



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 / 1 9 9 8

La Laguna, a 6 de febrero de 1998.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre el *Recurso de inconstitucionalidad, interesado mediante Proposición no de Ley formulada por el Grupo Parlamentario Coalición Canaria, contra los artículos 3.1.a); 4.1 y 2; 10.2 y 3; 12.1; 39.3; 41.3 y Disposición Final Primera de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del Sector Eléctrico (EXP. 2/1998 RI)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Interesa el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias preceptivo Dictamen [arts. 10.4 y 11.b) de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias] por el procedimiento de urgencia (art. 15.2 LCC) con fijación expresa de término de emisión del correspondiente Dictamen, 7 de febrero de 1998, en relación con la Proposición no de Ley de interposición de recurso de inconstitucionalidad de determinados preceptos [arts. 3.1.a), 4.1 y 2; 10.2 y 3; 12.1; 39.3; 41.3; y disposición final primera] de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (LSE); escrito que viene acompañado del texto de la mencionada Proposición y de Certificación del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de solicitud preceptiva de Dictamen en los términos antes referenciados, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 12.b) LCC y 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo. Consta acreditado que la Mesa del Parlamento adoptó el acuerdo en el momento procedimental oportuno, que no es otro que tras la admisión por la Mesa de la Cámara (arts. 163 y 164 del Reglamento de la Cámara, RP) de la Proposición no de Ley (PNL-199), presentada por el Grupo parlamentario de Coalición Canaria.

* **PONENTE:** Sr. Yanes Herrerros.

II

Nos encontramos ante un 'sector material de actividad' cuya ordenación requiere una previa delimitación de los títulos competenciales concurrentes, de conformidad con las formulaciones constitucional y estatutaria que resultan de aplicación. Debe señalarse, en entrada, que estamos ante uno de esos ámbitos materiales de actividad caracterizado no sólo por la compartición competencial sino por el hecho de que el título estatal primario o prevalente se ve reforzado por la concurrencia de otros títulos competenciales, de diferente naturaleza y, consecuentemente, alcance, lo que incide, evidentemente, en el ámbito de disponibilidad de esta Comunidad Autónoma para normar la realidad antedicha en los términos que seguidamente se verá.

El Estado tiene competencia exclusiva para la autorización de instalaciones eléctricas cuando "su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial" (art. 149.1.22 Constitución española, CE). A *contrario sensu* las Comunidades Autónomas pueden asumir -y esta Comunidad ya lo ha hecho- competencias de autorización cuando no concurren las anteriores condiciones, que han sido matizadas -en atención a la casuística del momento- por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Matización que en el caso de Canarias no es menester dada su configuración archipelágica y su exclusión de redes eléctricas inter-autonómicas, eventualidad en la que, conforme a la Constitución y la interpretación que de la misma ha efectuado el Tribunal Constitucional, la competencia es del Estado.

El Estado tiene asimismo competencia exclusiva en la regulación de las bases del "régimen (...) energético". Bases que han sido fijadas por el Estado mediante la ahora cuestionada LSE. Debe significarse que el carácter básico de la LSE queda expresamente fijado en su disposición final primera.1; bases que tienen un doble origen o punto de conexión competencial, pues afectan en la inteligencia de la LSE a las que se menciona en los apartados 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 25 (bases del régimen minero y energético) del art. 149.1 CE. Toda la Ley es calificada como básica. Esta conformación inicial de lo básico resulta inflexionada por la propia LSE, que dispone de cautelas específicas o singulares en relación con los territorios extrapeninsulares, insulares o no.

En efecto, "las actividades para el suministro de energía eléctrica que se desarrollen en los territorios insulares y extrapeninsulares será objeto de una reglamentación singular que atenderá a las especificidades derivadas de su ubicación territorial, previo informe de las Comunidades Autónomas afectadas" (art. 12.1 LSE). A lo que debe añadirse la posibilidad (que debe coheretarse con lo dispuesto en la disposición transitoria decimoquinta LSE) de que el sistema de ofertas (arts. 11 y 12.2 LSE) quede excluido cuando la actividad de producción de energía eléctrica se desarrolle en los territorios insulares y extrapeninsulares.

