

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**2622** *Pleno. Sentencia 21/2017, de 2 de febrero de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 5191-2016. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia. Competencias sobre energía: nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan diversos aspectos de la relación económica entre compañías distribuidoras y comercializadoras de electricidad y los consumidores (STC 18/2011).*

ECLI:ES:TC:2017: 21

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5191-2016 interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 32, párrafo segundo, 33 y 34 de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia. Han comparecido y formulado alegaciones la Xunta y el Parlamento de Galicia, por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 30 de septiembre de 2016, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpone un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 32, párrafo segundo, 33 y 34 de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia (en lo que sigue, Ley de Galicia 13/2015). En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 CE, a los efectos de que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales recurridos.

a) La demanda parte de que los preceptos impugnados están vinculados con la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica y anticipa que incurren en inconstitucionalidad mediata por incumplir las normas básicas contenidas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (en adelante, LSE), y en su normativa reglamentaria de desarrollo, dictada por el Estado al amparo de las competencias que le reconocen las reglas 13 y 25 del art. 149.1 CE. A su juicio, esta vulneración acarrea como daño adicional el trato discriminatorio que se dispensa a los operadores de Galicia en relación con los del resto de España.

Recuerda que la regulación del sector eléctrico, por su carácter estratégico, tiene naturaleza básica, y cita diversos pronunciamientos constitucionales en este sentido, en particular, la STC 62/2016, de 17 de marzo. Además, resalta que en esta Sentencia se aborda el posible entrecruzamiento de títulos competenciales, considerándose el relativo al régimen energético de aplicación preferente sobre otros más generales como podría ser el de «defensa del consumidor y del usuario», que invoca la exposición de motivos de la Ley impugnada.

Hace especial énfasis, con apoyo en las SSTC 18/2011, de 3 de marzo; 148/2011, 28 de septiembre, y 102/2013, de 23 de abril, en que el concepto de bases comprende las normas con rango legal sobre la ordenación del sector eléctrico y también, de manera excepcional y de acuerdo con la doctrina constitucional sobre el concepto material de bases, normas de carácter reglamentario y actos de naturaleza ejecutiva, especialmente, pero no sólo, con respecto al régimen económico del sector, que es precisamente el afectado por las tres normas objeto de recurso.

b) Entrando en el análisis de los preceptos impugnados, argumenta que el art. 32, párrafo segundo, de la Ley de Galicia 13/2015, al regular el cobro de derechos de extensión a los operadores económicos adquirentes del suelo urbanizado que soliciten una nueva extensión o ampliación de potencia, desconoce los preceptos legales y reglamentarios estatales que disciplinan el régimen de acometidas y su retribución, concretamente el art. 38.8 LSE y el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica. De este Real Decreto la demanda destaca como preceptos básicos contradichos el art. 25 («Criterios para la determinación de los pagos por derechos de extensión») y el art. 28 («Vigencia de los derechos de extensión»). Así, el Abogado del Estado entiende que el precepto autonómico incide de modo directo en los ingresos a obtener por las empresas distribuidoras, determinando las condiciones de su retribución, «siendo esta, como es, un elemento esencial y básico propio del régimen económico del sector eléctrico». Insiste especialmente en que el art. 28 del citado Real Decreto ya regula la vigencia de los derechos de extensión y que la disposición autonómica infringe la regulación estatal, por lo que es inconstitucional.

c) En segundo lugar, el art. 33 de la Ley de Galicia 13/2015, con arreglo al cual el precio de alquiler y compra de los contadores de consumo eléctrico que admiten teled medida y telegestión (equipos de medida electrónicos, también denominados digitales) se hace depender de si están integrados o no en el correspondiente sistema, contraviene la normativa estatal que establece el precio del equipo con independencia de su efectiva integración. Invoca como norma básica de contraste el art. 14.9 LSE, que reconoce al Estado la competencia para establecer el régimen económico del alquiler de aparatos de medida, sin que la normativa aprobada por el Estado en ejercicio de esta competencia (cita, entre otras, la Orden IET/1491/2013, de 1 de agosto, por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica para su aplicación a partir de agosto de 2013) tenga en consideración si los equipos están o no efectivamente integrados en los sistemas de teled medida y telegestión. Además, la norma impugnada tipifica una nueva infracción leve, distinta de las previstas en la LSE, para los operadores que incumplan la prohibición de cobrar por equipos de medida electrónicos mientras no estén integrados en el correspondiente sistema y sean plenamente operativos.

d) En tercer y último lugar, el art. 34 de la Ley autonómica, al regular los supuestos excepcionales en que la facturación puede hacerse, en lugar de por lecturas reales, en función de estimaciones, es contrario a determinados preceptos estatales que, a su juicio, son básicos. Aduce que el art. 2 del Real Decreto 1718/2012, de 28 de diciembre, por el que se determina el procedimiento para realizar la lectura y facturación de los suministros de energía en baja tensión con potencia contratada no superior a 15 kW, prevé que la facturación de los consumidores acogidos al precio voluntario de pequeño consumidor se efectuará por la empresa comercializadora de último recurso con una periodicidad bimestral y con base en lecturas reales, salvo unos supuestos excepcionales. Pues bien,

considera que, aunque la norma autonómica invoca la legislación básica, lo hace de manera fraudulenta, contraviniéndola en realidad, pues permite realizar facturaciones en función de estimaciones en supuestos distintos de los previstos en ella.

Finaliza su escrito solicitando al Tribunal que declare la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 32, párrafo segundo, 33 y 34 de la Ley de Galicia 13/2015.

2. Mediante providencia de 18 de octubre de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Xunta y al Parlamento de Galicia, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, que determina la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos, y publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Por sendos escritos registrados en este Tribunal el 26 de octubre y el 2 de noviembre de 2016, respectivamente, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron el acuerdo de la Mesa de cada una de las Cámaras de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante un escrito registrado en este Tribunal el día 4 de noviembre de 2016, el Letrado de la Xunta de Galicia se personó en el procedimiento, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Por providencia de 7 de noviembre de 2016, se le tuvo por personado y parte, accediéndose, asimismo, a la prórroga en ocho días del plazo inicial.

5. El Presidente del Parlamento de Galicia presentó un escrito el día 23 de noviembre de 2016 por el que comunicaba el acuerdo de su Mesa de personarse en el proceso, acompañando las alegaciones de sus servicios jurídicos.

a) Dichas alegaciones abordan en primer lugar la impugnación del art. 32, párrafo segundo, de la Ley de Galicia 13/2015, que, según indica, viene a resolver los numerosos conflictos, disfuncionalidades e inseguridad jurídica derivados de que ni en legislación sectorial eléctrica ni en la urbanística se prevé el *ratio* de electrificación mínima para los suelos de uso industrial. Para colmar esta laguna, con miras a favorecer el desarrollo económico de Galicia (art. 30.I.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, en adelante, EAG), y en ejercicio de las competencias autonómicas en materia urbanística (art. 27.3 EAG) y de desarrollo de las bases del régimen energético (art. 28.3 EAG), se ha aprobado la norma impugnada, cuyo objetivo es que no se cobre de nuevo el dimensionamiento de la red eléctrica que ya estaba incluido en los costes de urbanización y adquisición de la parcela, evitando así un incremento de costes que perjudica el desarrollo económico. Lógicamente, para cualquier otra potencia superior deberá pagarse la diferencia correspondiente.

