

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9539 *Pleno. Sentencia 63/2018, de 7 de junio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 1644-2015. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología. Competencias sobre industria y energía: constitucionalidad de los preceptos legales que regulan los organismos de control de seguridad industrial y la planificación indicativa de infraestructuras de transporte de electricidad. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2018:63.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En recurso de inconstitucionalidad núm. 1644-2015, interpuesto por el Gobierno de Cataluña, representado por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, contra la disposición final tercera, apartados cuarto y quinto; la disposición final cuarta, apartado primero y la disposición final quinta, apartado tercero, de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología, en la medida en que dan nueva redacción a los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria y añaden un nuevo apartado sexto al artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. Ha comparecido y formulado alegaciones la Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 20 de marzo de 2015, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación y defensa que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad en relación con la disposición final tercera, apartados cuarto y quinto; la disposición final cuarta, apartado primero y la disposición final quinta, apartado tercero, de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología, en la medida en que dan nueva redacción a los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, y añaden un nuevo apartado sexto al artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

Señala la Letrada que si bien el objeto de la Ley 32/2014, es el establecimiento y la aplicación del sistema legal de unidades de medida, así como la fijación de los principios y normas generales a las que ha de ajustarse la organización y el régimen jurídico de la actividad metrológica en España, la Ley introduce también determinadas modificaciones en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, así como en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, que son precisamente las que dan lugar al presente

recurso de inconstitucionalidad. Los argumentos en que se concreta la impugnación son, sintéticamente, los siguientes:

a) Los artículos 15 y 16 de la Ley de industria, en la redacción dada por la disposición final tercera de la Ley 32/2014, establecen el régimen jurídico de los organismos de control, que, para poder ejercer la actividad de verificación en materia de seguridad industrial, deberán obtener un certificado de una entidad nacional de acreditación, que verifique su competencia técnica y de conformidad con el artículo 15.4, deberán además obtener una habilitación para el acceso y ejercicio de su actividad, que consistirá en la presentación de una declaración responsable ante la autoridad competente en materia de industria del lugar del territorio donde el organismo acceda a la actividad para la que quiere ser acreditado. El precepto atribuye pues, la competencia para habilitar a los organismos de control, al órgano de la Administración que ostenta la condición de «autoridad de origen», en los términos definidos en el apartado d) del anexo de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y remite a la aplicación de la disposición adicional décima de esta Ley, que fija unas reglas para la determinación de la autoridad de origen en los supuestos en que exista conflicto para determinarla, o cuando el operador se haya establecido en más de un lugar. Por su parte, el artículo 16.3 de la Ley de industria, en relación con la supervisión de los organismos de control, también remite a las normas de supervisión de los operadores económicos, reguladas en el capítulo VI de la Ley de garantía de la unidad de mercado. De conformidad con la disposición adicional quinta, apartado tercero, ambos preceptos se han dictado al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.ª CE.

Considera la demanda que la materia concernida en el presente recurso –que es el régimen jurídico de los organismos de control–, por su sentido y finalidad, se inserta en la submateria seguridad industrial, dado que estos organismos son los encargados de verificar y supervisar el cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad establecidos en los reglamentos de seguridad para los productos e instalaciones industriales, y los preceptos recurridos se encuadran, además, en el capítulo primero del título III de la Ley de industria, intitulado de la seguridad y calidad industrial. Tras referirse el escrito de demanda a la doctrina constitucional en materia de seguridad industrial (SSTC 179/1998, FJ 3, y 203/1992, FJ 2), y a la doctrina relativa a los límites a que ha de ajustarse la competencia estatal ex artículo 149.1.13.ª CE (SSTC 104/2013, FJ 5, y 11/2015, FJ 4), viene a señalar que la interpretación conjunta de los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley de industria, y las remisiones que ambos preceptos hacen a los apartados d) y e) del anexo, y al capítulo IV de la Ley de garantía de la unidad de mercado, sustraen a la Generalitat el ejercicio de funciones ejecutivas en materia de seguridad industrial.

Afirma que el artículo 15.4 en concordancia con la letra d) del anexo de la Ley de garantía de la unidad de mercado indica quién es la autoridad de origen a los efectos de habilitar a los organismos de control que operan en materia de seguridad industrial, y se remite a la aplicación de la disposición adicional décima de la Ley de 2013 para la determinación de la autoridad de origen, en los supuestos en que exista conflicto para determinarla, o cuando el operador se haya establecido en más de un lugar. Por su parte, el artículo 16.3, en concordancia con el artículo 21, siempre de la Ley de garantía de la unidad de mercado, impone que solo la autoridad de origen es la competente para supervisar y controlar el cumplimiento de las condiciones de acceso a la actividad de los organismos de control. La acción combinada de ambos preceptos comporta, a juicio del representante autonómico, que los órganos competentes de la Generalitat de Cataluña en materia de seguridad industrial no puedan ejercer las funciones ejecutivas de inspección y sanción sobre las condiciones de acceso a la actividad de los organismos de control que ejercen en Cataluña, puesto que han sido habilitados por otra Comunidad Autónoma, que es la que, de acuerdo con las normas precitadas, ejercerá estas funciones de supervisión. Señala también que el Estado, a través de los preceptos impugnados, ha fijado unos puntos de conexión que han determinado una atribución competencial de funciones ejecutivas, en la submateria seguridad industrial, distinta de la

que resulta de los artículos 139.1 y 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y del canon de constitucionalidad sobre los límites a los que ha de ajustarse la competencia estatal del artículo 149.1.13.^a CE; y ello porque los puntos de conexión no han sido fijados desde la perspectiva de la submateria de seguridad industrial, sino de acuerdo con el supuesto objetivo de hacer efectivo el principio de unidad de mercado, en los términos expuestos en el preámbulo de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

Continúa señalando que el grado de intervención sobre el acceso y ejercicio de las actividades de los organismos de control puede justificar, en aras a la consecución del objetivo de hacer efectivo el principio de unidad de mercado, una norma dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE, que determine la aceptación en Cataluña de las habilitaciones de los aludidos organismos de control, efectuadas por otras Comunidades Autónomas en aplicación de su propia normativa. Pero, en ningún caso, justifica eliminar la supervisión sobre el cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad de estos organismos de control, que despliegan sus actuaciones en Cataluña, hayan sido habilitados o no por órganos de la Generalitat, puesto que se trata de funciones que deben entenderse incluidas, exclusivamente, en el ámbito de la seguridad industrial. Es decir, la inspección y sanción de los organismos de control presenta una conexión más estrecha con la referida materia de seguridad industrial, pues la finalidad perseguida es evitar de manera inmediata que continúen desplegando su actividad en el territorio catalán, organismos de control cuya habilitación es ilegal y no se adecúa a las normas vigentes en la Comunidad en la que fue habilitado; estas conductas ilegales es necesario atajarlas de manera inmediata y por el órgano competente en materia de seguridad industrial del lugar en el que el organismo de control ejerce de manera ilegal su actividad.

Se afirma, en consecuencia, que no se pueden sustraer estas funciones ejecutivas en materia de seguridad industrial que corresponden a la Generalitat, sobre la base de hacer efectivo el principio de unidad de mercado, al amparo del artículo 149.1.13.^a CE, cuando no produce ninguna distorsión al mercado la rápida actuación del órgano competente en materia de seguridad industrial del lugar donde ejerce su actividad el organismo de control. Por ello el ejercicio de la función de supervisión y sanción por los órganos competentes de la Generalitat, sobre los organismos de control que ejercen su actividad en Cataluña, aunque hayan sido habilitados en otra Comunidad Autónoma, no puede ser calificado de obstáculo desproporcionado para el mercado, ni se puede afirmar que esa función no guarda relación con el fin constitucionalmente lícito de garantizar la seguridad industrial de manera inmediata.

Señala el escrito de demanda que los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley de industria, en cuanto eliminan la función ejecutiva de supervisión de las condiciones de acceso a la actividad de los organismos de control, vulneran el artículo 139.1.2 EAC, y no tienen amparo en el artículo 149.1.13.^a CE. Su inconstitucionalidad se extiende por conexión al apartado tercero de la disposición final quinta, que ampara esta regulación en el artículo 149.1.13.^a CE, dado que la doctrina constitucional ha afirmado que las impugnaciones que califican determinados preceptos de una norma estatal como básicos, deben resolverse por conexión o consecuencia, en el mismo sentido que las impugnaciones referidas a los preceptos sustantivos (STC 206/2001, FJ 29).

b) La disposición final cuarta.1 de la Ley 32/2014 introduce un nuevo apartado sexto en el artículo 4 de la Ley del sector eléctrico (LSE), en el que se regula la planificación no vinculante de la red de transporte eléctrico, así como los efectos que pueden tener las futuras autorizaciones en los procedimientos en trámite.

Pone de relieve el letrado autonómico que el preámbulo de la norma no incluye justificación alguna sobre esta modificación, ni tampoco expresa la disposición final quinta el título competencial habilitante que ampara estas modificaciones del sector eléctrico. No obstante, se debe entender que los títulos competenciales que las habilitan son los mismos que amparan la propia Ley del sector eléctrico y, por tanto, su objeto y finalidad se encuadra de forma específica y preferente en el artículo 149.1.25.^a CE y al propio tiempo en el artículo 149.1.13.^a CE, que atribuye también al Estado, no solo las

competencias genéricas sobre bases y coordinación de la planificación económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético. También se deberá considerar lo dispuesto en el artículo 149.1.22.^a CE, atendiendo al efecto que puede tener la planificación no vinculante de la red de transporte, en las competencias autonómicas sobre las autorizaciones que le corresponde otorgar en relación con las instalaciones cuyo transporte se circunscriba al ámbito de Cataluña. Y, en cuanto a las competencias que corresponden a la Generalitat, esta ha asumido, de acuerdo con el artículo 133.1.a) de su Estatuto de Autonomía, la competencia compartida en materia de energía, que incluye en todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones de transporte que transcurran íntegramente por Cataluña. Se incluye a continuación una referencia a la doctrina constitucional en relación con las bases del sector eléctrico, fundamentalmente la recogida en la STC 18/2011.