Capítulo aparte es la incidencia de la materia señalada en ciertos títulos estatales de carácter instrumental, a los que hace referencia la disposición final primera. 3 LSE, relativos a 'expropiación forzosa y servidumbres', reconducibles al art. 149.1.8 y 18 CE; o incluso al transporte de energía al que hace referencia el art. 149.1.22 CE (disposición final primera. 4).

Por lo que atañe a los títulos aducidos o aducibles por la Comunidad Autónoma para proceder a la ordenación del mencionado sector de actividad, hemos de reseñar que el art. 30.26 EACan atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en "instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen (...) energético". Limitación de competencia (las bases estatales en la materia) que desdice el carácter de 'exclusiva' con que el Estatuto encabeza el mencionado precepto. Idéntico alcance (desarrollo legislativo y ejecución) tiene las competencias contempladas en los arts. 32.9 EAC, que se refiere a "régimen energético" y 31.4 EAC (competencia exclusiva, "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11 y 13 de la Constitución") relativo a la 'ordenación y de la actividad económica regional'.

III

Delimitado el contorno competencial que resulta del bloque de la constitucionalidad en los términos antes reseñados, debemos sin embargo efectuar algunas consideraciones complementarias en relación con la dimensión europea de la regulación que se pretende; la delimitación de las bases en la materia; y, finalmente,

la planificación de la actividad económica, con particular referencia al sector eléctrico.

1. Respecto de la primera cuestión, hemos de reseñar la existencia de la Directiva 96/92/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre Normas comunes para el mercado interior de la electricidad (en adelante, Directiva 96/92) cuyo término de transposición es el 19 de febrero de 1999. No es éste el lugar de cómo el régimen jurídico de las Directivas se ha ido aproximando lenta, pero progresivamente, al régimen de los Reglamentos europeos, lo que se ha traducido no sólo en la fijación detallada de sus contenidos, sino en la determinación de un plazo para que la transposición sea efectiva, con la consiguiente reducción del ámbito de disponibilidad de los Estados en el momento de efectuar la mencionada transposición. Transposición que para la Unión Europea es responsabilidad exclusiva del Estado, que responde ante aquélla de los incumplimientos, pues sólo los Estado son los destinatarios de las Directivas, según se desprende del art. 189 del Tratado. Sí hemos de recordar aquí la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con "la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno", que ha de seguir "necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas"; criterios que "no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, ya que la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico" (SSTC 252/88; 64/91; 236/91; 79/92; 117/92; 80/93; 141/93; 112/95 146/96). La consecuencia de ello es que "la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario" (STC 236/91). Ya se expresó anteriormente la naturaleza e intensidad de los títulos competenciales concurrentes. También se señaló cómo la responsabilidad del incumplimiento de la transposición de la Directiva es del Estado (como por otra parte se deduce de la Directiva 96/92, que llama al Estado a los efectos del cumplimiento de determinadas obligaciones de comunicación a la Comisión). Ciertamente, la delimitación exacta del alcance de la transposición es más compleja en aquellos supuestos, como el presente, en el que existe una manifiesta concurrencia competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas, con multiplicidad de títulos de naturaleza y alcance distintos. A esta

cuestión iremos seguidamente, cuando tratemos la delimitación de las bases y el alcance del título de planificación económica con incidencia en el sector energético.

2. El concepto de 'bases', es sabido, ha de ser entendido como noción material, de forma que las mismas puedan ser racionalmente deducibles de la legislación vigente, aunque las Cortes "deberán establecer que es lo que haya de entenderse por básico", de forma que en caso necesario será decidido por el Tribunal Constitucional "en su calidad de supremo intérprete de la Constitución" (SSTC 32/81; 197/96, por todas). Este carácter material de la base (común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental previstas por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias) tiene como finalidad esencial "procurar que la definición de lo básico no quede en cada caso a la libre disposición del legislador estatal, "pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas" (SSTC 69/88; 80/88; 197/96, por todas). Tal cualificada función tiene asimismo como cualificada consecuencia formal el que "el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley" (STC 1/82), instrumento normativo que permite "una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas" (STC 69/88). Determinación de la que queda excluida la potestad reglamentaria, "dispensa excepcional" (STC 197/96) de la regla que, hoy día, asentada la estructura constitucional del Estado, no es otra que la fijación de las bases mediante el instrumento formal legal.