b) Sobre la impugnación del art. 33 de la Ley, el Letrado del Parlamento de Galicia afirma que se justifica por las numerosas denuncias presentadas por los consumidores contra las compañías distribuidoras de energía eléctrica debido a que los equipos aptos para la telegestión y la teled medida que se han instalado no están conectados a los correspondientes sistemas, por lo que la facturación sigue sin estar basada en datos de consumo real. Considera que es razonable y justo que hasta que el equipo no esté integrado en el sistema y plenamente operativo se cobre lo que correspondería al equipo de medida analógico anteriormente instalado. En este sentido, invoca la competencia autonómica exclusiva en materia de protección de los consumidores, ejercida mediante la Ley de Galicia 2/2012, de 28 de marzo, de protección general de las personas consumidoras y usuarias, que incluye como servicios básicos de interés general el suministro de electricidad y prevé la elaboración por la Administración autonómica de un plan anual de vigilancia del mercado, que incluirá actuaciones de control e inspección de

los bienes y servicios puestos a disposición del consumidor. Añade que la calificación competencial del precepto impugnado debe ser teleológica, como se indicó en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3, teniendo en cuenta que la norma no pretende operar sobre la política general de precios ni sobre las obligaciones de las distribuidoras de electricidad, sino evitar un enriquecimiento injusto de estas a costa del consumidor.

c) Por lo que se refiere al tercer precepto objeto del recurso, el Letrado del Parlamento argumenta que una efectiva protección del consumidor exige que las compañías facturen, con carácter general, en función del consumo real, regulando los supuestos que presentan dudas para evitar interpretaciones de la supuesta voluntad del consumidor que pudieran perjudicarlo en sus derechos.

Termina sus alegaciones interesando que el Tribunal desestime el recurso y declare que las normas impugnadas son acordes con el marco constitucional.

6. El Letrado de la Xunta de Galicia evacuó el 30 de noviembre de 2016 el trámite de alegaciones conferido, mediante un escrito cuyo contenido se sintetiza a continuación:

a) Comienza con unas reflexiones generales sobre la distribución de competencias en el sector eléctrico, citando las SSTC 148/2011 y 4/2013, en las que se reconoció a las Comunidades Autónomas un cierto margen de desarrollo de las bases estatales en esta materia. Señala que la competencia estatal que debe tenerse en cuenta es la contenida en el art. 149.1.25 y no la del 149.1.13 CE, al tiempo que acentúa el engarce de la normativa autonómica cuestionada con la protección de los consumidores y usuarios.

Como aproximación general a los tres preceptos impugnados, sostiene que ninguno de ellos sustituye o desplaza a normas estatales, sino que únicamente hacen especificaciones de las mismas, sin contradecirlas. En ellos se regulan aspectos muy concretos que no afectan a los principios o líneas directrices que regulan el sector ni modifican la retribución de la actividad de distribución.

b) En relación con el art. 32 de la Ley de Galicia 13/2015 el Letrado de la Xunta enfatiza que su párrafo primero, que no ha sido impugnado, establece un *ratio* de electrificación mínima de los nuevos desarrollos de suelos de uso industrial, debiendo interpretarse el párrafo segundo a la luz de dicho requisito. Así, lo que persigue la norma impugnada es que, una vez exigido al promotor de suelo industrial una electrificación mínima de la parcela, el adquirente del terreno no haya de sufragar de nuevo unas infraestructuras de extensión ya ejecutadas a costa de aquel. Alega que la normativa estatal anterior al Real Decreto 1048/2013 ya contenía una previsión como la recogida en la norma gallega, a lo que añade que esta realiza la única interpretación posible de la normativa básica estatal sobre los derechos de extensión, por lo que no se modifica tal normativa, sino que se complementa en aspectos no previstos en ella, de acuerdo con el título competencial de desarrollo que corresponde a la Comunidad Autónoma. Si el Estado sostiene que la norma impugnada contradice las bases estatales estaría admitiendo — considera el Letrado de la Xunta— que estas permiten exigir un doble pago por las mismas infraestructuras. Descarta, por último, que la referencia del Abogado del Estado a la vigencia de los derechos de extensión (art. 28 del Real Decreto 1048/2013) ponga de manifiesto contradicción alguna entre la norma autonómica y la básica del Estado.

c) En lo que atañe al art. 33, arguye que no establece retribución o precio alguno para los equipos de medida, ni contradice los fijados por el Estado sino que, en virtud de la competencia autonómica de desarrollo de las bases estatales de regulación del sector eléctrico y de protección de los consumidores, afronta una anomalía que se está produciendo cuando se instalan contadores electrónicos, que permiten la telemedida y la telegestión, pero no se conectan a los sistemas respectivos, de tal suerte que el consumidor satisface un precio por ellos sin beneficiarse de sus ventajas. Para sustentar su tesis, apela a la normativa, tanto nacional como europea, aprobada para impulsar la sustitución de los equipos de medida analógicos por electrónicos, según la cual los nuevos

contadores deben obligatoriamente conectarse a los sistemas que permiten la discriminación horaria y la lectura no presencial. Asimismo, resalta que la normativa de la Unión Europea (Directivas 2009/72/CE y 2012/27/UE) vincula la introducción de los contadores electrónicos con la protección de los consumidores.

En la misma línea, cita varios informes de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en los que se ponen de manifiesto ciertas deficiencias en el plan de sustitución de contadores, en especial, la falta de conexión de los equipos a los sistemas de teled medida y telegestión, que es precisamente el problema que afronta la norma impugnada, en defensa de los derechos de los consumidores. En tales informes el organismo regulador se hace eco de que el pago por equipos no conectados supone que los consumidores asumen un mayor coste sin beneficiarse de las ventajas derivadas de los mismos. También alude a algún pronunciamiento judicial en que, por aplicación de la normativa sobre protección de los consumidores, se ha obligado a una distribuidora a devolver lo cobrado por equipos de medición no conectados a los sistemas de teled medida y telegestión. Finaliza su argumentación justificando que se tipifique como infracción la conducta contraria a lo dispuesto en la norma gallega, a partir de la doctrina constitucional según la cual la potestad sancionadora corresponde a quien posee la competencia material.

d) Por último, en cuanto al art. 34 de la Ley de Galicia 15/2010 que el Gobierno de la Nación objeta por entender que modifica la normativa básica estatal sobre facturación mediante estimaciones de consumo, el representante de la Xunta expone que la Administración autonómica está recibiendo reclamaciones de los consumidores a los que se factura mediante estimaciones aun después de haber sido sustituidos sus contadores analógicos por electrónicos, sin haber prestado su consentimiento para ello. Lo único que pretende la norma autonómica –afirma– es reforzar el carácter expreso del posible pacto que implique facturación con base en estimaciones, exigiendo que figure expresamente en el documento contractual, pero sin añadir ningún supuesto nuevo de pacto de estimación. Por tanto, al regularse tan solo una garantía en beneficio del consumidor, no se afecta al régimen económico de la actividad de distribución, justificándose la medida por su vinculación con la materia de protección de los consumidores y de desarrollo legislativo en materia de energía.

7. El Pleno de este Tribunal Constitucional acordó, mediante providencia de 1 de diciembre de 2016, oír a las partes personadas en este proceso para que, en el plazo común de cinco días, pudieran alegar lo que estimaren pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión que determina el art. 161.2 CE. La Xunta y el Parlamento de Galicia interesaron el levantamiento de la suspensión mediante escritos presentados los días 9 y 16 de diciembre de 2016, respectivamente. Por su parte, el Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante un escrito registrado el 13 de diciembre de 2016, en el que solicitaba que se mantuviera la suspensión, acompañando un informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo que cuantificaba los perjuicios que se producirían en otro caso.

8. Por providencia de 31 de enero de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de febrero del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre y representación del Presidente del Gobierno, tiene como objeto la impugnación de los arts. 32, párrafo segundo, 33 y 34 de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia (en adelante, Ley de Galicia 13/2015).