El objetivo del artículo 4.6 LSE, introducido por la disposición final cuarta, es establecer un tipo de planificación eléctrica indicativa de la red de transporte, que estará anexa a la planificación vinculante y que, pese a no ostentar esta condición, tendrá los efectos y características propias de la planificación vinculante, como son, su capacidad de obligar a la Administración competente para otorgar la autorización a iniciar los trámites administrativos pertinentes para autorizar en el futuro una instalación, o provocar efectos suspensivos sobre los procedimientos de autorización de instalaciones de transporte en trámite; por otro lado, la modificación de este anexo sólo procederá cuando concurren los mismos supuestos excepcionales previstos para la planificación vinculante, y se llevará a cabo con el mismo procedimiento, todo ello por remisión a las determinaciones del artículo 4.4 LSE.

Se refiere a continuación el Letrado de la Generalitat a lo señalado en la STC 18/2011, sobre el modelo del sistema eléctrico y el alcance de planificación eléctrica, de conformidad con la cual cabe considerar que la LSE articula un sistema de planificación eléctrica que puede ser vinculante o indicativo, con distintos efectos, ya que en el primer caso, las determinaciones del plan obligan, y en el segundo caso «ilustran» tanto a las Administraciones como a los particulares. Por otro lado, si bien uno de los objetivos de la LSE es la liberalización del sector, la actividad de transporte mantiene la naturaleza de actividad regulada y ello comporta, por un lado, que la planificación de la actividad de transporte sea vinculante, y, por otro, que es una actividad sometida a autorización, cuyo otorgamiento corresponde a la Generalitat, cuando la instalación transcurre íntegramente por el territorio catalán, que ha de ejercer estas funciones ejecutivas respetando las determinaciones básicas de la planificación obligatoria.

A la luz de la doctrina allí contenida sobre el modelo del sistema eléctrico y el alcance de la planificación eléctrica, no se cuestiona el carácter básico de la planificación energética estatal de la red de transporte eléctrico, ni la determinación de su carácter obligatorio y vinculante, ex artículo 149.1.13.^a CE; lo que se cuestiona es que a través de una planificación calificada como indicativa, aunque sea en materia de transporte, sobre la que no se tiene la certeza de que vaya a ser aprobada, y por tanto su resultado es incierto, se sustraiga a la Generalitat el ejercicio de las funciones ejecutivas de resolución de las autorizaciones que le corresponden, de conformidad con los artículos 149.1.22.^a CE, 133.1.a) EAC y 35 y 53 LSE, imponiéndole la obligación de iniciar los trámites de una autorización o suspender la resolución de un procedimiento en trámite, en base a criterios que fija una planificación indicativa. Esto es, en base a unos criterios calificados como «ilustrativos» por la doctrina constitucional, se limitan las competencias ejecutivas autonómicas. Considera que si el problema es que el período de tramitación de algunas infraestructuras de la red de transporte supera los seis años del período de planificación previsto en el artículo 4.2 LSE, lo que procedía era modificar dicho período de vigencia o identificar las infraestructuras que requieren un tiempo de tramitación superior, pero en ningún caso alterar los efectos de la planificación eléctrica.

Concluye afirmando que la atribución de efectos vinculantes a la planificación indicativa en materia de transporte, elimina el ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica de autorización de instalaciones, en tanto la vacía de contenido, y por tanto,

se incumple uno de los límites que impone la STC 104/2003 a la actuación del Estado, al amparo del artículo 149.1.13.ª CE. Es frontalmente contrario al concepto de actividad regulada de un monopolio natural como es la red de transporte, establecer unas determinaciones que desdibujan las reglas que determinan cuándo un plan es vinculante y sus efectos. Y no sólo ello, sino que también desarticula, al desnaturalizarlo, el sistema de planificación de la LSE, en cuanto desdibuja el régimen jurídico de la planificación indicativa en beneficio del operador del sistema y en perjuicio de los interesados en acceder a la red. Se vulnera también el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3, entendido en términos de la doctrina constitucional como «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad».

2. Por providencia de 28 de abril de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. La Mesa del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de mayo de 2015, comunicó el acuerdo de dar por personada a la Cámara en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito recibido el 7 de mayo de 2015, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración, a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 6 de mayo de 2015, el Abogado del Estado se personó en las actuaciones y solicitó una prórroga hasta el máximo legal, del plazo concedido para alegaciones. El Pleno, mediante providencia de 7 de mayo siguiente, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, a quien se le tiene por personado y se le prorroga en ocho días más el plazo concedido, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. En fecha 3 de junio de 2015 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita se tenga por evacuado el trámite y, en su día, se dicte sentencia en la que se desestime íntegramente el recurso de inconstitucionalidad presentado.

a) Se refiere, en primer término, el representante estatal a la impugnación dirigida contra los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria. Considera que, de acuerdo con los alegatos de la demanda y con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre la carga que corresponde al demandante que alega un vicio de inconstitucionalidad, el recurso ha de entenderse limitado al tercer párrafo del artículo 15.4; se excluye el primer párrafo, pues nada objeta la demanda sobre el régimen de habilitación del organismo de control mediante declaración responsable; y ha de excluirse también el segundo párrafo, pues tampoco se efectúa objeción constitucional al punto de conexión que se fija; la impugnación se centra en el hecho de que la habilitación de un organismo de control por una autoridad competente permita desarrollar su actividad en todo el territorio nacional, sin mayores exigencias, y ello se conecta con la remisión del nuevo artículo 16.3 de la Ley de industria a la Ley de garantía de la unidad de mercado.

Considera el Abogado del Estado que, aunque referido en este caso a la materia seguridad industrial, en realidad lo que se impugna es la aplicación a este sector material de los principios establecidos en la Ley de garantía de la unidad de mercado, por lo que se remite a los argumentos de la Abogacía del Estado en el recurso de

inconstitucionalidad formulado contra la misma, no sin advertir que la constitucionalidad de dicha Ley no constituye el objeto de este procedimiento, por lo que, aunque la comprensión de la Ley de garantía de la unidad de mercado es necesaria para resolver este recurso, lo que se impugna son los preceptos citados.

Tras referirse a lo señalado en la STC 175/2003, de 30 de septiembre, en relación al reparto de competencias en materia de seguridad industrial, afirma el Abogado del Estado que la problemática que se plantea no es en este caso sectorial, sino que debe trasladarse al artículo 149.1.13.^a CE, en virtud del cual se dicta la Ley de garantía de la unidad de mercado, puesto que lo que se cuestiona es el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, que es un pilar básico de esta ley, que permite que se haga efectivo el principio de unidad de mercado contenido en el artículo 139 CE; por ello también se impugna la disposición final tercera, que establece que la modificación normativa se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a CE.

Considera pues que es imprescindible recordar los principios que inspiran la Ley de garantía de la unidad de mercado, la cual, con el objeto de hacer plenamente efectivo el principio de unidad de mercado, extiende el principio de libertad de establecimiento de los prestadores en todo el territorio nacional, esto es, contempla la eficacia nacional de los medios de intervención administrativa a todas las actividades económicas, principio que está contenido en la exposición de motivos y en los artículos 6, 19 y 20 de la Ley. Afirma que no deben confundirse los conceptos de acceso y ejercicio de una actividad económica, pues los requisitos para el acceso a una actividad económica en un determinado ámbito territorial pueden ser diferentes y acumulativamente exigibles por diferentes Administraciones, sin que ello tenga ninguna justificación objetiva y afecte a los principios de no discriminación del artículo 3, de simplificación de cargas definido en el artículo 7 y, muy especialmente, al principio de confianza mutua y eficacia nacional de los artículos 4 y 6 de la Ley. Otra cosa –continúa señalando– es el ejercicio. Es factible encontrarnos ante la situación en donde se accede a una actividad económica en un determinado lugar del territorio nacional y, sin embargo, el ejercicio de esa actividad económica se desarrolla en otra comunidad autónoma o en el ámbito de otra entidad local. Lo que la Ley pretende es definir un solo lugar para acceder y que, una vez se accede a la actividad, no se deban cumplir más requisitos ni diferentes en ninguna otra Administración para acceder a la actividad, lo cual no limita la normativa o requisitos aplicables al «ejercicio» de la actividad, que corresponderá definir a la Administración donde se produce efectivamente ese ejercicio y a la normativa estatal que resultare de aplicación. El artículo 16.3 va dirigido a la consecución de ese objetivo, que viene además exigido por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior, y que cubre expresamente los servicios de certificación y verificación, por lo que las actividades realizadas por los organismos de control industrial se entienden incluidos en el ámbito de la citada Directiva. Y sus previsiones se han transpuesto al ordenamiento jurídico español a través de los artículos 4.2 y 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Afirma el Abogado del Estado que el principio de autoridad de origen en materia de inspección y sanción en los requisitos de acceso, está ampliamente extendido también a otros ámbitos a nivel comunitario. Así, por ejemplo, según la normativa comunitaria en materia de seguridad aérea, solo la autoridad de origen tiene la capacidad de sancionar, inhabilitar o retirar la licencia a una aerolínea en su territorio (por incumplimiento de los requisitos de acceso); si bien las autoridades de destino podrían ejercer facultades de control, inspección y sanción relacionadas con el trato dispensado a los pasajeros (en general, requisitos de ejercicio de la actividad).