En este proceso de decantación de 'lo básico', no puede olvidarse que a veces la norma constituye un "juicio político o de oportunidad respecto a la acción desarrollada por el legislador" expresivo por lo demás de una opción política que puede tener desde tal perspectiva suficiente amparo en el marco de coincidencias que es la Constitución (STC 197/96); lo que difiere sustancialmente de la "calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos" (STC id.)

3. Final referencia debe hacerse al título 'planificación económica'. De interesante cita es la STC 197/96, de 28 de noviembre, en la que el Alto Tribunal efectúa un excursus histórico de la doctrina del Tribunal en relación con la

delimitación del mencionado título y su relación con otros concurrentes. Interés que se redobla por el hecho de que en esta ocasión el Tribunal Constitucional contrastó el alcance de tal título con aquellos que inciden en 'materia energética'. A modo de resumen, el Alto Tribunal efectuó las siguientes consideraciones: a) aunque en los supuestos de concurrencia de títulos la regla es que el específico prevalezca sobre el genérico (SSTC 87/87; 69/88), tal criterio no tiene "valor absoluto" (STS 213/88). En relación con la 'Ordenación del sector petrolero', "no podría afirmarse con carácter general, y menos aún absoluto, que en un sector tan importante para el desarrollo de la actividad económica en general como el del petróleo (...) las competencias específicas, por ejemplo, en materia energética hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso sobre las relativas a la planificación económica; y mucho menos que las primeras hayan de desplazar totalmente a las segundas" (STC 197/96); b) dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura "las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (SSTC 95/86; 188/89). Doctrina aplicable con mayor razón a supuestos en los que existen, como en el presente, reservas competenciales expresas en favor del Estado tanto respecto de la actividad económica general (art. 149.1.13 C.E.) como del específico sector energético (art. 149.1.25 C.E.). Por lo que no es preciso efectuar esfuerzo interpretativo alguno para afirmar (...) que de esa competencia estatal de Dirección General de la economía (...) forman parte (...) no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo" (STC 197/96); c) finalmente, uno y otro título (planificación económica/sector energético) no son equivalente o intercambiables. De ahí que cuando se trate de afirmar o negar el carácter básico de un precepto será preciso "determinar en cada caso si éste opera realmente, por ejemplo, en el ámbito de la planificación económica, o bien, también por ejemplo, en el del régimen energético. Sin olvidar, finalmente, que la competencia estatal en cuanto a la planificación económica ex art. 149.1.13 C.E. [y en ello difiere de la relativa a régimen energético ex art. 149.1.25 C.E.] no se agota en las bases, sino que comprende además la coordinación en tal materia (STC 197/96).

IV

Dos últimas consideraciones de carácter preliminar.

La primera es que se halla asimismo sometida a dictamen de este Consejo PNL de interposición de recurso de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria decimoquinta LSE (que dispone de un período de transición a la competencia hasta el 31 de diciembre del año 2000), que se ha fundamentado no en su carácter no básico, sino en su contradicción con el art. 46.1 EAC, en cuanto proscribire la aplicación en Canarias de todo tipo de monopolio; es decir, en tanto vulnera uno de los principios basilares del REF de Canarias, en sus aspectos económicos. Tal limitada consulta ha sido contestada en los precisos términos en que ha sido formulada, sin perjuicio de que ahora la regularidad de la LSE se analice no desde la perspectiva de la garantía constitucional-estatutaria del REF, sino respecto del pretendido carácter básico de toda la LSE y en cuanto tal delimitadora de las competencias autonómicas en la materia. De ahí que pueda ser posible que la LSE no afecte el principio de proscripción de monopolios en Canarias (es decir, no afecte al REF de Canarias desde esta perspectiva) y sin embargo pueda ser vulneradora de las competencias autonómicas, en la medida que la base pudiera haberse excedido de los límites que se deducen con naturalidad del parámetro constitucional/estatutario de aplicación en la materia.

La segunda, que poco después de la publicación de la LSE se aprobó la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico de Canarias (LSEC), al amparo, precisamente, de las competencias previstas en los arts. 30.26 y 32.11 EAC. Una y otra ley proceden a interpretar de diferente modo las bases en la materia, aunque en la labor hermenéutica que seguidamente ha de abordarse debemos aislar los supuestos de vulneración real de competencias autonómicas y/o básicas de aquellos otros que, en realidad, constituyen un juicio preventivo (STC 195/96) o hipotético (STC 118/96) de inconstitucionalidad, salvando en todo caso aquellas normas que sean susceptibles de ser interpretadas conforme al parámetro constitucional-estatutario de aplicación (STC 76/96).