El recurso se plantea por motivos exclusivamente competenciales, pues se imputa a los preceptos impugnados la vulneración de las competencias estatales en materia de energía eléctrica derivadas de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, que reconocen al Estado

la competencia para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y las «bases del régimen minero y energético», respectivamente. En ejercicio de estas competencias se dictó la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (en lo que sigue, LSE) y su normativa de desarrollo, que los preceptos autonómicos impugnados infringen, según el recurrente. En particular, se denuncia el quebrantamiento de la regulación del régimen económico de la actividad de distribución de electricidad, que la demanda considera que, en sus aspectos básicos, es competencia del Estado.

Por su parte, tanto la representación procesal de la Xunta como la del Parlamento de Galicia postulan la desestimación del recurso, aduciendo que los preceptos impugnados se enmarcan en la competencia de desarrollo de las bases del régimen energético, según el art. 28.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), en conexión con la competencia de defensa del consumidor y del usuario (art. 30.4 del texto estatutario).

2. Dado el objeto del proceso, para su enjuiciamiento debemos comenzar por encuadrar la controversia conforme al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, atendiendo al contenido y finalidad de los preceptos impugnados, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina sobre los criterios de incardinación competencial (SSTC 197/1996, de 3 de noviembre, FJ 3; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3, y 62/2016, de 17 de marzo, FJ 5, entre muchas otras).

Debemos de la misma forma recordar que las normas de Derecho europeo —algunas de ellas citadas en defensa de los preceptos impugnados—, ni son canon de constitucionalidad de las leyes, estatales o autonómicas, ni predeterminan, tampoco, el reparto interno de competencias en orden al desarrollo o ejecución de la normativa de la Unión (STC 103/2015, de 28 de mayo, FJ 3).

Los Letrados de la Xunta y del Parlamento de Galicia aceptan el encuadramiento de la controversia dentro de las «bases del régimen... energético» que postula el Abogado del Estado si bien invocan, por un lado, que las normas impugnadas no contravienen las bases estatales en dicha materia, sino que son un desarrollo de las mismas y, por otro, que tal desarrollo está conectado con la competencia autonómica sobre la defensa del consumidor y del usuario.

Pues bien, los arts. 32 (del que solo se recurre el párrafo segundo), 33 y 34 de la Ley de Galicia 13/2015 llevan por título, respectivamente: «Tratamiento de las solicitudes de potencia eléctrica de los operadores económicos en suelos industriales»; «Cobros indebidos por sustitución de equipos de medida» y «Obligación de facturación con base en consumos reales». De la mera lectura de estas rúbricas se desprende que en ellos se contienen reglas específicas en el ámbito del régimen económico del sector eléctrico, como son la contraprestación a cargo de los consumidores por los llamados derechos de extensión y por el alquiler de equipos de medida y la forma de calcular el consumo de energía eléctrica, respectivamente. Con ello, se incide en aspectos concretos de la relación económica que vincula a las compañías distribuidoras y comercializadoras de electricidad con los consumidores, pudiendo incluso tener repercusiones para el conjunto del sistema eléctrico, como se indicará más adelante.

Es cierto que la exposición de motivos de la Ley autonómica impugnada señala como finalidad de las normas impugnadas la «efectiva protección de la totalidad de los consumidores», pero también que los tres artículos se incardinan en el capítulo IX de la Ley de Galicia 13/2015, denominado «Energía», lo que pone de relieve que para el propio legislador autonómico esta es la materia con la que guardan una relación más estrecha. Al respecto, hemos de recordar que este Tribunal Constitucional, en supuestos similares, ya ha establecido el criterio de la preferencia del título competencial especial sobre el general (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 2; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6; 148/2011, de 28 de septiembre, FFJJ 3 y 6, y 165/2016, de 6 de octubre, FJ 12). Así, desde la temprana STC 71/1982, FJ 2, hemos señalado el carácter multidisciplinar y los «contornos

imprecisos» de la materia «defensa del consumidor y usuario», que no es sino el resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales, las cuales –como es aquí el caso– son reconducibles a otros títulos competenciales tanto estatales como autonómicos.

De acuerdo con el criterio expuesto, en asuntos análogos al aquí planteado hemos considerado que los preceptos controvertidos deben incardinarse en la materia relacionada con la energía y, más concretamente, con el subsector eléctrico, por ser los títulos competenciales relativos a esta materia más específicos que el referente a la defensa de los consumidores y usuarios. Así hicimos en la STC 148/2011, de 23 de septiembre, FJ 3, en la que enjuiciábamos la constitucionalidad de ciertas normas de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico y en la STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 2, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico, en las que concluimos que los artículos impugnados en tales procesos debían encuadrarse en la materia relacionada con la energía y, más concretamente, con el subsector eléctrico, por ser los títulos competenciales relativos a esta materia más específicos que el referente a la defensa de los consumidores y usuarios.

La misma conclusión hemos alcanzado recientemente respecto del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, de la que hemos afirmado que «entronca directamente con la ordenación del suministro de electricidad y de gas, los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes, entre los que se encuentran la obligación de las empresas comercializadoras de suministrar la electricidad y el gas, el derecho a exigir el pago del suministro y a adoptar medidas respecto a los consumidores que estén en situación de impago. En efecto, tales preceptos inciden directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de uno de los sujetos que intervienen en el sector eléctrico y de gas, al afectar directamente a sus obligaciones y derechos, y también conciernen a la garantía del suministro, al tener como finalidad introducir una causa de suspensión de la interrupción del mismo en caso de impago. Tales circunstancias, nos permiten considerar que, por su contenido y finalidad, los preceptos impugnados presentan una conexión más estrecha con el ámbito del sector energético, de preferente aplicación, dado el carácter específico del mismo, lo que determina el desplazamiento de los títulos competenciales ‘consumo’ y ‘servicios sociales’» [STC 62/2016, de 17 de marzo, FJ 7].

Así pues, los títulos competenciales estatales que debemos tomar en consideración son los de las reglas 13 («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y 25 («bases del régimen... energético») del art. 149.1 CE, que habrán de ponerse en relación con el de desarrollo de las bases del régimen energético (art. 28.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia: EAG), por resultar más específico que el de defensa de los consumidores, invocado por la Xunta y el Parlamento de Galicia.

Dados los títulos competenciales aplicables, la cuestión aquí suscitada se centra en determinar si los preceptos recurridos pueden considerarse un desarrollo de las bases estatales compatible con ellas o si, por el contrario, infringen la normativa básica sobre el régimen económico del sector eléctrico, supuesto en el que, como señalamos, entre otras, en la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 17, nos encontraríamos «ante una inconstitucionalidad mediata en cuanto que los preceptos autonómicos resultarían contrarios al orden constitucional de distribución de competencias por contradecir lo establecido en la normativa básica estatal, lo que exige, con carácter previo a su concreto enjuiciamiento, comprobar que la norma estatal sea básica y, en segundo lugar, apreciar la existencia de una contradicción entre las normas estatal y autonómica que sea real y efectiva, así como insalvable por vía interpretativa».

Por consiguiente, para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos de la ley gallega recurridos debemos, en primer lugar, analizar el carácter básico de las normas estatales de contraste y, una vez confirmado este extremo, constatar si la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, es real, efectiva e insalvable por vía interpretativa (SSTC

151/1992, de 19 de octubre, FJ 1; 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 3; 4/2013, de 17 de enero, FJ 3; 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4; 106/2014, de 24 de junio, FJ 5; 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 4, y 88/2016, de 28 de abril, FJ 3).

3. Conforme a lo expuesto, resulta preciso ahora determinar el alcance de la normativa básica con la que hemos de contrastar los preceptos autonómicos impugnados. A este respecto, en la STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 4, con cita de la STC 18/2011, hemos recordado que «el Estado está habilitado para dictar normas básicas que regulen el funcionamiento del sector eléctrico en un entorno liberalizado si bien, como toda normativa básica, ha de cumplir determinadas exigencias de índole material y formal».

La STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 5, declaró que «el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 48/1988, de 2 de marzo, FJ 3, y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5)».

Por lo que hace a la perspectiva formal, en el ámbito de la energía eléctrica, la doctrina constitucional entiende que el concepto de bases comprende las normas con rango legal sobre la ordenación del sector eléctrico, y también, de manera excepcional y de acuerdo con el concepto material de bases, normas de carácter reglamentario y actos de naturaleza ejecutiva, especialmente, pero no sólo, con respecto al régimen económico del sector (STC 18/2011, FJ 8). Nuestra doctrina ha fijado los requisitos que deben cumplirse, de modo que se ha admitido que a esta perspectiva atiende «el principio de ley formal... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que como excepción a dicho principio de ley formal... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5)» (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11, citada por las SSTC 32/2016, FJ 4, y 62/2016, FJ 7).

Respecto al sector eléctrico en particular, en la reciente STC 205/2016, de 1 de diciembre, FJ 4, con cita de la STC 120/2016, de 23 de junio, FJ 3 c), hemos recordado que «en el caso de la ordenación del sector eléctrico la intervención de la norma reglamentaria, amparada tanto en el título general relativo a la planificación de la economía (art. 149.1.13 CE) como en el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), se justifica por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y por su carácter esencial para la totalidad de los sectores económicos y para la vida cotidiana (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6), así como en los casos en los que la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro y también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias (STC 4/2013, FJ 5)».

En ejercicio de sus competencias en el sector eléctrico el Estado ha aprobado la vigente Ley del sector eléctrico de 2013, de la que hemos destacado que «viene a sustituir, con carácter general, a la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que deroga casi totalmente, y tiene como finalidad básica establecer la regulación del sector eléctrico garantizando el suministro eléctrico y asegurando la sostenibilidad económica y financiera del sistema, al mismo tiempo que permitir un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico. Para ello, regula todos los elementos que conforman el sector eléctrico, lo que incluye la ordenación del suministro, el régimen económico y financiero del sistema, la gestión económica y técnica, las diferentes actividades integrantes del sector (producción, transporte, distribución y suministro, incluyendo en esta última la



comercialización), y otros aspectos más tangenciales (régimen de autorizaciones, régimen sancionador, expropiación y servidumbres en el ámbito eléctrico)» (STC 32/2016, de 16 de febrero, FJ 3).

De acuerdo con esto, las normas básicas estatales reguladoras del régimen económico de este sector no solo se encuentran en la vigente Ley del sector eléctrico, sino también en normas de rango inferior a la ley y en actos de naturaleza ejecutiva. Así pues, el rango inferior a la ley de las normas de contraste invocadas en el presente proceso constitucional no es óbice para apreciar su carácter básico en sentido formal, siempre que concurren las condiciones establecidas en la doctrina constitucional antes reseñada. Se deberá asimismo analizar en cada caso si, por su contenido, las normas alegadas por el Abogado del Estado son básicas desde la perspectiva material.

En todo caso, es importante subrayar que ni la representación del Parlamento ni la de la Xunta de Galicia ponen en duda el carácter básico de las normas de contraste que aporta la demanda, sino que centran sus alegaciones en defender que los preceptos recurridos son compatibles con ellas.

4. A partir de lo expuesto, procede iniciar el enjuiciamiento de los distintos preceptos impugnados, analizando para cada uno de ellos, en primer lugar, si la norma estatal de contraste tiene carácter básico y, en su caso, una vez verificado esto, si el precepto autonómico incurre en una contradicción con ella que sea insalvable por vía interpretativa.

Así, el art. 32 de la Ley de Galicia 13/2015, bajo el título «tratamiento de las solicitudes de potencia eléctrica de los operadores económicos en suelos industriales» dispone lo siguiente:

«Para determinar la previsión de cargas de las líneas de distribución y de las instalaciones eléctricas en los nuevos desarrollos de suelos de uso industrial, la *ratio* de electrificación mínima de referencia con carácter general es de 25 W/m<sup>2</sup> de parcela neta.

No procederá el cobro de derechos de extensión a los operadores económicos adquirentes del suelo urbanizado por la potencia que ya sufragó el promotor del polígono industrial. Para cualquier solicitud de potencia superior a la de diseño del polígono, se aplicará lo dispuesto en el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica.»

Del artículo transcrito se recurre exclusivamente el párrafo segundo, por entender el Abogado del Estado que, cuando regula el cobro de derechos de extensión a los adquirentes del suelo urbanizado ubicado en un polígono industrial, está desconociendo los preceptos estatales que disciplinan el régimen de acometidas y su retribución, concretamente el art. 38.8, en conexión con el art. 14.9, ambos LSE, y los arts. 25.1 y 28 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica.

a) Hemos analizado el carácter básico del art. 38.8 LSE («reglamentariamente el Gobierno, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, regulará las condiciones y procedimientos para el establecimiento de acometidas eléctricas y el enganche de nuevos usuarios a las redes de distribución») en nuestra STC 32/2016, FJ 9, en la que hemos razonado que «[c]orresponde al Estado el establecimiento de la regulación básica de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, entre las que se encuentra la distribución (STC 18/2011, FJ 10), pues con ello se definen elementos nucleares del sistema eléctrico que encajan en el concepto material de bases ex art. 149.1.13 y 25 CE, ya que para asegurar el correcto funcionamiento del sector es imprescindible el establecimiento de una ordenación común en el conjunto del sistema eléctrico en un aspecto como el de la distribución que opera en un sistema único para todo el territorio nacional».

Resulta, asimismo, de aplicación como norma de contraste el art. 14.9 LSE («Reglamentariamente por el Gobierno se establecerá el régimen económico de los derechos por acometidas, enganches... y demás actuaciones necesarias para atender los

requerimientos de los usuarios»), que participa del carácter básico del art. 38.8 LSE, con mayor fundamento, si cabe, toda vez que su contenido incide en el núcleo del régimen económico de la distribución de electricidad cuya regulación básica corresponde al Estado (STC 120/2016, de 23 de junio, FJ 8).

En desarrollo de los arts. 14.9 y 38.8 LSE, el art. 25.1 del Real Decreto 1048/2013 dispone lo siguiente:

«Las instalaciones de nueva extensión de red necesarias para atender nuevos suministros o ampliación de los existentes de hasta 100 kW en baja tensión y 250 kW en alta tensión, en suelo urbanizado que con carácter previo a la necesidad de suministro eléctrico cuente con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística en el artículo 12.3.b del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, serán realizadas por la empresa distribuidora de la zona, dando lugar a la aplicación de los correspondientes derechos de extensión.

[...]

Las modificaciones consecuencia de los incrementos de potencia solicitados en un plazo inferior a tres años se considerarán de forma acumulativa a efectos del cómputo de potencia y serán costeadas, en su caso, por el solicitante teniéndose en cuenta los pagos efectuados por derechos de acometida durante ese periodo.»

El citado art. 25 del Real Decreto 1048/2013 fue objeto de un conflicto positivo de competencias (núm. 2304-2014), planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, para el cual incurría en una extralimitación de las competencias estatales sobre las bases, y que ha resuelto la STC 120/2016, de 23 de junio, en la que, en relación con dicha norma reglamentaria, hemos considerado que «dispone un régimen homogéneo respecto a las instalaciones o infraestructuras de red que sea necesario realizar y a las obligaciones de las empresas distribuidoras han de asumir en tanto que responsables de garantizar que su red tenga capacidad para asumir, a largo plazo, una demanda razonable de distribución de electricidad», con base en lo cual hemos ratificado que «la relación con el diseño del sistema de retribución de la actividad de distribución eléctrica, justifica que el Estado haya adoptado una regulación como la impugnada» (STC 120/2016, FJ 8).

