

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**1511** *Pleno. Sentencia 4/2013, de 17 de enero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 4573-2002. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura. Competencias sobre ordenación general de la economía, régimen energético y defensa de los consumidores: nulidad del precepto legal que impone la vigencia de un mismo nivel de calidad de suministro de energía eléctrica en todo el territorio autonómico; interpretación del precepto relativo a la reducción de la factura por consumo de energía eléctrica resultante de la pérdida de la calidad del suministro.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4573-2002 interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 2, 7.3 a) y 9.5 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta y la Asamblea de Extremadura por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de julio de 2002, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 7.3 a) y 9.5 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura. 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 impugnados.

Tras la reproducción de los preceptos recurridos, el Abogado del Estado comienza señalando los títulos competenciales que entiende han de considerarse en la resolución del presente proceso constitucional. Por un lado, se encontrarían las competencias estatales relativas a «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE) y «bases del régimen ... energético» (art. 149.1.25 CE) y, frente a ellos, los mencionados en la propia exposición de motivos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura [instalación, distribución y transporte de energía (art. 7.1.28 del Estatuto de Autonomía de Extremadura: EAE); desarrollo

legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y del usuario (art. 8.7 EAE) y comercio interior (art. 7.1.33 EAE)]. Seguidamente indica la relación del presente recurso con el caso resuelto en la STC 197/1996, de 28 de noviembre, en relación con el sector petrolero. De dicha Sentencia deduce que, siendo el Estado titular de la competencia para dictar la normativa básica en materia de planificación general de la economía, así como la de un sector económico determinado, como el eléctrico, es posible que el Estado defina un modelo general del sector económico correspondiente y regule las medidas o acciones singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos en el correspondiente sector. A partir de estas consideraciones concluye que corresponde al Estado la competencia para regular la ordenación del sector energético, y, en particular dentro de éste, el subsector eléctrico, así como todas aquellas actuaciones necesarias para alcanzar los fines propuestos en esa regulación. Por su parte, a la Comunidad Autónoma de Extremadura corresponderá la competencia de desarrollo normativo y la ejecutiva, respetando las bases establecidas por el Estado.

En el ejercicio de sus competencias el Estado ha configurado el modelo de sector eléctrico en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, modelo del que destaca, entre otras características, el carácter indicativo de la planificación, salvo en lo relativo a instalaciones de transporte (art. 4), la liberalización del sector (art. 2) y el establecimiento de un régimen económico único (título III). De este último rasgo resulta que, para que funcione el modelo diseñado, es necesario que una sola Administración regule o determine las retribuciones o gastos en general del suministro y los precios o tarifas a pagar por los consumidores, ya que de lo contrario cualquier Administración podría tomar decisiones que, al proyectarse sobre el régimen único, causarían desequilibrios en la determinación del coste de la producción, transporte o distribución de energía eléctrica que haría insuficiente o inadecuada la tarifa o precio a pagar por los consumidores.

Señalado lo anterior el Abogado del Estado argumenta la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos legales recurridos.

El art. 2 de la Ley prevé para Extremadura la aplicación del principio de nivel único de calidad mínima, de tal forma que se obliga a que el nivel mínimo de calidad sea exactamente igual en cualquier parte de Extremadura y con independencia de la empresa distribuidora de energía eléctrica que preste el servicio. Este régimen se considera incompatible con las bases establecidas por el Estado en la Ley del sector eléctrico y en el 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. Uno de los principios esenciales de la regulación básica en materia de calidad en el suministro de energía eléctrica contenido en ambas normas es la diferenciación entre calidad individual y zonal, así como el establecimiento de niveles de calidad diferentes en función de las zonas geográficas previamente fijadas, distinguiéndose hasta cuatro de ellas en las que se determinan, entre otras condiciones de suministro, el tiempo y número de interrupciones previstas e imprevistas que no deben ser superadas en cada una de las zonas.

En relación al art. 7.3 a) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura entiende el Abogado del Estado que este precepto, al establecer una reducción de la facturación a abonar por el consumidor como consecuencia del incumplimiento en la calidad del suministro de energía eléctrica, incide de manera directa en el modelo de sector eléctrico previsto por el Estado ya que resulta contrario a la normativa básica estatal, puesto que dispone que las variaciones de tensión o las interrupciones de suministro continuadas y superiores a una hora darán lugar a reducciones de un 20 por 100 susceptibles de elevación en dos puntos porcentuales por cada hora o fracción adicional. Por el contrario, la normativa básica (arts. 48 de la Ley del sector eléctrico y 104 y 105 del Real Decreto 1955/2000) establece un sistema en virtud del cual las reducciones en la facturación solo podrán aplicarse cuando el suministrador preste el servicio por debajo de las condiciones de calidad determinadas reglamentariamente, teniendo en cuenta los distintos tipos de zonas geográficas en