V

Los preceptos cuestionados por la PNL afectan a la 'planificación eléctrica' [arts. 3.1.a) y 4]; a la 'garantía del suministro eléctrico' [arts. 10.2 y 3]; a la 'reglamentación singular de los territorios insulares y extrapeninsulares' [art. 12.1]; a los 'criterios de regulación de la distribución de la energía eléctrica' [arts. 39.3 y 41.1]; y, finalmente, la declaración básica contenida en la disposición final primera.1 LSE.

1. Comenzando por el último de los preceptos señalados (d.a. primera.1), con el mismo se declara el carácter básico de la LSE. La pretensión de inconstitucionalidad no parece plantearse en relación con los términos de tal declaración o con la posible inexistencia de competencia en la materia [pues se cita expresamente a los arts. 149.1.13 y 25 CE], sino en relación con los otros preceptos de la LSE que asimismo se cuestionan, pues [se dice en los Antecedentes de la PNL, cuando trata de la d.a. primera LSE] "como hemos visto, existen disposiciones que no tienen ese carácter básico". No puede discutirse la competencia básica en la materia (art. 149.1.13^a, 22^a y 25^a CE) y, ciertamente, se ha cumplido la exigencia constitucional de la predeterminación de lo básico mediante norma con rango de ley que, por cierto, a diferencia de la derogada LOSEN ha suprimido toda referencia al carácter básico de los futuros reglamentos, por ello inexistentes, de desarrollo, práctica que no se atempera al preciso rigor formal que las bases exigen en los términos que ha matizado el Tribunal Constitucional (STC 197/96). Bases del régimen energético legalmente configuradas [cuya necesidad ha había sido hecha sentir por el supremo intérprete de la Constitución (SSTC 96/84, 24/85, 197/96)] "a las que la Comunidad Autónoma ajustase determinadas actuaciones de ejecución e incluso de desarrollo legislativo". Cuestión distinta es si las bases legalmente configuradas se han excedido en la determinación de su alcance, bien porque la regulación pretendidamente básica sea ambigua, no se infiera tal carácter con naturalidad de su estructura, o se vacíe de contenido la correlativa competencia autonómica (STC 96/96).

Consecuentemente, la suerte de esta d.a. primera LSE va unida a la que tengan los preceptos dispositivos de la LSE asimismo cuestionados mediante la PNL de referencia. A ello iremos seguidamente.

2. La planificación eléctrica a la que hace referencia la LSE (arts. 3 y 4) tiene carácter 'indicativo', salvo lo referente a las 'instalaciones de transporte', gozará de la

participación de las Comunidades Autónomas y finalmente sometida al Congreso de los Diputados.

Complementariamente a lo anteriormente dicho en relación con el alcance de los títulos competenciales concernidos, debe tenerse en cuenta:

a) que el Estado cuenta no sólo con la competencia de fijación de bases del régimen energético, sino también en la planificación de la actividad económica y en su coordinación, lo que refuerza el título competencial básico, siendo inherente a la misma un cierto poder de dirección (STC 118/96), pudiendo amparar la fijación de medios y sistema de relación, información recíproca, homogeneidad técnica y acción conjunta (STC 118/96) y siendo su confesado fin la integración de subsistemas en un sistema, evitando disfunciones (SSTC 118/96, 147/96).

b) que si bien la Comunidad Autónoma cuenta con competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen energético básicamente fijado (art. 31.4 EAC), su competencia planificadora se ejercerá 'de acuerdo con las bases' del Estado, expresión que implica de suyo una mayor sujeción en el desarrollo, sin que ello implique el vaciamiento del título (STC 96/96).

c) que es indudable asimismo la competencia autonómica en una materia que es sustancialmente concurrente, aunque en materia de transporte de energía es el criterio territorial el determinante de la distribución competencial (art. 149.1.22 CE). Debe tenerse en cuenta al respecto que la competencia de aprobación de planes es de quien ostenta la competencia material (STC 118/96). Estado y Comunidad Autónoma podrán en sus respectivos ámbitos competenciales, aprobar sus respectivos planes.