Por medio de la norma trascrita se regulan los casos y condiciones en que las empresas distribuidoras de electricidad deben ejecutar obligatoriamente las instalaciones de extensión de la red, percibiendo a cambio una contraprestación (llamados derechos de extensión) que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 24.3 del Real Decreto 1048/2013, fija la correspondiente orden ministerial (los importes vigentes son los recogidos en el anexo V de la Orden ITC/3519/2009, de 28 de diciembre, por la que se revisan los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2010 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial). Fuera de tales casos, el coste de las instalaciones de nueva extensión será de cuenta de los solicitantes, sin que proceda el cobro de derechos de extensión (art. 25.2 del Real Decreto).

Para tener en cuenta los derechos previamente satisfechos por una misma instalación eléctrica, el precepto estatal reproducido contiene una regla de cálculo acumulativo durante un plazo de tres años de los sucesivos incrementos de potencia solicitados (último párrafo del artículo 25.1), al que se añade la previsión de que los derechos de extensión tendrán una vigencia de tres años para baja tensión y cinco años para alta tensión, según recoge el art. 28 del Real Decreto, en los términos que siguen:

«1. En caso de rescisión del contrato de suministro los derechos de extensión se mantendrán vigentes para la instalación y/o suministro para los que fueron abonados durante un periodo de tres años para baja tensión y de cinco años para alta tensión.

2. En el caso de que el usuario contrate una potencia inferior a la potencia vinculada a los derechos de extensión vigentes en el momento de solicitar dicho contrato, los derechos de extensión, mantendrán su vigencia por un período de tres años para baja tensión y de cinco años para alta tensión.

3. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados 2 y 3 anteriores, los aumentos de potencia se considerarán como un alta adicional y originarán los derechos de extensión y acceso que, en su caso, correspondan al incremento de potencia solicitado.

Si fuese precisa la ejecución de nuevas obras de extensión, su tratamiento será el previsto para un nuevo suministro.

4. En el caso de cambio de tensión se considerará que la potencia anterior queda adscrita al nuevo suministro».

Comoquiera que el artículo 28 está indisolublemente ligado al artículo 25, al que complementa para precisar en qué casos pueden exigirse derechos de extensión por haber caducado los existentes, debemos concluir que tiene, al igual que este, carácter básico.

b) Una vez verificado el carácter básico de las normas de contraste, lo que la representación autonómica no cuestiona, es menester cotejar con ellas el art. 32 de la Ley de Galicia 13/2015, que comienza estableciendo en su párrafo primero un *ratio* de electrificación mínima para los suelos de uso industrial, aspecto al que no alcanza el recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno. El Letrado de la Xunta conecta el mandato del párrafo segundo que se recurre con esta previsión de electrificación mínima, de tal suerte que la norma objetada solo buscaría evitar que el adquirente del suelo industrial deba pagar por infraestructuras que ya han sido sufragadas por el promotor y están incluidas en el precio del terreno. Sostiene, por ello, que el párrafo segundo del art. 32 es meramente interpretativo de la norma básica estatal, a la que no contradice, y se explica por el previo establecimiento del *ratio* de electrificación mínima.

Frente a tal argumento, el Abogado del Estado denuncia que el párrafo segundo entra en colisión con el último párrafo del art. 25.1 y con el art. 28 del Real Decreto 1048/2013 cuyo propósito es análogo al de la norma autonómica recurrida, puesto que, al prever un cálculo acumulativo de los incrementos de potencia solicitados en un plazo inferior a tres años, ya se tienen en cuenta los pagos realizados dentro de dicho periodo por derechos de acometida (categoría más amplia que engloba los derechos de extensión, a tenor del art. 24.2 del Real Decreto), y al otorgar una vigencia temporal a los derechos de extensión, se persigue mantener un equilibrio entre los derechos y obligaciones de la empresa distribuidora y del contratante del suministro eléctrico.

Ahora bien, aunque sus fines sean similares, la comparación de ambas normas arroja algunas diferencias importantes: i) en primer lugar, el ámbito objetivo de la norma gallega es más limitado por cuanto se circunscribe a instalaciones eléctricas ubicadas en los polígonos industriales; ii) en segundo término, desde el punto de vista subjetivo, el precepto recurrido solo contempla la potencia que sufragó el promotor, cuando los derechos de extensión también pueden haber sido abonados por otros sujetos; iii) por último, una diferencia clave, en lo que aquí interesa, es que la norma autonómica no establece ningún límite temporal durante el cual el adquirente del terreno puede hacer valer los derechos de extensión adscritos a la instalación o suministro, mientras que la norma estatal dispone, de un lado, el cálculo acumulativo de las solicitudes de incremento durante un periodo de tres años y, de otro, una caducidad de tres o cinco años, según se trate de baja o alta tensión, respectivamente, para poder acreditar lo satisfecho por la misma instalación. En coherencia con lo prescrito en el último párrafo del art. 25.1 y en el art. 28 del Real Decreto 1048/2013, el art. 7 f).2 III de la Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre, por la que se determinan diversos parámetros para el cálculo de la retribución de las empresas distribuidoras, tiene en cuenta si los incrementos de potencia contratada superan «la potencia vinculada a los derechos de extensión vigentes», añadiendo que «[a] estos efectos se computarán de forma agregada las variaciones de potencia, tanto positivas como negativas, que puedan observarse desde el elemento dentro del plazo de cinco años en el caso de alta tensión y tres años en el caso de baja tensión».

El Letrado de la Xunta invoca a favor del carácter interpretativo de la norma gallega el que la normativa estatal ya contenía una previsión parecida, concretamente en el art. 45.3 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de

instalaciones de energía eléctrica, a tenor del cual «una vez que el suelo urbanizable ha alcanzado la categoría de suelo urbano con condición de solar, no procederá el cobro por el distribuidor de cantidad alguna en concepto de derechos de extensión, salvo que la potencia finalmente solicitada supere a la prevista en el proceso urbanizador y el distribuidor tenga que ampliar la infraestructura eléctrica ejecutada».

Ahora bien, el citado precepto estatal ha sido expresamente derogado por el Real Decreto 1048/2013 (disposición derogatoria única), sustituyéndose su contenido por la regla de cálculo acumulativo y el régimen de caducidad de los derechos de extensión que se ha indicado, que constituye la norma básica estatal actualmente en vigor y que persigue lo mismo que la norma autonómica, pero con unas determinadas condiciones temporales, frente al carácter completamente abierto del precepto recurrido. No es cierto, por tanto, que la norma estatal aboque al doble pago de la misma instalación, sino que prevé una caducidad, por razones técnicas, de los derechos satisfechos, una vez transcurrido el plazo que el Estado, como titular de la competencia, ha considerado razonable.

De lo anterior se colige que el párrafo segundo del art. 32 de la Ley gallega no incorpora una mera interpretación o desarrollo de la norma estatal básica, sino que entra en conflicto insalvable con ella, en tanto en cuanto otorga a los compradores de suelo industrial un derecho más amplio sobre la extensión de las redes sufragadas por otro sujeto, suprimiendo para un tipo concreto de sujetos y de terrenos la caducidad de los derechos de extensión, con quiebra del tratamiento uniforme de la retribución de los distribuidores de electricidad, sobre lo que hemos afirmado que es necesaria «para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores» (STC 18/2011, FJ 21).