cuanto al número de interrupciones y su duración. De esta forma las reducciones de la facturación tienen un límite máximo del 10 por 100 de la facturación anual, de acuerdo con el número de horas de interrupción y con el número de interrupciones que es distinto para cada zona geográfica. Asimismo, la representación procesal del Estado considera que el precepto autonómico afecta, también, al régimen de tarifa única al crear un supuesto de disminución de ingresos en la facturación por la prestación del suministro aplicable únicamente en Extremadura, reduciendo, en consecuencia, la retribución de las empresas en dicha Comunidad Autónoma.

Por último, la inconstitucionalidad del art. 9.5 de la Ley extremeña se fundamenta en que, en la medida que permite la exigencia del depósito de una fianza anual equivalente al 1 por 100 de la facturación de la empresa en la Comunidad Autónoma, establece una obligación de contenido económico para las empresas distribuidoras y comercializadoras que altera el régimen económico previsto en la ordenación del sector eléctrico. Esta exigencia genera unos costes extras para las empresas, costes que inciden sobre la retribución a que dichas empresas tienen derecho y, por extensión, en el establecimiento de las tarifas que se fijan de forma única para todo el territorio nacional, que han de satisfacer todos los consumidores y a cuyo cargo se retribuye a las empresas por el ejercicio de su actividad dentro del sistema eléctrico. Además, el Abogado del Estado considera que la norma autonómica vulnera las bases que ha establecido el Estado para garantizar la solvencia y la suficiencia económica de las empresas distribuidoras y comercializadoras, las cuales están sometidas a previsiones específicas en materia de supervisión que les obligan a llevar un sistema de contabilidad separada así como a acreditar suficiente solvencia económica para poder obtener las autorizaciones necesarias. Por todo ello entiende que, de mantenerse el precepto autonómico, se estaría fijando un doble régimen de garantía de la solvencia económica de las empresas distribuidoras y comercializadoras sin justificación y con contravención directa de la norma estatal.

2. Mediante providencia de 17 de septiembre de 2002, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y a la Junta de Extremadura, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, que produce 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 Extremadura».

3. El día 27 de septiembre de 2002 se registró en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

4. Mediante fax recibido en este Tribunal el día 3 de octubre de 2002, el Letrado de la Asamblea de Extremadura se personó en el procedimiento solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Por providencia de 7 de octubre de 2002, de la Sección Primera de este Tribunal Constitucional, se le tuvo por personado y parte, accediéndose, asimismo, a la prórroga en ocho días del plazo inicial.

5. El Letrado de la Junta de Extremadura presentó sus alegaciones el día 14 de octubre de 2002.

Las mismas comienzan señalando los títulos competenciales estatales y autonómicos que entiende en litigio, considerando que nos encontramos ante actividades de distribución y comercialización de la energía encuadrables en la esfera del comercio interior (con cita al respecto de la doctrina de la STC 197/1996, de 28 de noviembre) y, dentro de ellas, ante una finalidad de mejora de la calidad del servicio insertable en la esfera de los derechos del consumidor. En consecuencia, entiende que nada puede reprocharse a la regulación autonómica puesto que se encuentra amparada por títulos

competenciales más específicos que los genéricos en materia de bases del régimen energético y de planificación económica alegados de contrario por el Estado. A continuación señala que la exhaustividad reguladora del Estado al establecer las bases conlleva no solamente la interpretación expansiva de las competencias estatales y el correlativo vaciamiento de la competencia autonómica, sino también, la contradicción de la doctrina constitucional en torno al concepto y finalidad de las bases, tanto en su sentido material como formal, citando al respecto la STC 197/1996, de 28 de noviembre.

En relación a la supuesta vulneración del régimen de tarifa única establecido por el Estado, cuestiona, citando al respecto diversas previsiones de los arts. 16 y 17 de la Ley del sector eléctrico, el propio carácter único de dicha tarifa y señala que la alegada contravención del art. 149.1.13 CE no aparece justificada en el escrito de demanda. Reitera que los preceptos impugnados regulan cuestiones relacionadas con el comercio interior, de competencia exclusiva autonómica, título competencial que ha de prevalecer por tratarse de una regla más especial que el genérico título estatal, por lo que concluye que el Estado no puede intervenir en la materia al amparo del art. 149.1.13 CE.

Por último, en cuanto a los concretos preceptos impugnados indica, respecto al art. 2 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, que la normativa básica establece un mínimo, pero que no prejuzga ni impide la actuación en pos de conseguir objetivos de calidad en consumo final. En cuanto al art. 7.3 a) señala que reproduce las obligaciones genéricas propias de cualquier relación productor-consumidor, desarrollando la normativa estatal en este punto. Finalmente, en cuanto al art. 9.5 niega que el mismo afecte al principio de tarifa única.

6. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el 16 de octubre de 2002, comunica que la Cámara se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Letrado de la Asamblea de Extremadura evacuó el 18 de octubre de 2002 el trámite de alegaciones conferido.

Inicia su escrito señalando que corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura la regulación de la cuestión debatida, puesto que la misma se inserta en los títulos competenciales autonómicos en materia de instalación, distribución y transporte de energía, desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y del usuario y comercio interior, títulos que deben prevalecer por ser más específicos que los estatales en cuya virtud se dictó la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, cuyas previsiones básicas son desarrolladas por la norma autonómica. En ese sentido, indica que el objetivo de esta última norma es la mejora del suministro de energía eléctrica en la Comunidad Autónoma en beneficio de los consumidores, lo que resulta incardinable en los principios inspiradores de la Ley del sector eléctrico y se justifica en el hecho de que Extremadura se encuentra entre las Comunidades Autónomas que reciben peor servicio eléctrico en el conjunto del Estado, por lo que es perfectamente posible que la Ley extremeña vincule calidad y costes generados con la retribución a percibir por las empresas eléctricas. Al respecto, considera que la Ley autonómica no pone en duda los criterios o parámetros de las bases estatales para determinar la calidad mínima del suministro, sino que se limita a regular una cuestión no prevista en las mismas, como la imposición, en el ejercicio de la competencia autonómica en materia de protección de los consumidores, de una serie de cargas consecuencia del incumplimiento de los mínimos de calidad normativamente establecidos.

A continuación, y reproduciendo casi literalmente varios párrafos del ATC 27/2000, de 20 de enero, en virtud del cual se levantó la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico, argumenta que la Ley autonómica no afecta al principio de tarifa única, puesto que la propia Ley del sector eléctrico prevé, en diversos preceptos, que, en los casos en los que existan déficits de calidad, hayan de incrementarse las inversiones de las empresas para paliarlos, de lo que deduce que el valor que ha de prevalecer es la mejora de la calidad del suministro eléctrico, extremo este último que justifica que la

Comunidad Autónoma pueda dictar normativa propia en esta materia regulando medidas dirigidas a mejorar la calidad del suministro.

8. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que determina el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, la Sección Primera de este Tribunal Constitucional acordó, mediante providencia de 12 de noviembre de 2002, oír a las partes personadas en el mismo para que, en el plazo común de cinco días, pudieran alegar lo que estimaren pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno de este Tribunal, por el ATC 3/2003, de 14 de enero, acordó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

9. Por providencia de 15 de enero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y 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. 2, 7.3 a) y 9.5 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura.

El Abogado del Estado reprocha a los preceptos impugnados la vulneración de las competencias estatales en materia de energía eléctrica ex arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, que atribuyen competencia al Estado para el establecimiento de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y de las «bases del régimen minero y energético», respectivamente, y en cuya virtud se dictó la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. Vulneración competencial que se manifestaría en la infracción de lo dispuesto en la normativa básica estatal en la materia, constituida fundamentalmente por la propia Ley del sector eléctrico y por el 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. También se alega la contravención de la regulación de la Ley del sector eléctrico en lo relativo al establecimiento de un régimen económico único para el sector eléctrico basado en el sistema de tarifa única, que se vería afectado por los preceptos impugnados de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura.

Por su parte, tanto la representación procesal de la Junta de Extremadura como la de la Asamblea de Extremadura, postulan la desestimación del recurso por considerar que no existe la denunciada vulneración de las competencias estatales, entendiéndose que los preceptos impugnados constituyen un desarrollo de las bases que se enmarca en el ejercicio de las competencias autonómicas exclusivas en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía del art. 7.1.28 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, y de comercio interior del art. 7.1.33, así como en la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario del art. 8.7 del mismo texto estatutario.

2. Tratándose de un litigio de carácter competencial, la primera consideración a realizar es la relativa al encuadramiento de los preceptos en cuestión en el sistema material de distribución de competencias. Antes, sin embargo de realizar tal operación, procede en este momento advertir que, durante la pendency del proceso, el Estatuto de Autonomía de Extremadura ha sido reformado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, por lo que, de conformidad con nuestra doctrina [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 d)] las cuestiones que aquí se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las previsiones del nuevo Estatuto que puedan resultar de aplicación, dado que ese texto ha de servir de referencia para precisar las competencias determinantes del enjuiciamiento.