d) Según la exposición de motivos de la LSE, la planificación que se articula pretende fijar los "parámetros bajo los que cabe esperar que se desenvuelva el sector eléctrico en un futuro próximo, lo que puede facilitar decisiones de inversión de los diferentes agentes económicos"; es decir, es meramente 'indicativa' sin que se menoscaben las competencias autonómicas de planificación en la materia, que, en cualquier caso, están limitadas por las básicas del Estado en la materia. No es, pues, una planificación de la actividad económica de ese sector económico concreto con limitación o exclusión de las Comunidades Autónomas. Mediante la misma se da

información al 'mercado nacional' para que el mismo adopte sus decisiones de política empresarial, por lo que con naturalidad se engarza con el art. 38 CE, antes que con el art. 131 CE. Por más que dentro de la competencia estatal de "dirección de la actividad económica general' encuentran cobertura (...) criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como la previsión de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (STC 197/96). La LSE no llega a tanto, pues su objeto declarado es liberalizador, dejando a la libertad del mercado la consecución de los objetivos. Mas ello no puede implicar ni la abdicación de las competencias que constitucionalmente corresponden al Estado, a cuyo amparo puede 'indicar' a ese mercado liberalizado previsiones de futuro de interés relevante, indispensables para que es mercado adopte sus decisiones en una actividad económica prioritaria para el funcionamiento de empresas e industrias y, en general, para la vida colectiva del país.

e) El Estado podría "fijar un contenido mínimo e indispensable de los diferentes planes territoriales que permita su homologación posterior e integración en una planificación unitaria" (STC 118/96). No se trata de que la planificación eléctrica autonómica se integre en otra más general o amplia y a tal efecto incorpore el contenido mínimo básicamente fijado. Se trata de que las Comunidades Autónomas 'participen' en el diseño de la planificación indicativa de un sector económico relevante para lo que el Estado [sin perjuicio de las competencias de planificación autonómica en la materia] cuenta con competencia suficiente. Interpretado así el precepto, el mismo no parece que sea inconstitucional.

Ahora bien, no puede ocultarse que en el apartado 3 del art. 4 LSE (no cuestionado por la PNL) y que hace referencia al contenido de dicha planificación se contienen aspectos relativos no sólo a la información macroeconómica de la actividad de que se trata de interés 'general' del mercado, sino aspectos que pudieran incidir en las competencias autonómicas (de comercio interior; sobre consumidores y usuarios etc.) que podrían hacer cuestionable que fuera el Estado el que se pronunciara sobre tales aspectos, aunque no se puede desconocer que el instrumento planificador es 'participado' por las Comunidades Autónomas. Salvo que se entienda que la 'planificación indicativa del Estado' se construye con la aportación de cada Comunidad Autónoma, lo cual en el Estado complejo o compuesto es una exigencia

(máxime a la vista de los títulos competenciales del Estado) sobre todo cuando estamos ante competencias concurrentes.

Es decir, la 'planificación eléctrica nacional' se construye a partir de la información autonómica, esté o no en instrumento planificador propio.

f) Lo dicho vale para el transporte de energía, bien entendido que en este caso la planificación no es meramente indicativa. Debe tenerse en cuenta que la competencia del Estado en esta materia se limita a la "autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial" (art. 149.1.22 CE). El transporte intercomunitario o internacional en la medida que es competencia del Estado le permite al titular de la competencia incluirlo en el pertinente planificador -no indicativo- en el que, en todo caso, participan las Comunidades Autónomas y, por ello, es coherente que sea el Congreso el que lo apruebe. Bien entendido que no puede pronunciarse sobre el transporte simplemente intracomunitario, en los términos que resultan de la CE.