Continúa señalando que el artículo 21 de la Ley de garantía de la unidad de mercado fija las reglas en materia de supervisión, diferenciando necesariamente y bajo el principio del pleno respeto de las competencias de las Comunidades Autónomas, cuál es la Administración competente para el control y la supervisión de los requisitos de «acceso»

y cuál es la competente en materia de requisitos o condiciones de «ejercicio». De acuerdo con ello, la supervisión o la inspección de los requisitos de acceso siguen siendo de la competencia de la Administración que los ha impuesto en el ejercicio de sus propias competencias, que se denomina «autoridad de origen». La «autoridad de destino», esto es, del lugar donde se ejerce la actividad, ejercerá también competencias en materia de control de las condiciones de acceso, pero en el sentido de que si se detectan incumplimientos debe comunicarlos a la autoridad de origen, la del lugar de acceso, para que ejerza sus competencias. Por lo tanto, la participación y colaboración de la autoridad de destino es indispensable en el ejercicio de la potestad de control reconocida por la Ley de garantía de la unidad de mercado a la autoridad de origen.

Partiendo de lo expuesto, a juicio del Abogado del Estado, lo que pretende la Ley de garantía de la unidad de mercado es reforzar los mecanismos de confianza legítima, consistentes en que, aquello que se ha considerado suficiente para acceder a una actividad económica, teniendo en cuenta todos los parámetros que deben ser objeto de protección, y ya se ha apreciado por una Comunidad Autónoma, debe ser suficiente en otro lugar del territorio nacional, sin perder de vista la necesidad de que las competencias de inspección, control y supervisión deben seguir residenciándose en la Administración generadora de la normativa que regula el acceso o que regula el ejercicio. Esta dualidad competencial sobre un mismo operador «establecido», necesariamente obliga a reforzar los mecanismos de cooperación administrativa y a que exista de manera efectiva un principio de confianza mutua.

En consecuencia, considera el Abogado del Estado que la Ley de garantía de la unidad de mercado y la adaptación de la normativa sectorial a sus principios básicos, establecida en los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley 32/2014, de metrología, en ningún caso cercena o menoscaba las competencias de las Comunidades Autónomas; lo que pretende es materializar la unidad de mercado en el ámbito de la actividad de los organismos de control, bajo los principios de confianza mutua y cooperación interadministrativa, respetando la diversidad regulatoria, definiendo el marco territorial de la eficacia de las condiciones de acceso y contemplando un adecuado instrumento de cooperación para definir a las autoridades competentes en materia de régimen jurídico de acceso y ejercicio, sin alterar el contenido formal y material de las competencias normativas autonómicas.

Por lo que se refiere a la alegada insuficiencia del título competencial recogido en el artículo 149.1.13.^a CE para regular esta materia, entiende que dicho título debe vincularse al papel del Estado como garante de la unidad de mercado, y a sus competencias sobre la ordenación general de la actividad económica. De la doctrina constitucional resulta la especial intensidad de lo básico en materia económica, intensidad que incluso puede llegar a agotar un subsector de una materia de competencia autonómica. Es la garantía de la unidad de mercado, el propósito que guía los preceptos de esta Ley, dictada en su aplicación y el presupuesto de la Ley no puede identificarse con el simple desacuerdo con la ínsita diversidad normativa que existe en un Estado compuesto. Cuestión completamente distinta es que se establezcan unos principios, que no afectan a las competencias sectoriales autonómicas, que aseguren algo tan necesario y legítimo como es que la intervención de las autoridades en las actividades económicas (incluidas las estatales) se ajusten a lo necesario y que los actos de unas administraciones públicas sean considerados válidos y eficaces en todo el territorio nacional.

En cuanto a la afirmación del demandante, de que la regulación vulnera el principio de territorialidad del ejercicio de las competencias autonómicas, vacía las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma y da lugar a una elección interesada del punto de conexión, señala el Abogado del Estado que la STC 100/1991, de 13 de mayo, FJ 5 e) admitió que los actos de intervención realizados por una Comunidad Autónoma y de validez en todo el territorio nacional, eran un instrumento constitucional para evitar la ruptura del principio de unidad de mercado y para garantizar el mantenimiento del principio de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos. Este criterio

se reiteró en la STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 5, en la que se añade que del establecimiento por el legislador estatal de un acto de verificación autonómico de carácter nacional, no deriva exclusión alguna de las facultades autonómicas de ejecución, sino un razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de la actividad de control efectuada por las Administraciones autonómicas, y esto aunque la legislación estatal preveía que la verificación realizada por una Comunidad producía efectos fuera de su ámbito territorial. Esta doctrina constitucional parte de la base de que las Comunidades Autónomas son Administraciones públicas, igualmente integrantes del Estado y, por tanto, el acto de verificación realizado por cualquiera de ellas es digno de igual confianza en todo el territorio nacional.

Considera el Abogado del Estado que la remisión a la disposición adicional décima de la Ley de garantía de la unidad de mercado resulta también infundada, pues el precepto se limita a establecer el punto de conexión para la determinación de la autoridad de origen, en el caso de que el previsto en la norma, esto es, la autoridad competente en materia de industria donde el organismo de control accede a la actividad para la que debe ser acreditado –art. 15.4 de la Ley de industria– sea insuficiente, criterio sobre cuya inconstitucionalidad no se argumenta en la demanda.

b) En relación con la impugnación dirigida contra el artículo 4.6 LSE, considera el Abogado del Estado que de conformidad con la doctrina constitucional (SSTC 18/2011 y 4/2013) y al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.22.^a y 25.^a CE, la regulación básica estatal del sector eléctrico incluye dentro de su ámbito la determinación de los sujetos del sistema eléctrico, la fijación de las principales directrices de las actividades destinadas al suministro de energía y la planificación eléctrica, que constituye el objeto específico de este recurso.

No se cuestiona por las partes el carácter básico y vinculante que puede tener la planificación estatal en materia de transporte, justificado por la existencia de un monopolio natural que aconseja, desde un punto de vista de eficiencia económica y seguridad de suministro, dotar a esta actividad de una naturaleza «regulada». Lo que establece el artículo 4 es que la planificación en materia de transporte será vinculante, y ello determina, entre otras cosas, que la Comunidad Autónoma no puede autorizar una instalación de transporte no incluida en dicha planificación. El nuevo apartado sexto incluido ahora en este precepto, contempla una planificación no vinculante, que no viene a reducir las competencias autonómicas en materia de autorización de las instalaciones eléctricas sino, por el contrario, le permite iniciar la tramitación de una instalación de transporte, aunque no esté contemplada de manera firme en la planificación vinculante; si bien, para salvaguardar el carácter vinculante que tiene el plan, prevé asimismo la suspensión del procedimiento de autorización, cuyo sentido no es otro, de conformidad con la interpretación finalista del precepto, que el de impedir que la instalación se autorice antes de su inclusión en la planificación vinculante.

A juicio del Abogado del Estado, ello no supone sustraer competencias ejecutivas a la Generalitat, sino simplemente ajustarlas al carácter vinculante que tiene la planificación de las instalaciones de transporte, carácter vinculante que acepta la propia Generalitat. Considera en resumen, que el nuevo apartado sexto no limita las competencias ejecutivas autonómicas, pues la Generalitat seguirá siendo la Administración competente para autorizar las infraestructuras de la red de transporte de ámbito autonómico, una vez se encuentren recogidas en la planificación vinculante. Por ello, y al contrario de lo que mantiene la demanda, el apartado sexto amplía el margen de actuación de los operadores y las Administraciones públicas, incluida la autonómica, permitiendo ir avanzando en la tramitación de las infraestructuras que serán previsiblemente necesarias en el futuro, pero sin alterar las competencias que a cada una corresponden. Se busca así mitigar en lo posible los efectos indeseables sobre la seguridad del suministro y la actividad económica, derivados de tramitaciones excesivamente largas evitando, al mismo tiempo, y mediante la suspensión, el conflicto que se produciría si se llegaran a reconocer derechos sobre terceros en una

infraestructura que finalmente no fuese incluida en el siguiente horizonte de la planificación vinculante porque dejara de ser necesaria.

6. Por providencia de 5 de junio de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de Cataluña contra la disposición final tercera, apartados cuarto y quinto; la disposición final cuarta, apartado primero y la disposición final quinta, apartado tercero, de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología, en la medida en que dan nueva redacción a los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria y añaden un nuevo apartado sexto al artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

La Ley 32/2014 tiene por objeto, según señala su artículo 1, el establecimiento y aplicación del sistema legal de unidades de medida, así como la fijación de los principios y de las normas generales a que ha de ajustarse la organización y el régimen jurídico de la actividad metrológica en España. No obstante esta regulación general, en sus disposiciones finales se procede también a la modificación de otras normas de rango legal, que no guardan relación con el objeto de la Ley. En concreto, y en lo que afecta a este proceso, la disposición final tercera modifica la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, y la disposición final cuarta viene a introducir determinadas modificaciones en la Ley 24/2013, del sector eléctrico (en adelante LSE). El recurso de inconstitucionalidad planteado se contrae a determinadas modificaciones introducidas en estas dos normas sectoriales, así como a la delimitación del título competencial que, en relación con la disposición final tercera, se efectúa en la disposición final quinta, apartado tercero, de la Ley 32/2014.