Interesa significar que la eliminación de este límite temporal por la norma autonómica afecta a las magnitudes económicas del sistema eléctrico, trascendiendo a la relación entre el usuario y el distribuidor. En la STC 120/2016, FJ 8, ya subrayamos que el art. 25 del Real Decreto 1048/2013 «no es sino manifestación de uno de los criterios que informa la retribución de la actividad, como es que los ingresos obtenidos a partir de terceros, han de ser descontados a la hora de determinar el importe que ha de ser objeto de retribución (artículo 13.2, en relación con el art. 14.9 LSE), tal como confirman los no impugnados arts. 11.2 y 12.3 del Real Decreto 1048/2013». Es decir, una regulación autonómica que modifica el importe de los derechos de extensión previstos en la norma estatal afecta al conjunto del sistema eléctrico, puesto que la compañía de distribución tiene derecho a una retribución regulada, en la que no se incluyen las inversiones financiadas con los derechos de extensión cobrados de los usuarios, que se contabilizan aparte y se minoran del valor de los activos retribuidos por el sistema (de acuerdo con el método contenido en el anexo VII de la citada Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre). Esto implica que, en última instancia, una menor contraprestación por derechos de extensión no perjudica a la compañía eléctrica, sino al conjunto del sistema, que deberá retribuir a la distribuidora la inversión en las instalaciones no sufragadas por los usuarios.

Por la razón expuesta, la norma impugnada no agota sus efectos en las relaciones económicas entre el distribuidor eléctrico y el usuario, sino que incide en el conjunto del sistema, uno de cuyos principales costes regulados es el de distribución, porque al otorgar al adquirente de suelo industrial unos derechos que exceden los conferidos por la norma estatal, el resultado será que un coste que la norma básica atribuye al usuario recaerá sobre el conjunto del sistema.

Lo anterior nos conduce a la conclusión de que el párrafo segundo del art. 32 de la Ley de Galicia 13/2015 vulnera las normas básicas del Estado sobre retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, por lo que es inconstitucional.

5. El siguiente precepto impugnado es el art. 33 de la Ley de Galicia 13/2015, denominado «Cobros indebidos por sustitución de equipos de medida», que dispone lo siguiente:

«No podrán incluirse en la factura cobros por equipos de medida con capacidad para la telemedida y la telegestión, ni en concepto de alquiler ni de compra, hasta que el equipo esté efectivamente integrado en el correspondiente sistema y plenamente operativo. Hasta ese momento, solo procederá el cobro que correspondería en relación con el equipo de medida que hubiese previamente instalado.

Tendrá la consideración de infracción leve el incumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior y será sancionable del modo y en las cuantías previstas en la Ley del sector eléctrico para las infracciones leves.

Las compañías comercializadoras y, en su caso, las distribuidoras revisarán las facturaciones realizadas a partir de la entrada en vigor del Real decreto 1074/2015, de 27 de noviembre, por el que se modifican distintas disposiciones en el sector eléctrico, y procederán a la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, por no estar el equipo efectivamente integrado en el correspondiente sistema. Remitirán a la Dirección General de Energía y Minas un informe resumen en el que indicarán el número de usuarios afectados y el importe total de las devoluciones efectuadas».

a) La norma básica de contraste que invoca el Abogado del Estado es el art. 14.9 LSE, al que ya nos hemos referido en el anterior fundamento jurídico, y conforme al cual el Gobierno establecerá reglamentariamente el régimen económico de, entre otros, los derechos por «alquiler de aparatos de medida». En desarrollo de dicho precepto, la Orden IET/1491/2013, de 1 de agosto, por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica para su aplicación a partir de agosto de 2013, establece en su disposición transitoria única el precio de alquiler de los contadores electrónicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos, en los siguientes términos:

«1. Hasta que se apruebe el precio definitivo de los contadores electrónicos con base en el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, la Comisión Nacional de Energía al que se refiere la disposición adicional única de la presente orden, el precio medio del alquiler de los contadores electrónicos será el siguiente:

a) Contadores electrónicos monofásicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos, considerando no solo el precio del propio equipo sino también los costes asociados a su instalación y operación y mantenimiento de los mismos (incluidos los costes asociados a la verificación): 0,81 euros/mes.

b) Contadores electrónicos trifásicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos, considerando no solo el precio del propio equipo sino también los costes asociados a su instalación y operación y mantenimiento de los mismos (incluidos los costes asociados a la verificación): 1,36 euros/mes.

2. Los precios que se establecen en el apartado anterior se aplicarán a partir la entrada en vigor de la presente orden.»

La demanda invoca también el Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre, por el que se establece la tarifa eléctrica a partir de 1 de enero de 2007, cuyo anexo II dispone que el precio medio de los alquileres de contadores incluye «no solo el precio del propio equipo sino también los costes asociados a su instalación y verificación así como a la operación y el mantenimiento», argumentando que la falta de integración efectiva de los contadores en los sistemas de telegestión y telemedida no afecta a ninguna de las partidas de coste reseñadas.

Como hemos razonado en el fundamento jurídico anterior, el art. 14.9 LSE y el desarrollo reglamentario a que se remite son básicos, toda vez que su contenido, en lo que aquí interesa, referido a la determinación de los derechos por alquiler de equipos de

medida, pertenece al núcleo del régimen económico de la distribución de electricidad, cuya regulación corresponde al Estado (STC 120/2016, FJ 8), lo que no ponen en duda ninguna de las instituciones autonómicas que han comparecido en el proceso.

b) Constatado lo anterior, es claro que el precepto autonómico impugnado sería inconstitucional si resultase contradictorio con la norma básica de un modo insalvable por vía interpretativa. A este respecto, el Letrado de la Xunta argumenta, con cita de normas nacionales y comunitarias e informes de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que la norma autonómica no establece un precio para los equipos de medida, ni contradice los fijados por el Estado, sino que pretende abordar la que denomina «anomalía» que se está produciendo cuando se instalan contadores electrónicos, con capacidad para la telemedida y la telegestión, pero no se conectan a los sistemas respectivos, de tal modo que el consumidor satisface un precio por ellos sin beneficiarse de sus ventajas.

En cambio, el Abogado del Estado argumenta que los precios de los equipos de medida se fijan por el Estado en atención a una serie de parámetros que no incluyen la circunstancia de estar o no efectivamente integrados en el sistema de telemedida y telegestión, por lo que la norma autonómica, al supeditar la aplicación del precio regulado por el Estado para los equipos electrónicos a su efectiva integración, modifica dicho precio, sustituyéndolo por el inferior previsto para los equipos analógicos a los que aquellos han reemplazado.

Parece claro que la competencia para determinar el régimen económico de los derechos por alquiler de equipos de medida, que se atribuye al Estado, conforme al art. 14.9 LSE ya citado, debe incluir aspectos esenciales como la definición de los criterios que se han tener en cuenta para fijar los precios y el momento temporal a partir del cual estos son exigibles. Nos encontramos ante un aspecto de la retribución de las empresas distribuidoras de electricidad, cuya actividad, por su condición de monopolio natural (STC 167/2016, FJ 6), se encuentra regulada de forma muy pormenorizada en la normativa sectorial. La retribución de esta actividad toma como punto de partida «los costes necesarios para realizar la actividad por una empresa eficiente y bien gestionada», así como «la obtención de una retribución adecuada a la de una actividad de bajo riesgo» (art. 14.3 LSE), lo que implica que el precio del alquiler de los equipos de medida debe determinarse en función de los costes en que incurren las empresas distribuidoras para su instalación y gestión.

