre, entre otros), bloquean competencias estatales (ATC 63/2015, de 17 de marzo) o exceden de una situación normal de controversia debido a que suscitan cuestiones de gran relieve constitucional. Dado que ninguno de estos tres últimos criterios concurre en este supuesto, debe ser el examen de los intereses en conflicto el único criterio que se aplique para determinar la procedencia del mantenimiento de la suspensión, haciendo especial énfasis en que en el escrito de recurso presentado por la Abogacía del Estado no existen argumentos concretos que demuestren o razonen de modo consistente los eventuales perjuicios al interés público estatal, de difícil e imposible reparación, derivados de la aplicación de la normativa aragonesa impugnada.

(ii) La suspensión de los preceptos impugnados está produciendo perjuicios al interés público de la Comunidad Autónoma de Aragón, no al del Estado o al de terceros. Comienza exponiendo que la controversia en este procedimiento es exclusivamente competencial en materia energética y consiste en la determinación de si la norma aragonesa respeta o no la normativa básica estatal en las materias objeto del decreto-ley impugnado, siendo un ámbito en el que la competencia es compartida. Así, con apoyo en

el ATC 3/2003, de 14 de enero, FJ 5 señala que la existencia de dos legislaciones diferentes no puede convertirse en los procesos de discrepancia competencial en principio determinante del mantenimiento de la suspensión. A continuación, examina específicamente el art. 4 del Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, que regula el «consumo eléctrico de cercanía», y el art. 59 que regula la «gestión y agregación de demanda».

En relación con el art. 4 motiva que lo que se contiene es una definición novedosa inseparable del resto del decreto-ley simplemente para agrupar elementos que son novedosos, y ni para este artículo ni para aquellos que se anudan de forma necesaria con él, se alcanza a ver dónde puede estar el perjuicio de imposible o difícil reparación. Añadiendo que tampoco hay ningún elemento en la argumentación del Estado que permita anticipar perjuicios concretos de difícil o imposible reparación. Siendo así además que la norma estuvo vigente desde el 20 de marzo de 2023 hasta la interposición del recurso de inconstitucionalidad el 21 de diciembre de 2023, y en todo este tiempo se ha caracterizado por producir sus efectos de forma pacífica y en ausencia de conflicto sin consecuencia negativa alguna para el Estado.

Más concretamente, en relación con la regulación de las líneas directas respecto de las cuales el abogado del Estado entiende que inciden en el correcto funcionamiento del sistema eléctrico atendiendo al principio de red única, sostiene el letrado de las Cortes de Aragón que esos eventuales perjuicios tienen como punto de partida la conexión a la red, que no se produce en el supuesto de las líneas directas, y, faltando esta, la consecuencia alegada no podría nunca producirse.

Respecto al art. 59 que regula la gestión y agregación de la demanda, y sobre la que el abogado del Estado en la demanda indicó que esta regulación produciría importantes repercusiones económicas tanto en términos de coste para el conjunto del sistema eléctrico como para los consumidores finales de energía, explica que la regulación no difiere de la recogida en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (LSE), y que estas alegaciones no pueden sino entenderse como referidas a unos perjuicios hipotéticos e inciertos que no pueden ser suficientes para determinar el mantenimiento de la suspensión. Y, en cualquier caso, un perjuicio de orden económico es indemnizable, por lo que no podría servir de soporte a una decisión de mantenimiento de la suspensión, con apoyo en el ATC 181/2011, de 13 de diciembre, FJ 5.

Concluye así que no se demuestra que el interés del Estado resulte afectado por la norma aragonesa ni el de terceros, sino más bien el interés afectado por la suspensión es el de la Comunidad Autónoma de Aragón a la que se le causan perjuicios ciertos, reales y efectivos.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de los artículos 4; 5, apartados 1, 2 y 4; 6; 7, apartados 1, 2, y letras a), b) y c) del apartado 3; 12, apartado 2 en cuanto al inciso «Las redes interiores podrán establecerse en cualquier nivel de tensión a efectos de autoconsumo» y 3, en cuanto al inciso «y a establecer y operar redes interiores de cualquier nivel de tensión para establecer sistemas de autoconsumo»; 13, apartados 2, 3 y 4; 19; 22.2; 33; 38; 39; 40, apartados 2 y 3; 59; la disposición adicional cuarta; la disposición adicional quinta, y la disposición transitoria tercera del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

El recurso se fundamenta en dos motivos, la falta de presupuesto habilitante (art. 86.1 CE) para ser aprobada la norma mediante un decreto-ley, y la vulneración de la legislación básica sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13), y bases de régimen minero y energético. (art. 149.1.25 CE), concretamente de determinados preceptos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (LSE).