A la hora de enjuiciar la constitucionalidad de la regulación impugnada, y dado que afecta a dos normas sectoriales de distinto signo y que las tachas de inconstitucionalidad descansan en diferentes argumentos, parece aconsejable examinar separadamente cada una de las Leyes impugnadas.

2. La disposición final tercera, en sus apartados cuarto y quinto viene a modificar los artículos 15 y 16 de la Ley de industria, preceptos que regulan el régimen jurídico de los llamados organismos de control; esto es, de las personas físicas o jurídicas encargadas de verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad establecidos en los reglamentos de seguridad para los productos e instalaciones industriales.

La impugnación formulada por la Generalitat de Cataluña, se dirige contra los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley 21/1992, y se fundamenta en que la interpretación conjunta de los mismos, y las remisiones que dichos preceptos hacen, respectivamente, a lo dispuesto en la disposición adicional décima y en el artículo 21 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, determinan que se vulnere la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de seguridad industrial. En concreto, considera que la acción combinada de ambos preceptos sustrae de la competencia autonómica el ejercicio de funciones ejecutivas consistentes en la inspección y supervisión del cumplimiento de las condiciones de acceso a la actividad de los organismos de control que desarrollan su actividad en el territorio autonómico, en el caso de que no hayan sido habilitados por esta, por lo que dichos preceptos no tienen amparo en el artículo 149.1.13 CE, e infringen el artículo 139.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

Afirma el escrito de demanda que el artículo 15.4, en concordancia con la letra d), del anexo de la Ley de garantía de la unidad de mercado, indica quién es la autoridad de origen, a efectos de habilitar a los organismos de control que operan en materia de seguridad industrial; y el artículo 16.3, en concordancia con el artículo 21 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, impone que sólo la autoridad de origen es competente

para supervisar y controlar las condiciones de acceso a la actividad de los organismos de control. Se afirma así, que la acción combinada de ambos preceptos comporta que los órganos competentes de la Generalitat en materia de seguridad industrial no puedan ejercer las funciones ejecutivas de inspección y sanción de las condiciones de acceso a la actividad de los organismos de control que actúan en el territorio de Cataluña, en el caso de que no hayan sido habilitados por esta.

El Abogado del Estado considera, desde una perspectiva formal, que deben ser excluidos del objeto del recurso los párrafos primero y segundo del artículo 15.4, en cuanto nada se objeta en la demanda sobre el régimen de habilitación de los organismos de control mediante declaración responsable, ni sobre la fijación de los puntos de conexión; por lo que se ha incumplido, en relación con estos apartados, la carga alegatoria que pesa sobre el demandante, debiendo entenderse limitada la impugnación al párrafo tercero del apartado cuarto del artículo 15, que dispone que la habilitación por un órgano competente, permite al organismo desarrollar su actividad en todo el territorio nacional.

En cuanto al fondo de la impugnación formulada, señala el representante estatal que es el título competencial del artículo 149.1.13.^a CE el que se proyecta sobre la materia seguridad industrial, si bien la problemática que se plantea no es en este caso sectorial, sino que guarda relación con el principio de eficacia nacional de las actuaciones de las autoridades competentes, que es un pilar básico de la Ley de garantía de la unidad de mercado que permite que se haga efectivo el principio de unidad de mercado del artículo 139 CE. Por ello, y con remisión a los argumentos alegados en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra dicha Ley, viene a concluir que no se cercenan o menoscaban las competencias de las Comunidades Autónomas, porque lo que se pretende es materializar la unidad de mercado en el ámbito de la actividad de los organismos de control, bajo los principios de confianza mutua y cooperación interadministrativa, respetando la diversidad regulatoria, y definiendo el marco territorial de eficacia de las condiciones de acceso, sin alterar el contenido formal y material de las competencias ejecutivas autonómicas.

3. Dado que nos encontramos ante una controversia esencialmente competencial, debemos comenzar por el encuadramiento material de la norma controvertida en el esquema constitucional de distribución de competencias, teniendo presente, como coinciden las partes, que la regulación controvertida se inserta en la submateria seguridad industrial.

La seguridad industrial tiene una conexión específica con la materia industria, en la que se incluye (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 3), siendo el título habilitante estatal el que deriva de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE [STC 20/2014, de 10 de febrero, FJ 3 c)]. En ejercicio de dicha competencia y «conforme a una consolidada doctrina de este Tribunal (SSTC 203/1992, 14/1994 y 243/1994, entre otras), el Estado se reserva la potestad de dictar normas relativas a la seguridad industrial, es decir, a la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales, de los procesos industriales y de los productos elaborados por los mismos» (STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 9).

Por su parte, el artículo 139.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de industria, que incluye, en todo caso, la ordenación de los sectores y de los procesos industriales en Cataluña, la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales, y la regulación de las actividades industriales que puedan producir impacto en la seguridad o la salud de las personas. En el apartado segundo del precepto se determina que corresponde a la Generalitat la competencia compartida sobre la planificación de la industria, en el marco de la planificación general de la economía.

La doctrina constitucional en materia de seguridad industrial, ha venido a precisar que «el Estado tiene atribuida la potestad normativa –podrá dictar normas “por razones de seguridad industrial”–, la cual sin embargo no excluye la posibilidad de que la

Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen (esas) normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal.... Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos. Por su parte, la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma corresponde en exclusiva a la Generalitat de Cataluña ya que... únicamente [se] excluyen de la competencia autonómica las “normas” que pueda dictar el Estado, sin referencia alguna a ninguna actividad estricta de ejecución... De manera que el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio nacional» (STC 243/1994, FJ 3).

4. La impugnación se dirige, en primer término contra el artículo 15.4, y, con carácter previo al examen de fondo, procede delimitar con precisión el alcance del recurso, de acuerdo con los alegatos de la demanda, con lo señalado por la Abogacía del Estado, y con la reiterada doctrina constitucional sobre la carga que corresponde al demandante que alega un vicio de inconstitucionalidad.

Examinado el contenido de la demanda, resulta claro que la reivindicación competencial autonómica se refiere únicamente al ejercicio de las competencias ejecutivas de control de las condiciones de acceso a la actividad de los organismos de control que hayan sido habilitados para actuar en el territorio de Cataluña por una autoridad de origen distinta a la propia de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El recurrente no formula objeción alguna en relación con el régimen de habilitación de los organismos de control que se contempla en el primer párrafo del artículo 15.4; ninguna objeción formula tampoco al hecho de que la habilitación realizada por la autoridad competente del lugar de acceso a la actividad del organismo, permita su actuación en todo el territorio nacional, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 15.4. Muy al contrario, la demanda afirma expresamente que resulta justificado, en aras a la consecución del objetivo de la unidad de mercado, la aceptación en Cataluña de las habilitaciones de los aludidos organismos de control efectuadas por otras Comunidades Autónomas en aplicación de su propia normativa; lo que no se justifica –añade– es que ello implique eliminar la supervisión sobre el cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad de los organismos que despliegan sus actuaciones en Cataluña, pues se trata de funciones que deben entenderse incluidas en el ámbito de las competencias autonómicas en materia de seguridad industrial. En relación pues, con los párrafos, primero y tercero del artículo 15.4, la inexistencia de la carga argumental exigible a quien postula la declaración de inconstitucionalidad de un precepto, determina que no proceda pronunciarse sobre los mismos.

El artículo 15.4, segundo párrafo, dispone que la habilitación corresponde a la autoridad competente en materia de industria donde el organismo de control acceda a la actividad para la que desea ser acreditado, «sin perjuicio en su caso, de la aplicación de lo dispuesto en materia de autoridad de origen en la disposición adicional décima de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado». Por su parte, la disposición adicional décima de esta misma Ley de garantía de la unidad de mercado señala que cuando haya conflicto para determinar cuál es la autoridad de origen o el operador se haya establecido en más de un lugar, elegirá como autoridad de origen la de cualquiera de los lugares en los que se haya establecido y comunicará su elección a las autoridades afectadas.

La demanda argumenta que la remisión que el artículo 15.4, segundo párrafo efectúa a la mencionada disposición adicional décima de la Ley de garantía de la unidad de mercado, para la determinación de la autoridad de origen, y la acción combinada de este precepto con lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Ley 21/1992, implica la fijación de un punto de conexión que, en determinados casos, deja al arbitrio del operador la determinación de la autoridad competente o de origen, que puede ser la de cualquiera de

los lugares en que se haya establecido, lo que implica un menoscabo del principio de eficacia territorial de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, desplazando la territorialidad de las competencias autonómicas en orden a la supervisión de los organismos que ejerzan su actividad en el territorio autonómico.

La STC 79/2017, de 22 de junio, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional décima de la Ley de garantía de la unidad de mercado, por lo que, habiéndose producido la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma a la que se remite el párrafo segundo del artículo 15.4 de la Ley de industria, el inciso «sin perjuicio, en su caso, de la aplicación de lo dispuesto en materia de autoridad de origen en la disposición adicional décima de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado» no puede invadir ya la competencia autonómica, por lo que la queja debe ser desestimada.

5. Se impugna, en segundo lugar el artículo 16.3 de la Ley 21/1992, en la redacción dada por la disposición final tercera apartado quinto de la Ley 32/2014, que dispone literalmente: «La supervisión de los Organismos de Control se llevará a cabo tal y como establece la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, en su capítulo VI».