3. Ciertamente, que alguno de los supuestos excepcionales a los que hace referencia el art. 10.2 LSE podrían ser reconducibles a títulos competenciales del Estado [defensa nacional; comercio exterior; o incluso protección civil, cuando se afecte un interés supracomunitario (STC 118/96)] y es lo que permitiría que el Gobierno pudiera adoptar alguna de las medidas que se disponen en el apartado 3 del citado art. 10 LSE, máxime cuando la situación pudiera afectar a todo el territorio nacional o de manera inescindible a dos o más Comunidades Autónomas. Pero es dudoso que ésa fuera la solución constitucionalmente más correcta cuando sólo fuera una la Comunidad Autónoma afectada y no hubiera riesgo de que pudiera afectar a otras colindantes, como es el caso de Canarias. Admitiendo el carácter básico del suministro de energía (art. 10.1 LSE, no cuestionado por la PNL) y, en consecuencia, también de las situaciones y medidas que se contemplan en los apartados 2 y 3 del mismo artículo (sí cuestionados por la PNL), la adopción de una medida concreta (máxime si ha habido colaboración entre Estado y Comunidad Autónoma) parece que debiera serlo por la Comunidad, que se limitaría a una actividad que se asemeja mucho a simple ejecución, para lo que esta Comunidad tiene competencia. Debe tenerse en cuenta que ante situaciones calificables de 'protección civil' -algunas de

las cuales pueden estar en la génesis de las situaciones a las que llama la LSE- es constitucionalmente lícito que el Estado asuma una cierta posición de preeminencia a los efectos de garantizar una "dirección y organización unitarias", pero ello sólo sería posible constitucionalmente cuando concurra un interés nacional y supraautonómico" (STC 118/96).

4. El art. 12.1 LSE (cuestionado por la PNL) no contiene medida alguna que pudiera entenderse vulneradora de las competencias autonómicas en la materia. El recurso en este punto pudiera ser preventivo, pues en su momento -cuando se aprueben los reglamentos a los que llama la LSE- se podrá defender el Estatuto mediante el planteamiento del correspondiente conflicto. En efecto, se dispone que "las actividades de suministro de energía eléctrica que se desarrollen en los territorios insulares (...) serán objeto de una reglamentación específica que atenderá a las especificidades derivadas de su ubicación territorial".

- La norma no es más que una concreción del mandato contenido en el art. 138.1 CE al Estado para que atienda "en particular a las circunstancias del hecho insular", por lo que desde esta perspectiva la norma es irreprochable.

- Por la finalidad pretendida (es decir, que el suministro en Canarias va a atener una regulación singular) la norma se compadece poco con el fin que se asigna a las normas básicas del Estado ('común denominador normativo').

- De ser básica, la remisión genérica e indeterminada a norma reglamentaria puede ser constitucionalmente cuestionable (STC 197/96).

- Esa futura regulación reglamentaria -incluso la norma legal ahora cuestionada- pudiera entenderse que incide de alguna forma en los aspectos económicos del REF, pues debe recordarse que forma parte del mismo la garantía de que el coste del suministro de energía eléctrica sea 'equivalente' al del resto del territorio nacional.

5. Se cuestionan, finalmente, los arts. 39.3 y 41.3 LSE relativos a los criterios de distribución de energía eléctrica, en atención con la determinación de zonas eléctricas y vinculadas con la configuración de la red de transporte y de ésta con las unidades de producción, lo que se hará previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas "con el objeto de que exista la adecuada coordinación del desarrollo de las actividades de distribución", cuya principal función es la de "realizar el suministro de energía a los usuarios" [art. 41.1.a) LSE].

- Se articula una trabazón técnica entre producción, transporte, distribución y suministro (en lo que juega un fundamental papel la delimitación de zonas y trazado de líneas de transporte) lo que justifica, precisamente, que sea el Estado el que coordine el desarrollo de las actividades de distribución. Todo lo cual será efectuado por el Gobierno, "previo acuerdo con las Comunidades Autónomas". De donde las zonas eléctricas probablemente no van a coincidir con el territorio de cada Comunidad Autónoma, lo que exigirá -dado el alcance supracomunitario de la medidas que se proponen- que sea el Estado el que, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas, adopte las medidas pertinentes a los efectos que se indican. Ésta se impone, pues, cuando el 'interés general' o, si se quiere, supraautonómico obliga precisamente a ello, bien entendido que no es constitucionalmente aceptable que las limitaciones derivadas del uso de técnicas de coordinación puedan vaciar o limitar irrazonablemente las competencias autonómicas (STC 118/96). Y éste es el *quid* de la cuestión. La energía suministrada en Canarias no se produce o procede -ni, consecuentemente, incide o afecta- a otras Comunidades Autónomas; por la misma razón, Canarias no está conectada a una red supracomunitaria de transporte de energía eléctrica. Es más, cada isla constituye un subsistema eléctrico dentro del mapa de la Comunidad Autónoma (es decir, cada isla es una "zona eléctrica" utilizando la terminología de la LSE), por lo que podría pensarse que la distribución y suministro de energía en Canarias no está prefigurada en el precepto (art. 39.3 LSE) que la PNL cuestiona. Y tal es así, que tal precepto habla de "zonas eléctricas con características comunes y vinculadas" con redes de transporte y centros de producción, lo que desde luego no parece que sea aplicable a Canarias. Claro que este precepto debe ponerse en relación con el asimismo cuestionado art. 41.3 LSE, que veremos a continuación.