2. Según doctrina constitucional consolidada, recogida recientemente el ATC 265/2023, de 23 de mayo, la naturaleza de este incidente cautelar y los parámetros que deben tenerse en cuenta para acordar el mantenimiento o levantamiento de la suspensión son los siguientes:

a) Este incidente tiene autonomía respecto del procedimiento principal, por lo que solo en este último debe dilucidarse la validez o invalidez de las normas recurridas. El mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada previamente por la invocación del art. 161.2 CE –única cuestión que es objeto de este incidente– constituye una medida procesal cautelar cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza a este incidente en el momento de acordar el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión, delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, el mantenimiento de la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de constitucionalidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe desvincularse de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia (por todos, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) Los criterios que ha venido aplicando este tribunal para decidir estos casos son los siguientes: (i) «es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión» (ATC 51/2021, de 22 de abril); (ii) esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. La suspensión solo procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, por lo que, si estos no concurren, debe atenderse a la presunción de validez de la ley; (iii) el mantenimiento de la suspensión «requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación» (por todos, ATC 51/2021, de 22 de abril).

d) Es cierto que, fuera de los casos anteriores, este tribunal ha acordado el mantenimiento de la suspensión en los siguientes supuestos excepcionales sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría: (i) cuando los preceptos impugnados guardan similitud con otros ya declarados inconstitucionales (AATC 78/1987, de 22 de enero, y 183/2011, de 14 de diciembre, entre otros); (ii) en los casos en los que el levantamiento de suspensión llevaría acarreado el bloqueo de las competencias estatales (ATC 63/2015, de 17 de marzo); y (iii) o en aquellos supuestos que exceden de una situación normal de controversia debido a que suscitan cuestiones de gran relieve constitucional (ATC 53/2015, de 3 de marzo, FJ 3).

3. Una vez expuesta nuestra doctrina, procede con carácter previo al análisis de si debemos levantar o acordar el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados, examinar si el Gobierno ha cumplido con la carga que se le impone de «alegar y justificar cumplidamente las circunstancias que hayan de actuar como fundamento de una eventual suspensión», exigencia que viene motivada por el carácter excepcional de esta medida cautelar que demora la efectividad de una ley autonómica (ATC 347/1995, 19 de diciembre, FJ 1).

En el incidente que nos ocupa lo primero que tenemos que poner de manifiesto es que el abogado del Estado en representación del Gobierno ha solicitado mantener la suspensión de «algunos de los preceptos recurridos» del Decreto-Ley del Gobierno de Aragón 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía. No obstante, no identifica cuales son estos

preceptos limitándose a remitirse a las medidas que el informe de 1 de marzo de 2024, que aporta como anexo, «expone como medidas cuyo mantenimiento de su suspensión resulta necesaria». Añade que ello es así a la vista de que dicho informe «no sostiene ni justifica explícitamente la necesidad del mantenimiento de todos los preceptos recurridos del Decreto-Ley autonómico objeto de impugnación». Dicha manifestación se reproduce en idénticos términos en el suplico.

Con esta afirmación no puede entenderse cumplida la carga que tiene la representación procesal del Estado de identificar qué preceptos considera necesario mantener o levantar la suspensión, concreción que a él le correspondía sin perjuicio de que pudiera aportar un informe para sustentar la eventual irreversibilidad de situaciones que se llegaren a crear. Tampoco el informe que se aporta elaborado por la Dirección General de Política Energética y Minas lleva a cabo esta identificación de forma concreta hablando en algunos casos de preceptos, o apartados de los mismos, cuya suspensión es necesario mantener como mínimo; y en otros supuestos se habla en términos condicionales de la posibilidad de levantar la suspensión de determinados preceptos o simplemente dicho levantamiento sería posible «a efectos meramente dialécticos». A mayor abundamiento, este último informe cuando habla de los efectos graves que acarrearía el levantamiento de la suspensión lo hace en términos apodícticos, sin fundamentar dicho perjuicio, y la mayor parte de las veces en términos condicionales, dado que el perjuicio es meramente «potencial» y depende del tipo de instalación de que se trate, sin especificar ni motivar qué instalaciones sí pueden tener ese efecto y cuáles no.

Debemos recordar que «este tribunal ha de estar a las manifestaciones de las partes sobre las diversas consecuencias fácticas de mantener o levantar una suspensión sin que pueda ni deba tratar de averiguarlas por sí propio, pues dependen con frecuencia de circunstancias que solo las partes están en condiciones de conocer» (ATC 1201/1987, de 27 de octubre, FJ único). Lo que inevitablemente se extiende también a la necesidad de concretar los preceptos cuyo mantenimiento de la suspensión se interesa, habida cuenta de que «el mantenimiento de la suspensión automática –en cuanto excepción a la regla general que debe ser el mantenimiento de la vigencia y eficacia que toda norma posee– requiere que el Gobierno, a quien se le debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen» (ATC 38/2000, de 7 de febrero, FJ 1).

4. Procede, por tanto, levantar la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto, el Pleno

#### ACUERDA

Levantar la suspensión de los artículos 4; 5, apartados 1, 2 y 4; 6; 7, apartados 1, 2, y letras a), b) y c) del apartado 3; 12, apartado 2 en cuanto al inciso «Las redes interiores podrán establecerse en cualquier nivel de tensión a efectos de autoconsumo» y 3, en cuanto al inciso «y a establecer y operar redes interiores de cualquier nivel de tensión para establecer sistemas de autoconsumo»; 13, apartados 2, 3 y 4; 19; 22.2; 33; 38; 39; 40, apartados 2 y 3; 59; la disposición adicional cuarta; la disposición adicional quinta, y la disposición transitoria tercera del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a veintitrés de abril de dos mil veinticuatro.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–Firmado y rubricado.