A su vez el capítulo VI de la Ley de garantía de la unidad de mercado se refiere a la «supervisión de los operadores económicos» y en su artículo 21 regula, en concreto, la «autoridad competente en la supervisión de los operadores», disponiendo, en lo que afecta a la presente impugnación, que: «las autoridades de origen serán las competentes para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica» [art. 21.2.a)], y precisando que «en caso de que, como consecuencia del control realizado por la autoridad de destino, se detectara el incumplimiento de requisitos de acceso a la actividad de operadores... se comunicará a la autoridad de origen para que adopte las medidas oportunas, incluidas las sancionadoras que correspondan» (art. 21.3).

La cuestión que se plantea es si la atribución de las funciones de supervisión y control de los organismos de control –en lo que respecta a las condiciones de acceso a la actividad– a la llamada «autoridad de origen» vulnera las competencias autonómicas en materia de seguridad industrial, al sustraerle la mencionada competencia ejecutiva respecto de los organismos de control que desenvuelvan sus funciones en el territorio de Cataluña y no hayan sido habilitados por esta.

Estamos pues ante una impugnación por remisión a lo dispuesto en otra norma, el artículo 21 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, lo que exige necesariamente un análisis de lo establecido en la norma a la que se remite, si bien teniendo en todo caso presente que este Tribunal no ha de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 21 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, habida cuenta que dicho precepto no ha sido objeto de impugnación en este proceso.

6. De acuerdo con la delimitación competencial expuesta, cabe afirmar que la facultad de supervisión de los organismos de control pertenece al ámbito propio de las potestades de ejecución en materia de seguridad industrial, por lo que estamos ante una competencia ejecutiva cuyo ejercicio corresponde a la Comunidad Autónoma, y que habrá de desenvolverse de conformidad con lo que disponga la normativa estatal en esta materia, y dentro del respeto a los puntos de conexión que en la misma se fijen.

En el ámbito de la normativa estatal aplicable, se inserta la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en cuanto norma general y de carácter transversal que viene a incidir sobre la legislación sectorial en materia de industria; la Ley contempla, entre otros aspectos, el principio de eficacia en todo el territorio nacional de los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades del lugar de origen, relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica.

La citada Ley ha sido objeto de varios pronunciamientos de este Tribunal, el primero de ellos contenido en la STC 79/2017, de 19 de julio, de la que cabe destacar las siguientes afirmaciones:

i) «[E]l objetivo económico que la ley se propone alcanzar mediante el establecimiento del principio de eficacia nacional, la supresión de 'los obstáculos y trabas' a la actividad económica que surgirían de lo que el preámbulo de la norma denomina 'fragmentación del mercado nacional', se encuadrarían en el ejercicio por los órganos del Estado de su competencia de dirección u ordenación general de la economía nacional (art. 149.1.13.^a CE). Sin embargo, el recurrente no cuestiona la competencia del Estado para dictar normas básicas de ordenación global de la economía al amparo del art. 149.1.13.^a CE. Lo que se discute es que, al amparo de dicho título competencial, se puedan constreñir las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas» [FJ 11.b)].

ii) «[e]ste Tribunal se ha referido en alguna ocasión al razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de determinadas acciones efectuadas por las Administraciones autonómicas, cuando se trataba de supuestos de actuación ejecutiva autonómica que aplicaban un estándar equivalente al recogido en una norma estatal... En la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. El principio de reconocimiento mutuo consiente el reconocimiento de eficacia extraterritorial de los actos y disposiciones de un determinado poder territorial; pero deja subsistente la capacidad de los poderes territoriales de poder establecer, en ausencia de armonización centralizada, un nivel de protección propio y distinto» [FJ 12.a)].

iii) «Ciertamente, el principio de eficacia en todo el territorio nacional de los requisitos de acceso establecidos en el lugar de origen supone excepcionar el principio de territorialidad de las competencias en el que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, se funda nuestro modelo constitucional de distribución de competencias, pues las normativas de las Comunidades Autónomas relativas al acceso a una actividad económica o relativas a las características de los productos pasan a tener efectos supraterritoriales cuando se consideran normativas del lugar de origen del operador económico, pero al tiempo las normativas autonómicas dejan de tener efecto dentro del propio territorio autonómico cuando éste es el lugar de destino, y no el de origen, del operador económico. El principio de eficacia en todo el territorio nacional supone sustituir, como fundamento del ámbito espacial de aplicación de las competencias autonómicas, el criterio del territorio por el criterio de la procedencia del operador económico» (FJ 13).

iv) «[e]ste Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, como regla general limitado al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, que pueden manifestarse en específicas ocasiones fuera de dicho ámbito.

En concreto, hemos afirmado que la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar que le esté vedado a una Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones susceptibles de producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales supondría en la práctica privarles de capacidad de actuación.

Establecido que las normas y actos autonómicos pueden tener eficacia extraterritorial, corresponde al Estado fijar los puntos de conexión, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que posibilite dicha eficacia y, a la vez, evite el eventual conflicto de intereses. Tales puntos de conexión deben concretar el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, materializando la 'vinculación directa' de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico» [FJ 13.a)].

v) «[e]l reconocimiento por parte del Estado de efectos supraautonómicos a las actuaciones autonómicas tiene, en principio un límite claro: la imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables. En la medida en que exista una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. Así lo habría reconocido nuestra doctrina en relación con las actuaciones autonómicas de carácter ejecutivo (SSTC 243/1994, 175/1999, 126/2002, 14/2004 y 33/2005). ... Ciertamente, los títulos competenciales reconocidos en los artículos 149.1.13.^a y 149.1.18.^a CE habilitan al Estado para coordinar las normativas y las actuaciones administrativas territoriales autonómicas mediante el establecimiento de un mecanismo como es el de reconocimiento de eficacia de las actuaciones autonómicas en el resto del territorio nacional... Sin embargo, la competencia del Estado para regular el reconocimiento mutuo y para otorgar eficacia supraterritorial a ciertas normas y actos administrativos autonómicos, solo es constitucionalmente admisible si se respeta un presupuesto: la equivalencia en la protección del legítimo objetivo pretendido por parte de las normas y actos del lugar de origen y los del lugar de destino» [FJ 13.a)].

La posterior STC 111/2017, de 5 de octubre, tuvo ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 21. 2 c) de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que atribuye a la autoridad de origen el control del cumplimiento de la normativa relacionada con los requisitos de fabricación, uso y consumo del producto. El precepto fue declarado inconstitucional, en tanto en cuanto «esta asignación es incondicionada; la autoridad de origen ha de encargarse del control aunque falte una regulación común estatal o europea y aunque la Comunidad Autónoma de destino, en ejercicio de sus competencias estatutarias, haya optado por desarrollar un nivel de protección propio y distinto del establecido por la normativa del lugar de fabricación» [FJ 3 a)].

Por su parte, la STC 117/2017, de 19 de octubre, dictada también en relación con la Ley de metrología, vino a aplicar la doctrina contenida en la STC 79/2017, más arriba citada, reconociendo que el carácter ejecutivo de las competencias autonómicas en materia de control metrológico, que se limitan a aplicar una legislación estatal común, hace posible la atribución de eficacia extraterritorial a las decisiones adoptadas en una Comunidad Autónoma, pues con ello se «viene a hacer efectivo el principio de unidad de mercado recogido en el artículo 139 CE, definiendo las condiciones comunes de acceso y ejercicio por los organismos de control, sin alterar el contenido material de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas» (FJ 5).

7. El supuesto que ahora examinamos, es similar al resuelto en la STC 117/2017, dado que nos encontramos en un ámbito en el que las competencias autonómicas tienen naturaleza ejecutiva, lo que determina que la aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 21 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, en los términos en que han sido interpretadas por la doctrina constitucional contenida en la STC 79/2017, permiten descartar la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Y ello porque, como antes se ha señalado, el artículo 16.3 de la Ley de industria, se inserta en el ámbito material relativo a la seguridad industrial, submateria atribuida a la competencia ejecutiva autonómica, pero cuyo ejercicio está supeditado a lo que dispongan las normas estatales, habida cuenta de la competencia exclusiva del Estado para establecer las normas en materia de seguridad industrial.

Ello implica que la competencia ejecutiva de supervisión y control del cumplimiento de las condiciones de acceso a la actividad por parte de los organismos de control, que se atribuye a la autoridad de origen, se configura como aplicación de una «legislación estatal común» en el ámbito de la seguridad industrial, –la contenida en los reglamentos de seguridad que se contemplan en el artículo 12 de la Ley de industria–, normativa que determina la existencia de un estándar de protección igual o similar, y que permite en este supuesto, la aplicación del principio de eficacia nacional, pues, pese a la posible

existencia de diferencias técnicas o metodológicas, preexiste un estándar legislativo estatal que puede ser considerado equivalente en cualquier parte del territorio.

Por lo tanto, el precepto impugnado, operando por remisión, se limita, en ejercicio de las competencias normativas que al Estado corresponden en materia de seguridad industrial, al amparo del artículo 149.1.13.^a CE, a establecer un principio de reconocimiento mutuo del ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución. De este modo, sustituye el tradicional criterio de territorialidad por el de la procedencia del operador económico, en un supuesto en el que existe una normativa común que hace posible la aplicación de este último criterio y permite el establecimiento del reconocimiento mutuo de las actuaciones ejecutivas en esta materia, de conformidad con la doctrina sentada en la STC 79/2017.

Procede en consecuencia, desestimar la inconstitucionalidad del artículo 16.3 de la Ley de industria, en la redacción dada por la disposición final tercera de la Ley 32/2014; pronunciamiento que —como se ha dicho— limita su eficacia al precepto aquí impugnado, sin que puedan extenderse sus efectos a lo señalado en el artículo 21 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que no ha sido objeto del presente proceso constitucional.