- Existe una conexión material inmediata entre la actividad de distribución y el suministro a los usuarios. En efecto, la primera obligación de las empresas distribuidoras es la de "realizar el suministro de energía a los usuarios" [art. 41.1.a) LSE]. Y debemos recordar en este punto que la LSE (art. 12.1, antes analizado) dice que "las actividades para el suministro de energía eléctrica" que se desarrollen en los territorios insulares tendrán una reglamentación singular, por lo que, ciertamente, es más que probable que haya una conexión material entre el mencionado art. 12.1 y los preceptos que comentamos.

- Por las razones antedichas es coherente que el Estado publique las zonas eléctricas diferenciadas del territorio nacional "de acuerdo con el apartado 3 del art. 39", con lo que pudiera entenderse que de no darse las condiciones allí explicitadas [por ejemplo, el caso de Canarias] no sería de aplicación el apartado 3 del art. 41. Por la misma razón, es el Estado el que determina quién ha de ser el gestor de la red de distribución, lo que hará previo informe de las Comunidades Autónomas (se entiende, cuando son varias las afectadas) o "previo acuerdo con la Comunidad Autónoma correspondiente, cuando la zona se ciña a su ámbito territorial", que es el caso de Canarias. Ciertamente, la colaboración -a diferencia de la coordinación- presupone una cierta coparticipación en determinada materia, sin que ninguna de las partes intervenga mediante técnicas de preeminencia. De ahí que a la colaboración -a diferencia de la coordinación- es consustancial la voluntariedad y la técnica en cuanto tal es consecuencia obligada del Estado de las Autonomías. Ahora bien, no existiendo efectos extraterritoriales, ni afectándose ni incidiendo en otras Comunidades Autónomas, no parece adecuado que sea el Estado el que determine qué zonas y qué gestor de distribución se designará en Canarias. El Estado puede señalar criterios básicos a tener en cuenta a la hora de determinar unas y otros; puede, como vimos, adoptar algunas cautelas de orden básico a fin de garantizar el suministro; puede incluso imponer ciertas obligaciones básicas a tales empresas de distribución (que es a lo que se contrae los dos últimos párrafos del apartado 3 de art. 42 LSE), pero lo que no parece que pueda hacer es suplantar la elección del modelo de distribución de energía que la Comunidad estime conveniente, máxime su configuración geográfica insular, ni determinar cuál ha de ser el gestor de la distribución de energía.

VI

Finalmente, ha de significarse que recientemente se ha aprobado la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de Regulación del Sector Eléctrico de Canarias, de la que podemos entresacar los siguientes contenidos:

- Es la Comunidad Autónoma la que realiza la planificación eléctrica, vinculante, del sector eléctrico de Canarias, "de acuerdo con las bases del régimen energético" [arts. 5.1.a) y 6 LSEC].

- Es la Comunidad Autónoma la que fija los criterios de distribución de energía (art. 14 LSEC) y quien designa al gestor de la red (disposición adicional cuarta LSEC)

CONCLUSIONES

1. La disposición final primera LSE es reparable en la medida que declara básicos preceptos que, conforme resulta de los Fundamentos (III y V.1), no parecen responder a los principios exigibles para tal clase de Normas.

2. Los arts. 3.1.a), 4.1 y 2 y 12.1 LSE no pueden ser considerados inconstitucionales, si se interpretan conforme se razona en el Fundamento V, apartados 2 y 4.

3. Los arts. 10.2 y 3, 39.3 y 41.3 LSE, son constitucionalmente cuestionables en los términos que resultan del Fundamento V, apartados 3 y 5.