En coherencia con lo anterior, el anexo II del Real Decreto 1634/2006, citado por el Abogado del Estado, ya señalaba que el precio medio de los alquileres de contadores debía tener en cuenta el coste del equipo y los costes asociados a su instalación y verificación, así como a la operación y el mantenimiento. En la misma línea, el informe de la CNMC de 14 de enero de 2014, invocado por el Letrado de la Xunta, afirma (págs. 7 y 8) que «sea cual sea la solución que se adopte en cuanto a la suficiencia de ingresos de las empresas distribuidoras, el cálculo del precio de alquiler de los equipos de medida a sufragar por todos los consumidores debería basarse en los costes eficientes declarados por el conjunto de empresas distribuidoras. Por lo tanto, dicho cálculo debería obedecer a costes ponderados promedios». En concreto, el anexo VII del citado informe de la CNMC indica (pág. 33) que para calcular los precios de alquiler se considerarán las siguientes partidas: i) coste de desinstalación del equipo antiguo; ii) coste del equipo nuevo; iii) coste de instalación del equipo nuevo; iv) coste de operación y mantenimiento y v) coste de reposición por avería. Y, tras afirmar que «el coste de reposición por avería se obtiene multiplicando el coste unitario de reposición por la tasa de fallo» y «el coste de operación y mantenimiento es anual y por equipo», agrega que «para el resto de costes, se considerará que los mismos se incurren en el momento de la instalación del equipo y son recuperados, a través del precio de alquiler mensual, durante la vida útil correspondiente». Partiendo de dichos costes y para determinar el precio del alquiler, se ha de aplicar una tasa de rentabilidad referenciada al rendimiento de las obligaciones del Estado a diez años

más 200 puntos básicos, en cumplimiento de lo señalado en el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico (art. 1.2).

Según se ha podido comprobar, en la regulación vigente de los precios de los contadores (disposición transitoria única de la Orden IET/1491/2013, que antes se ha reproducido) los importes estipulados consideran «no solo el precio del propio equipo sino también los costes asociados a su instalación y operación y mantenimiento de los mismos (incluidos los costes asociados a la verificación)», en línea todo ello con el informe de la CNMC mencionado, lo que corrobora que el acento ha de ponerse en la vertiente de los costes en que incurren los distribuidores para instalar y gestionar los contadores, como sucede en todo el esquema retributivo de la distribución de electricidad.

Además, no puede obviarse que la sustitución de los contadores analógicos por los electrónicos viene impuesta por un plan del Gobierno, en el marco de la normativa europea, por lo que no obedece a una decisión de las compañías distribuidoras, manteniendo como plazo final para la sustitución de dicha tipología de equipos de medida el 31 de diciembre de 2018.

De conformidad con lo anterior, la decisión de la normativa básica estatal de, en primer lugar, imponer a las compañías distribuidoras la renovación de los contadores analógicos por los electrónicos y, en segundo término, determinar su precio a partir de los costes en los que se incurre desde el momento de la sustitución de los equipos antiguos por los nuevos, queda indudablemente afectada por una norma autonómica que pospone la aplicación de dicho precio al momento de la integración de tales equipos en los sistemas de teled medida y telegestión.

En vista de lo razonado, hemos de concluir que el párrafo primero del art. 33 de la Ley gallega, dado que altera la aplicación efectiva del precio de alquiler de los contadores electrónicos previsto en la normativa básica estatal reguladora de dicha materia, es inconstitucional. Por su parte, los párrafos segundo y tercero del artículo 33, están indisolublemente vinculados al mandato del párrafo primero, ya que tipifican como infracción la aplicación del precio regulado para los contadores electrónicos mientras no estén efectivamente integrados y ordenan a las compañías la devolución de estas cantidades, respectivamente, de tal suerte que, una vez apreciada la inconstitucionalidad del primer párrafo, es forzoso concluir que los párrafos segundo y tercero del citado artículo también infringen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

6. El último de los preceptos impugnados es el art. 34 de la Ley de Galicia 13/2015, que dispone lo siguiente:

«Artículo 34. *Obligación de facturación con base en consumos reales.*

La facturación será efectuada por el comercializador de referencia con base en lecturas reales, en consonancia con lo establecido en los reales decretos 1718/2012, de 28 de diciembre, y 216/2014, de 28 de marzo.

En aquellos supuestos en que los suministros cuenten con equipos de medida con capacidad para la teled medida y la telegestión que, por no encontrarse efectivamente integrados en los correspondientes sistemas o por cualquier otra razón, no proporcionen por medios telemáticos los datos del consumo real, no podrán realizarse facturaciones en función de estimaciones, salvo acuerdo expreso con el consumidor, de acuerdo con lo dispuesto en el siguiente párrafo.

La cláusula por la que se pacte voluntariamente la facturación con base en estimaciones deberá aparecer siempre de manera expresa en el documento contractual, sin que tampoco pueda entenderse prestada tácitamente la aceptación del consumidor por la mera recepción de una notificación al respecto.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo, a partir de marzo del año 2016, sin perjuicio de los supuestos de imposibilidad de acceso del encargado de la lectura al equipo de medida para realizar la lectura real, constituirá infracción grave y será sancionable del

modo y en las cuantías previstas en la Ley del sector eléctrico para las infracciones graves. Cuando dicho incumplimiento sea reiterado, la infracción será calificada de muy grave y se sancionará conforme a lo establecido en la Ley del sector eléctrico para las infracciones muy graves.»

a) De acuerdo con nuestra doctrina acerca de la carga de argumentar el vicio denunciado [por todas, SSTC 216/2015, de 22 de octubre, FJ 2 a); 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 2, y 119/2016, de 23 de junio, FJ 4 b)], y a la vista de que la fundamentación de la demanda se refiere únicamente a los párrafos segundo, tercero y cuarto, debemos circunscribir la impugnación a estos, excluyendo el párrafo primero, que presenta un contenido análogo a la normativa estatal que se invoca como vulnerada (art. 2.1 del Real Decreto 1718/2012).

El Abogado del Estado argumenta que el párrafo segundo del precepto transcrito establece un régimen para la facturación de energía eléctrica mediante estimaciones distinto del recogido en la normativa básica del Estado, en particular, en el Real Decreto 1718/2012, de 28 de diciembre, por el que se determina el procedimiento para realizar la lectura y facturación de los suministros de energía en baja tensión con potencia contratada no superior a 15 kW, cuyo art. 2 («Lectura y facturación de consumidores acogidos a la tarifa de último recurso»), apartado 1, establece:

«La facturación de los consumidores acogidos a la tarifa de último recurso se efectuará por la empresa comercializadora de último recurso con base en lecturas reales.

La lectura de la energía será realizada por el encargado de lectura con una periodicidad bimestral y puesta a disposición de la empresa comercializadora de último recurso. En el caso de suministros que cuenten con equipos de medida con capacidad para telemedida y telegestión, y efectivamente integrados en los correspondientes sistemas, la lectura se realizará con una periodicidad mensual, poniéndose a disposición de la empresa comercializadora de último recurso para su facturación mensual al consumidor.

En aquellos suministros en los que el encargado de lectura no pueda acceder al equipo de medida para realizar la lectura, deberá dejar un aviso de imposible lectura en el que se indique un número de teléfono y una dirección web mediante la cual el usuario podrá facilitar la lectura de su equipo, así como el plazo para hacerlo. En el aviso de imposible lectura se especificará la información que deberá indicar el usuario para poder facilitar dicha lectura. En el caso de que el usuario no ponga a disposición del encargado de la lectura, la lectura de su equipo de medida en el plazo de dos meses desde el aviso de imposible lectura, el encargado de la lectura podrá estimar el consumo de dicho suministro en función del procedimiento recogido en la normativa vigente en cada momento.

En todo caso y sin perjuicio de la obligación del encargado de lectura de leer con carácter bimestral, o mensual, según corresponda, se realizará una regularización anual en base a lecturas reales y, en caso de que el consumidor no facilite las lecturas, dicha regularización anual podrá realizarse en base a estimaciones.»