La impugnación por conexión de la disposición final quinta, apartado tercero, en la que se determina que el título competencial que ampara esta regulación es el previsto en el artículo 149.1.13.^a CE, debe ser asimismo desestimada, pues, como hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente, dicha impugnación ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en relación con los preceptos afectados, sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico, por cuanto el recurrente ya lo ha obtenido en relación con los preceptos impugnados, y ello se proyecta sobre esta concreta disposición (por todas, STC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 7).

8. En segundo lugar, la impugnación se dirige contra la disposición final cuarta, apartado primero de la Ley 32/2014, que introduce un nuevo apartado sexto en el artículo 4 de la Ley del Sector Eléctrico (LSE), en el que se dispone literalmente:

«La planificación eléctrica podrá incluir un anexo, de carácter no vinculante, con aquellas instalaciones de la red de transporte que estime necesario poner en servicio durante los años posteriores al horizonte de la planificación. La inclusión de una instalación en este anexo servirá solamente a los efectos de iniciar los trámites administrativos pertinentes de la referida instalación. Antes de dictar las resoluciones que corresponda podrá acordarse la suspensión de los procedimientos administrativos relativos a las instalaciones objeto de este apartado hasta la inclusión de las mismas en la planificación eléctrica vinculante. El contenido del citado anexo podrá ser modificado bajo los mismos supuestos contemplados en el apartado 4 de este artículo y atendiendo a los procedimientos allí previstos.»

A juicio de la Comunidad Autónoma, el objetivo del artículo 4.6 LSE es establecer un tipo de planificación eléctrica indicativa de la red de transporte, anexa a la planificación vinculante y que, pese a no ostentar dicha condición, tiene los efectos y características de ésta, pues a través de la misma se sustrae a la Generalitat el ejercicio de las funciones ejecutivas de resolución de las autorizaciones de instalaciones eléctricas que le corresponden [art. 149.1.22.^a CE, art. 133.1.a) EAC, y arts. 35 y 53 LSE), imponiéndole la obligación de iniciar los trámites de una autorización o suspender la resolución de autorización de un procedimiento en trámite, en base a criterios que fija una planificación indicativa; lo que vacía de contenido el ejercicio de la competencia autonómica, y desnaturaliza el régimen de planificación indicativa previsto con carácter general en la Ley del sector eléctrico, por lo que se vulnera también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que el nuevo apartado sexto del artículo 4 LSE no sustrae competencias ejecutivas a la Generalitat, sino que se limita a ampliar el margen de actuación de los operadores y las Administraciones, incluida la

autonómica, para permitir avanzar en la tramitación de las infraestructuras que serán previsiblemente necesarias en el futuro, y mitigar en lo posible los efectos indeseables sobre la seguridad del suministro y la actividad económica, derivados de tramitaciones excesivamente largas, evitando, a la vez, mediante la suspensión del procedimientos, el conflicto que se produciría si se llegaran a reconocer derechos a terceros, en una infraestructura que finalmente no fuese incluida en el siguiente horizonte de planificación vinculante, porque dejara de ser necesaria.

El examen de la presente impugnación debe comenzar con una referencia al encuadramiento competencial de la materia controvertida. Para ello, y con la finalidad de situar el precepto cuestionado en el contexto general de la norma en que se inserta, resulta pertinente recordar que la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, viene a establecer un modelo de liberalización energética, basado en el libre funcionamiento de los mercados en competencia, lo cual, a su vez, es compatible con la previsión de instrumentos de planificación que, sin distorsionar el mercado, permitan a los poderes públicos competentes orientar y fijar las premisas esenciales de su funcionamiento, y que se contemplan en el artículo 4 de la misma.

La Constitución habilita al Estado para planificar por ley la actividad económica (art. 131.1), y, dentro de esta potestad planificadora de carácter general, se inserta la del sector eléctrico, dada su evidente dimensión económica. La competencia del Estado en materia de planificación eléctrica se ampara en los títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1.13.^a y 25 CE, invocados ambos en la disposición final segunda de la propia LSE; y es este mismo título competencial el que ampara la previsión contenida en el nuevo apartado sexto del artículo 4, dado que dicho precepto se introduce en la LSE por la disposición final cuarta de la presente Ley 32/2014, por lo que le resulta aplicable, por extensión, lo señalado en la citada disposición final.

La doctrina de este Tribunal ha venido a confirmar que «el Estado, en virtud de los títulos competenciales establecidos en el artículo 149.1.13.^a y 25 CE, se encuentra habilitado para llevar a cabo una actividad planificadora en relación con el sector eléctrico»; y ha reconocido que la normativa contenida en la LSE en materia de planificación tiene un carácter tanto formal como materialmente básico, «desde esta última perspectiva, el carácter básico de la planificación energética estatal tiene como finalidad asegurar, mediante la utilización de esta técnica, el correcto funcionamiento del sistema eléctrico nacional, a través de una planificación indicativa en la mayor parte de sus extremos (así ocurre en ámbitos tan esenciales como en los de la generación o de la comercialización), de manera acorde con la idea de progresiva liberalización del sector eléctrico, ofreciendo los parámetros bajo los que cabe esperar que se desenvuelva el sector eléctrico nacional en un futuro próximo y que deben ilustrar a las Administraciones Públicas y a los operadores económicos para facilitar las diferentes decisiones de inversiones en el sector». En relación al carácter vinculante de la planificación eléctrica estatal, afirma que «el ámbito de la obligatoriedad queda circunscrito tan sólo a las instalaciones de transporte, dado el carácter de monopolio natural de este tipo de redes». Y en cuanto al alcance de la planificación estatal, se señala que «la propia naturaleza indicativa de la planificación –salvo en materia de transporte– excluye por principio la idea de una planificación de detalle en la que se marginen las competencias autonómicas en materia de planificación eléctrica, al menos en todo lo relativo a las actividades destinadas a garantizar el suministro eléctrico, distintas a la ordenación de las instalaciones de transporte» [SSTC 18/2011, FJ 7.b), y 91/2017, de 6 de julio, FJ 8].

Por su parte, las competencias autonómicas en esta materia derivan de lo dispuesto en el artículo 133 EAC, conforme al cual corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía, que incluye en todo caso «la regulación de las actividades de producción, almacenaje y transporte de energía, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña [art. 133.1.a)], y se contempla asimismo que «la

Generalitat participa en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña».

La doctrina constitucional ha reconocido que la competencia estatal en esta materia no excluye la correlativa potestad planificadora autonómica en su ámbito de atribuciones, siendo así que «la propia normativa reguladora de la actividad planificadora estatal reconoce la participación de las Comunidades Autónomas». Por lo que la planificación estatal no puede suponer un menoscabo de la correspondiente actividad planificadora de las Comunidades Autónomas «al menos en todo lo relativo al suministro eléctrico y a actividades distintas a la ordenación de las instalaciones de transporte» [SSTC 18/2011, FJ 7.b), y 91/2017, FJ 8], como antes se ha reseñado.

9. Delimitado en estos términos el marco competencial general, la cuestión controvertida en este proceso se centra en el hecho de que, a juicio de la Comunidad Autónoma, la previsión contenida en el precepto impugnado vulnera la competencia compartida en materia de energía prevista en el artículo 133 EAC. Y ello porque el precepto, en base a una planificación que es definida como no vinculante, obliga a la Administración competente para otorgar la autorización, a iniciar los trámites para autorizar en el futuro la instalación, y provoca efectos suspensivos sobre los procedimientos de autorización en trámite, en relación con líneas de transporte de energía situadas en Cataluña y que son competencia de la Generalitat.

El Tribunal entiende, por el contrario, que la controversia planteada parte de una determinada lectura de lo prescrito en el apartado sexto del artículo 4, que no se corresponde con lo que ha de ser el correcto entendimiento de su contenido.

El artículo 4 de la Ley del sector eléctrico dispone que la planificación eléctrica tendrá por objeto prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo, así como definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica, todo ello bajo los principios de transparencia y de mínimo coste para el conjunto del sistema. Únicamente tendrá carácter vinculante la planificación de la red de transporte, con las características que en la misma se definen (apartado primero). La planificación será realizada por la Administración General del Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, requerirá informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y trámite de audiencia. Será sometida al Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo previsto en su Reglamento, con carácter previo a su aprobación por el Gobierno, abarcará períodos de seis años (apartado segundo).

El apartado sexto de este precepto ha venido a introducir en la Ley del sector eléctrico, junto con la mencionada planificación vinculante, una planificación indicativa de la red de transporte. Y si bien es cierto que la exposición de motivos de la Ley 32/2014 no ha incluido una justificación expresa de la modificación que en este punto se introduce, en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados» núm. 95-2, de 1 de octubre de 2014, se incluye la justificación aportada por el grupo parlamentario proponente de la enmienda que ha dado lugar al precepto, en donde se afirma:

«Los períodos de tramitación de algunas infraestructuras de la red de transporte de electricidad superan los seis años que establece la LSE, como período de planificación. En estos casos, para poder asegurar la disponibilidad de las infraestructuras en la fecha estimada de necesidad y garantizar con ello la seguridad del suministro, se considera necesario que pueda iniciarse la tramitación de las mismas, garantizando en cualquier caso que no se generen derechos para el interesado tales como autorización de acceso y/o a la red de transporte, declaración de impacto ambiental o autorización administrativa, entre otros. Se trata pues de un mecanismo de flexibilidad para el procedimiento de planificación de la red de transporte de electricidad, que contribuirá a garantizar la seguridad del suministro de manera coherente con el principio de sostenibilidad económica del sistema eléctrico que recoge la Ley del sector.»

La Orden IET/2209/2015, de 21 de octubre (BOE de 23 de octubre), publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015, por el que se aprueba el documento de «Planificación Energética. Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020». En el apartado III de dicho acuerdo se menciona expresamente que, junto con la planificación relativa a ese período temporal de seis años, «hay que destacar como novedad de este documento de planificación, la inclusión de un anexo II con actuaciones cuya necesidad se prevé para después de 2020 al objeto de que puedan avanzar en su tramitación administrativa, sin que en ningún caso se puedan considerar como infraestructuras planificadas».

El documento en el que se recoge la citada planificación energética contempla, efectivamente dos anexos, uno de ellos (anexo I) contiene la parte vinculante de dicha planificación, e incorpora las necesidades de inversión de nuevas instalaciones, referidas a las grandes infraestructuras del sistema eléctrico y que permiten su vertebración; el otro (anexo II), contempla una planificación de carácter indicativo, en la que, como señala el propio documento «con carácter no vinculante, se recogen algunas de las infraestructuras de la red de transporte de electricidad que se estima necesario poner en servicio durante los años posteriores al horizonte de la planificación».

A la vista de lo señalado, resulta evidente que existe una clara separación entre la planificación vinculante, y la planificación indicativa de la red de transporte a que hace referencia el apartado sexto del artículo 4. La primera implica que la Comunidad Autónoma no podrá autorizar una instalación de transporte que no esté incluida en dicha planificación; la segunda conlleva que la Comunidad Autónoma, en relación con las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña podrá, si así lo decide, iniciar la tramitación de una instalación de transporte, aún en el supuesto de que la misma no se halle incluida en el ámbito de la planificación vinculante, siempre que dicha instalación de transporte esté incluida en el anexo II (planificación indicativa).

Así pues, el correcto entendimiento de lo dispuesto en el precepto permite afirmar que el mismo no menoscaba o sustrae las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña en materia de autorización de instalaciones eléctricas (art. 133 EAC), ni afecta al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sino que no tiene otra finalidad que flexibilizar el procedimiento, ampliando los plazos, y con ello el margen de actuación de la Administración competente en cada caso, lo que implica en relación con las competencias autonómicas controvertidas, que el precepto limita su alcance a permitir o posibilitar -que no obligar- a la Comunidad Autónoma a que pueda ir desarrollando la tramitación de las infraestructuras que serán previsiblemente necesarias en el futuro, pero que exigen períodos más largos que el horizonte temporal de los seis años previsto en la Ley del sector eléctrico.

A la vista de lo expuesto, hemos de concluir que el apartado primero de la disposición final cuarta de la Ley 32/2014, que introduce un nuevo apartado sexto en el artículo 4 de la Ley del sector eléctrico, no es inconstitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a siete de junio de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—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.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1644-2015

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo voto particular concurrente por discrepar de la fundamentación jurídica de la Sentencia relativa a la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología, en lo que se refiere a su disposición final tercera, que modifica la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria.

Me refiero, concretamente, a las referencias de los fundamentos jurídicos 3 a 6 a la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el ámbito o submateria de la seguridad industrial, competencia que según la Sentencia es de naturaleza ejecutiva. A mi juicio, es otra la concepción que se desprende del bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por el Tribunal, tanto antes como después de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

El artículo 12.2 EAC 1979 atribuyó a Cataluña la competencia de industria «sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar». Esta dicción no condujo sin embargo al Tribunal a considerar que a la Comunidad Autónoma le correspondiera únicamente la competencia ejecutiva en materia de seguridad industrial. Por el contrario, la STC 243/1994, de 21 de julio, interpretó que esa potestad normativa del Estado no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma «pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal... Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos» (FJ 3).

El vigente artículo 139.1 EAC 2006 es meridianamente claro. Atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de industria, incluyendo expresamente «la ordenación de los sectores y de los procesos industriales en Cataluña, la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales». Según la STC 31/2010, de 28 de junio, esta específica atribución de competencia exclusiva en el ámbito de la seguridad industrial «no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de la incidencia del título estatal sobre la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13.ª CE» (FJ 84).

Ante la concurrencia de potestades normativas del Estado y de la Comunidad Autónoma, y en aplicación de los criterios de la reciente doctrina constitucional sobre la unidad de mercado, el análisis de constitucionalidad de un precepto estatal que atribuye a la autoridad de origen la supervisión de los organismos de control que operan en el ámbito de la seguridad industrial ya no dependerá de la uniformidad legislativa propia de un reparto de competencias basado en el binomio legislación estatal/ejecución autonómica. Es otro el enfoque: «la competencia del Estado para regular el reconocimiento mutuo y para otorgar eficacia supraterritorial a ciertas normas y actos administrativos autonómicos, solo es constitucionalmente admisible si se respeta un presupuesto: la equivalencia en la protección del legítimo objetivo pretendido por parte de las normas y actos del lugar de origen y los del lugar de destino» [STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 13 a)].

En este caso, la congruencia con la doctrina recogida en la STC 79/2017 hubiera requerido en consecuencia un análisis de «equivalencia», teniendo en cuenta también lo dispuesto por la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, cuyo artículo 30.3 ya recoge este principio de equivalencia respecto de los organismos de control autorizados por otras comunidades autónomas.

En tal sentido emito este voto particular.

Madrid, a siete de junio de dos mil dieciocho.–Fernando Valdés Dal-Ré. –Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1644-2015

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 reflejada en la Sentencia, formulo el presente voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición parcialmente discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

Mi discrepancia, como expongo a continuación, se concreta en el fundamento jurídico 6, cuya argumentación conduce a desestimar la impugnación dirigida contra el artículo 16.3 de la Ley de industria, en la redacción dada por la Ley 32/2014.

1. El fundamento jurídico 6 parte de unas premisas que, con los primeros estatutos de autonomía, podían aceptarse, pero que, actualmente, no admiten su generalización, y, desde luego, no son en ningún caso admisibles respecto de la Comunidad Autónoma de Cataluña, parte demandante en el presente recurso de inconstitucionalidad. Así, se afirma en primer lugar que «nos encontramos en un ámbito en el que las competencias autonómicas tienen naturaleza ejecutiva», y, a continuación, se añade: «Y ello porque, como antes se ha señalado, el artículo 16.3 de la Ley 32/2014 se inserta en el ámbito material relativo a la seguridad industrial, submateria atribuida a la competencia ejecutiva autonómica, pero cuyo ejercicio está supeditado a lo que dispongan las normas estatales, habida cuenta de la competencia exclusiva del Estado para establecer las normas en materia de seguridad industrial»; para concluir reiterando que las competencias autonómicas en materia de seguridad industrial son competencias de ejecución. Tales afirmaciones no son correctas. La competencia autonómica en materia de seguridad industrial no se limita, con carácter general, a la simple ejecución de lo que regule el Estado, cuya competencia tampoco es exclusiva. En lo que aquí importa, en el caso de Cataluña, desde luego, no es así, pues el artículo 139.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) asigna a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva sobre «la ordenación de los sectores y de los procesos industriales en Cataluña, la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales». Ha de recordarse que este precepto fue objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, siendo desestimada la misma en el fundamento jurídico 84 de la STC 31/2010, de 28 de junio, en los siguientes términos:

«La demanda denuncia asimismo que la competencia autonómica asumida en el art. 139.1 EAC no permite la intervención del Estado en lo atinente a la “seguridad industrial”. Bastará para rechazar la impugnación con recordar que, según nuestra doctrina, la seguridad industrial constituye un ámbito propio de la materia de ‘industria’ que las Comunidades Autónomas pueden asumir (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2, y 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3). Por ello, la atribución por el Estatuto a la Generalitat de la competencia exclusiva sobre “la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales” no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de la incidencia del título estatal sobre la planificación general de la actividad económica del artículo 149.1.13.^a CE al que ya se ha hecho referencia.»

En definitiva, no es cierto que la competencia autonómica en esta materia sea meramente ejecutiva, como se dice en la Sentencia, sino que puede llegar mucho más

allá de la simple ejecución, por lo que estas consideraciones iniciales de su fundamento jurídico 6 no se adecuan a la citada STC 31/2010 (ni a nuestra previa doctrina).

2. Por otra parte, la argumentación en que se sustenta la conclusión alcanzada en este fundamento jurídico 6 no es del todo adecuada. En primer lugar, se dice que la normativa sobre las condiciones de acceso a su actividad por parte de los organismos de control se configura como aplicación de una legislación estatal común, lo cual es cierto, pero ésta no se encuentra contenida –como afirma la Sentencia– en los reglamentos de seguridad que se contemplan en el artículo 12 de la Ley de industria. Por una parte, los reglamentos de seguridad no regulan la actividad de los organismos de control, sino las condiciones de seguridad de los productos y de las empresas y entidades controladas por aquéllos (según la definición que de tales organismos da el artículo 15.1 de la Ley de industria). Y, por otra parte, como el mismo artículo 12.5 de la Ley de industria prevé, las Comunidades Autónomas también pueden establecer sus propias normas de seguridad industrial respecto de las instalaciones radicadas en su territorio, de manera que no se trataría de la simple aplicación de una legislación estatal común. Por tanto, ese razonamiento parte de un presupuesto equivocado. Es el artículo 15 de la Ley de industria, relativo a los organismos de control, el que contempla la existencia de una normativa común, al disponer en el segundo párrafo de su apartado primero: «Por real decreto del Consejo de Ministros se establecerán los requisitos y condiciones exigibles a estos organismos y, en particular, sus requisitos de independencia. Asimismo, dichos organismos deberán cumplir las disposiciones técnicas que se dicten con carácter estatal a fin de su reconocimiento en el ámbito de la Unión Europea» (determinación que, desde la perspectiva de las competencias autonómicas, podría ser discutible, pero que no ha sido impugnada ante este Tribunal). Es decir, que es el artículo 15 de la citada Ley el que determina que los requisitos y condiciones administrativos de los organismos de control sean los mismos en todo el territorio nacional.