Hemos de partir de que la lectura de los contadores compete, en general, a las compañías distribuidoras, como gestoras de la red en la que operan [art. 40.2 f) LSE], debiendo poner la lectura a disposición de las empresas comercializadoras para su facturación al consumidor [art. 40.2 g) LSE]. Por tanto, nos encontramos nuevamente ante un aspecto de la regulación de la actividad de distribución, aunque estrechamente conectada en este caso con el suministro de energía eléctrica, que es la actividad desarrollada por las compañías comercializadoras y que la Ley del sector eléctrico define como «la entrega de energía a través de las redes de transporte y distribución mediante contraprestación económica en las condiciones de regularidad y calidad que resulten exigibles» (artículo 43.1), añadiendo que «reglamentariamente se establecerán los mecanismos de contratación y las condiciones de facturación de los suministros» (artículo 43.3, párrafo segundo).

Tal y como hemos concluido en los fundamentos jurídicos cuarto y quinto acerca de la regulación de los derechos de extensión y de los derechos por alquiler de equipos de



medida, respectivamente, nos hallamos también ahora ante un aspecto de la regulación del sector eléctrico –la forma de medición del consumo– que incide directamente en un parámetro económico esencial, como es la contraprestación que satisfacen los consumidores por la energía eléctrica que utilizan. Hemos declarado reiteradamente, entre otras en la STC 120/2016, FJ 7, con cita de la STC 4/2013, FJ 10, que «el establecimiento del régimen económico del sector eléctrico ‘constituye uno de los aspectos fundamentales de su ordenación’ (STC 18/2011, FJ 8), así como que ‘la regulación de un régimen económico único para todo el territorio nacional en la materia que nos ocupa tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores’ [FJ 21 a)]». Con arreglo a la doctrina expuesta, que ya hemos aplicado en los fundamentos anteriores, debemos también aquí concluir que el procedimiento de medición del consumo eléctrico (actualmente regulado en el Real Decreto 1718/2012), en tanto que sirve al cálculo del coste para el consumidor y, correlativamente, determina el ingreso para la compañía comercializadora, goza de carácter básico, sin que ni la Xunta ni el Parlamento controviertan esta calificación.

b) Corresponde por tanto, como en los otros dos preceptos a que se refiere este proceso, comprobar si los párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 34 de la Ley de Galicia 13/2015 entran en una contradicción con la norma básica estatal que no quepa superar por vía interpretativa. Debemos comenzar poniendo de relieve la conexión de los párrafos señalados con el art. 33 de la Ley de Galicia 13/2015, que hemos enjuiciado en el fundamento jurídico quinto, puesto que en ambos artículos se regula el régimen aplicable a los contadores electrónicos todavía no integrados efectivamente en los sistemas de telemedida y telegestión. Así, mientras que el artículo 33 afectaba al precio del alquiler de tales equipos establecido por el Estado, el artículo 34 regula la medición del consumo en los puntos de suministro que cuenten con equipos de medida aptos para la telemedida y la telegestión que, por no encontrarse efectivamente integrados, no proporcionen todavía los datos del consumo real por medios telemáticos.

A pesar de la alegación del Letrado de la Xunta de que la norma autonómica solo busca reforzar el carácter expreso del posible pacto que implique facturación con base en estimaciones, sin innovar nada, el examen de ambos preceptos lleva a una conclusión distinta. En efecto, cuando el art. 2.1 del Real Decreto 1718/2012 prevé en su párrafo tercero que, si el encargado de lectura (la compañía distribuidora) no puede acceder al equipo de medida, dejará un aviso para que el usuario proporcione la lectura en un determinado plazo y, en caso de no hacerlo, el consumo podrá estimarse, está dando una respuesta a una situación que puede producirse tanto con los equipos analógicos como con los electrónicos que todavía no están integrados, pues para estos sigue requiriéndose acceder a los equipos, lo que exige prever, con carácter supletorio, la estimación del consumo para cuando el acceso no sea posible y el usuario no comunique la lectura. Importa subrayar de nuevo que el plan impulsado por el Estado para la sustitución de los equipos de medida está sometido a condicionantes de tipo técnico por los que no siempre es posible la integración inmediata de los nuevos equipos electrónicos instalados, de modo que el sistema de estimación del consumo previsto para los contadores analógicos deberá mantenerse también para los digitales mientras estos no se integren en el sistema telemático de lectura y gestión, que es justamente lo que hace la norma estatal básica. Sin embargo, para esta misma situación (contador electrónico no integrado) la norma autonómica solo permite la estimación del consumo si expresamente la consiente el consumidor con lo que, para idéntico supuesto de hecho, se cambia la forma de medición del consumo eléctrico prevista en la normativa básica estatal, con evidentes consecuencias económicas para las empresas comercializadoras, que no podrían facturar esos consumos si no cuentan con la aprobación del usuario para una lectura estimada.

Así pues, al igual que en los otros dos preceptos autonómicos examinados en este proceso, el art. 34, párrafo segundo, de la Ley de Galicia 13/2015 no aborda un supuesto nuevo, que la normativa estatal no haya previsto, de forma que pudiera considerarse dictado al amparo de la competencia autonómica para desarrollar las bases estatales. Se

trata, por ello, de un caso distinto al art. 8 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999 que examinamos en la STC 148/2011, FJ 8, y al art. 9.5 de la Ley de Extremadura 2/2002, enjuiciado en la STC 4/2013, FFJJ 9 a 11, para los que, ante el silencio de la norma estatal sí admitimos, sobre la premisa de que el carácter básico del régimen económico del sector eléctrico no puede erigirse en un «límite absoluto que impida el ejercicio de las competencias compartidas con las Comunidades Autónomas» (SSTC 148/2011, FJ 5, y 120/2016, FJ 5), la constitucionalidad de que las Comunidades aprobaran normas adicionales, por ejemplo, en materia de calidad en el suministro de energía eléctrica. En cambio, los párrafos del art. 34 aquí analizados, tal y como hemos concluido respecto del art. 32, párrafo segundo, y del art. 33 de la misma Ley, entran en una contradicción efectiva con la normativa básica, que no puede ser salvada por vía interpretativa, porque regulan de forma diferente los mismos supuestos de hecho que la norma estatal, asimilándose por tanto al caso del art. 4.3 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999 (en el inciso en que desplazaba sobre el distribuidor un coste que correspondía al consumidor, declarado inconstitucional en la STC 148/2011, FJ 7) y al del art. 2 de la Ley de Extremadura 2/2002 (que la STC 4/2013, FJ 5, declaró inconstitucional), por lo que al mismo juicio de inconstitucionalidad debemos llegar en el presente caso.

Los párrafos tercero y cuarto del art. 34 de la Ley gallega solo cobran sentido en relación con el mandato del párrafo segundo, ya que establecen la necesidad de que la cláusula por la que se pacte la facturación por estimaciones conste expresamente en el contrato y tipifican como infracción del incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo segundo, respectivamente, por lo que, al igual que este, deben declararse también inconstitucionales.

7. Finalmente, a propósito de la solicitud de levantamiento de la suspensión de las normas impugnadas que han formulado la Xunta y el Parlamento de Galicia, no procede entrar aquí a resolverla puesto que, una vez realizado el enjuiciamiento definitivo, «carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión» (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 6; 106/2014, de 24 de junio, FJ 9; 134/2014, de 22 de julio, FJ 3, y 138/2015, de 11 de junio, FJ 5).

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar que el párrafo segundo del art. 32; el art. 33 y el art. 34, a excepción de su párrafo primero, de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, son inconstitucionales y nulos.

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

Dada en Madrid, a dos de febrero de dos mil diecisiete.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.