En segundo lugar, y a renglón seguido de lo anterior, se añade que esa normativa contenida en los reglamentos de seguridad, «determina la existencia de un estándar de protección igual o similar, y que permite en este supuesto la aplicación del principio de eficacia nacional, pues, pese a la posible existencia de diferencias técnicas o metodológicas, preexiste un estándar legislativo estatal que puede ser considerado equivalente en cualquier parte del territorio». A mi entender, esta argumentación resulta también inexacta. El principio de «eficacia nacional» supone, según se indicaba en el fundamento jurídico 13 b) de la STC 79/2017, de 22 de junio, «una habilitación a cualesquiera operadores económicos para actuar en cualquier lugar del territorio español con tal de cumplir ‘los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar’». La aplicación de tal principio presentaba dos consecuencias limitativas de las competencias autonómicas, según se señaló en la misma Sentencia: En primer lugar, la disposición general o el acto administrativo aprobado desde «la autoridad de origen» tiene un efecto extraterritorial que produce plenos efectos jurídicos, porque «la autoridad de destino» está obligada a asumir su validez ya que impone la asunción de la plena validez de los requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías ya exigidos por aplicación de la normativa del lugar de origen (art. 19.3 de la Ley 20/2013) o, incluso, aunque la actividad económica no esté sometida a requisito en dicho lugar (art. 19.1, inciso final de la Ley 20/2013). Pero, junto a ello, en segundo lugar, ante esta disposición o acto no pueden oponerse las disposiciones o actos procedentes de «la autoridad de destino», que quedan, efectivamente, desplazados. «El resultado es que el principio de eficacia nacional abre la posibilidad de que hasta diecisiete normativas distintas de las diversas Comunidades Autónomas actuando como Comunidades de origen se apliquen en un mismo territorio de destino. Y abre asimismo la posibilidad de que, en virtud de la aplicación del derecho a no ser discriminado por razón de la nacionalidad recogido en el artículo 18 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, la autoridad autonómica de destino venga obligada a aceptar en su territorio la comercialización de productos o la prestación de servicios que se adecuen a las normativas de origen, independientemente del estándar de protección

que establezcan, no sólo de las distintas Comunidades Autónomas sino también de los 27 Estados miembros de la Unión». Por tal razón, el principio de eficacia nacional, tal como había sido configurado por la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, fue considerado contrario al orden constitucional de distribución de competencias, tanto por exceder del alcance de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.13.ª CE, «como por vulnerar el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, al permitir la aplicación en un mismo lugar del territorio nacional de normativas diferenciadas para aquellos operadores económicos que únicamente se diferencian por su procedencia» (FJ 14). Ello condujo a la declaración de inconstitucionalidad de parte del artículo 18, de los artículos 19 y 20 y de la disposición adicional décima de la Ley 20/2013, en los que se plasmaba ese principio de eficacia nacional. Por tanto, no es posible afirmar, como hace la Sentencia aprobada por la mayoría, que se puede aplicar un principio que se ha declarado inconstitucional por parte de este Tribunal.

3. De forma poco acorde con la afirmación anterior, concluye la Sentencia que el artículo 16.3 se limita, en ejercicio de las competencias normativas que al Estado corresponden, «a establecer un principio de reconocimiento mutuo del ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución. De este modo, sustituye el tradicional criterio de territorialidad por el de la procedencia del operador económico, en un supuesto en el que existe una normativa común que hace posible la aplicación de este último criterio y permite el establecimiento del reconocimiento mutuo de las actuaciones ejecutivas en esta materia, de conformidad con la doctrina sentada en la STC 79/2017». Es decir, que el principio de eficacia nacional se transforma, a continuación, en un principio de reconocimiento mutuo, que es cosa bien distinta de aquél, según se estableció muy claramente en el fundamento jurídico 12 de la citada STC 79/2017. En efecto, el principio de reconocimiento mutuo supone la existencia de una equivalencia en el nivel de protección de las diversas normativas territoriales, extremo que, como se dijo en el mismo fundamento jurídico 12 de la STC 79/2017, se encuentra ausente en la regulación del principio de eficacia nacional recogido en la Ley 20/2013, 'en el que la autoridad de destino ha de asumir la plena validez de lo establecido por la autoridad de origen tanto en materia de requisitos de acceso a la actividad como en relación con la circulación de bienes, sin que ese reconocimiento venga condicionado por la existencia de equivalencia alguna'. La equivalencia se produciría en la protección del legítimo objetivo pretendido por parte de las normas y actos del lugar de origen y los del lugar de destino.

En realidad, en este caso, no cabría hablar ni de eficacia nacional ni de equivalencia, sino de que existe, por mor de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de industria, una legislación estatal común que permitiría reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales, imponiendo el reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. Ahora bien, la duda que se plantea a partir de esta constatación es si, una vez que se ha producido la habilitación de un organismo de control en una Comunidad Autónoma, lo que le permitirá actuar en el territorio de las demás, está constitucionalmente justificado que la supervisión del cumplimiento o mantenimiento *ex post* a la habilitación de las condiciones administrativas lo tenga que hacer necesariamente la autoridad de origen (es decir la Comunidad Autónoma en la que se produjo la habilitación), de acuerdo con la remisión que efectúa el artículo 16.3 de la Ley de industria (en la redacción que le da la Ley 32/2014) al capítulo VI de la Ley de garantía de la unidad de mercado. Recordemos que, según el artículo 21.2 a) de esta última Ley, «las autoridades de origen serán las competentes para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica», mientras que la supervisión y control del ejercicio de la actividad económica corresponde a las autoridades de destino [art. 21.2.b)] que, sin embargo, no podrán supervisar ni controlar si se mantiene el cumplimiento de los requisitos administrativos necesarios para iniciar la actividad, a pesar de que el organismo de control esté operando en su territorio.

Se hace preciso mencionar aquí, ya que la Sentencia no se refiere a este dato, que, para el acceso y ejercicio de su actividad, los organismos de control necesitan una

habilitación, cuyo régimen consiste en una declaración responsable ante la autoridad competente, con acreditación previa de la competencia técnica del organismo de control por una entidad nacional de acreditación, correspondiendo la habilitación a la autoridad competente en materia de industria donde el organismo de control acceda a la actividad para la que desea ser acreditado (art. 15.4 de la Ley de industria).

Pues bien, partiendo del hecho de que la regulación de los requisitos de los organismos de control es estatal (mientras no se modifique o impugne el art. 15.1 de la Ley de industria) y de que para el acceso a la actividad basta con una declaración responsable, no parece defendible, desde la perspectiva de la competencia de la Generalitat sobre la actividad industrial que se desarrolla en su territorio, que no se le permita supervisar si siguen cumpliendo los requisitos administrativos iniciales los organismos de control que, desarrollando su actividad en Cataluña, hayan presentado la declaración responsable y obtenido la habilitación en otra Comunidad Autónoma. Ciertamente, ello viene dado por la aplicación del artículo 21.2.a) de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que no fue impugnado en su día, pero considero que ello no es óbice para que este Tribunal hubiera podido decir aquí, en virtud de la remisión que hace el artículo 16.3 de la Ley de industria al capítulo VI de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que ese régimen, a los efectos que nos ocupan, vulnera el principio de territorialidad de las competencias autonómicas. Baste señalar que el artículo 21.2.c) (“Las autoridades del lugar de fabricación serán las competentes para el control del cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo”) de la Ley de garantía de la unidad de mercado fue declarado inconstitucional en el fundamento jurídico 3 de la STC 111/2017, de 5 de octubre, porque había sido declarado inconstitucional en la STC 79/2017 el artículo 19 de la misma Ley, conforme al cual «cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado», precepto basado en el principio de eficacia nacional. En este caso, se habría de llegar a la misma conclusión, porque la STC 79/2017 también declaró inconstitucional, por el mismo motivo, el artículo 20 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, en el cual, entre otras determinaciones, se establecía que tendrían plena eficacia en todo el territorio nacional las habilitaciones obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, así como «las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica» [artículo 20.1.a) y b)]. En suma, entiendo que, en este caso, atendido el pronunciamiento de la STC 79/2017, lo que habría procedido es que se aplicara a la supervisión del mantenimiento de las condiciones administrativas para el inicio de la actividad nuestra doctrina sobre la territorialidad de las competencias autonómicas, recogida, entre otras, en la STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6, lo que implicaría que la Comunidad Autónoma de Cataluña podría llevar a cabo esa supervisión respecto de los organismos de control que operen en su territorio.

En conclusión, considero que la impugnación del artículo 16.3 de la Ley de industria, en la redacción dada por la Ley 32/2014, debería haber sido estimada, porque el precepto afecta al ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña de sus competencias en materia de seguridad industrial dentro de su territorio.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a siete de junio de dos mil dieciocho.—María Luisa Balaguer Callejón.—
Firmado y rubricado.