Atendiendo a su contenido y finalidad, las disposiciones controvertidas se relacionan directamente con la materia energía y, más concretamente, con el subsector eléctrico,

conclusión que ya alcanzamos también en la STC 148/2011, de 28 de septiembre, dictada en relación con determinados preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico. En efecto, la regulación de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, tal y como su propio título indica, se dirige a establecer unas determinadas normas en materia de calidad del suministro eléctrico, normas de las que son destinatarios, en su mayor parte, dos de los sujetos intervinientes en el sistema eléctrico como son los comercializadores y los distribuidores. De hecho, los tres preceptos impugnados en el presente proceso sientan el principio de nivel único de calidad mínima, vinculan la facturación a las interrupciones del suministro así como a las variaciones de tensión y establecen medidas dirigidas a garantizar la calidad del suministro, reparar los eventuales daños causados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la norma autonómica. Por ello, podemos llegar a la conclusión de que su finalidad y alcance están directamente vinculados al aseguramiento de un parámetro técnico del sector eléctrico como es la calidad del suministro de energía eléctrica.

El Abogado del Estado entiende vulneradas las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y de bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), tanto en cuanto habilitan para el dictado de normativa básica aplicable al sector eléctrico como permiten el establecimiento por el Estado del régimen económico del citado sector. Respecto a ambos títulos competenciales estatales no ha de obviarse que, al igual que el sector petrolero, al que se refirió expresamente la STC 197/1996, de 28 de noviembre, el eléctrico constituye, como recuerdan las SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6 c), y la 135/2012, de 19 de junio, FFJJ 2 y 4 un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional, y además, es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos, condicionando de manera determinante en muchos casos su competitividad. Y todo ello sin olvidar que es indispensable para la vida cotidiana de los ciudadanos. Estas circunstancias justifican que el Estado pueda intervenir en la ordenación del sector eléctrico tanto a través del título general relativo a la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE) como mediante el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE).

En lo relativo a los títulos competenciales autonómicos debemos tener presente que, frente a los en su momento señalados por el legislador autonómico y aducidos también por ambas representaciones autonómicas en sus alegaciones, el reformado Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su art. 9.1.37, atribuye a esa Comunidad Autónoma competencia exclusiva para el establecimiento de «normas adicionales de garantía en la calidad del suministro y participación en los organismos estatales reguladores del sector energético, en los términos que establezca la legislación del Estado». Este título se refiere al establecimiento de normas adicionales de garantía en la calidad del suministro eléctrico, y además de ser más específico que los en su momento traídos al proceso, guarda una evidente y directa relación con el contenido de los preceptos impugnados lo que determina que sea el que debemos tener presente en nuestro enjuiciamiento.

Así pues, y de acuerdo con el encuadramiento que acabamos de realizar, los títulos competenciales que debemos tener en cuenta a la hora de resolver la actual controversia serán los estatales derivados de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, a cuyo amparo se ha dictado la normativa básica constituida por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico y sus disposiciones de desarrollo, que deberán ser puestos en relación con el relativo a la competencia exclusiva autonómica para el establecimiento de normas adicionales de protección de la calidad del suministro eléctrico del art. 9.1.37 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, precepto estatutario que, no obstante califique la competencia como exclusiva, presupone la existencia de normas estatales en la materia pues hace referencia expresa a que la competencia de la Comunidad Autónoma se refiere al establecimiento de normas de garantía de la calidad del suministro energético

adicionales a las previstas en aquellas, con las que han de integrarse sistemáticamente. Tampoco, como ya tenemos establecido (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 59) la proclamada exclusividad de la competencia autonómica impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1.CE.

3. Fijado de esta forma el ámbito material, la cuestión que se suscita en el presente proceso es, por tanto, si los preceptos cuestionados de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura pueden ser entendidos en el sentido de establecer garantías adicionales a la calidad del suministro eléctrico que resulten compatibles con lo previsto en las normas básicas estatales en materia de calidad o, por el contrario, ha de considerarse que no se ha respetado tal normativa básica estatal resultando, por ello, los preceptos impugnados vulneradores del orden constitucional de distribución de competencias.

La eventual apreciación de la infracción de la normativa básica determinaría un supuesto de lo que nuestra doctrina denomina (STC 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 3; 18/2011, de 3 marzo, FJ 17, y 148/2011, de 28 septiembre, FJ 3) inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, dado que la normativa autonómica será contraria al orden de distribución de competencias precisamente por infringir la normativa estatal básica. Ahora bien, para que dicha vulneración exista será necesario que, como declaró la STC 151/1992, de 19 de octubre (FJ 1), concurren dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Conforme a lo expuesto resulta preciso ahora determinar el alcance de la normativa básica, teniendo en cuenta que, tal como hemos recordado en la STC 18/2011, de 3 de marzo, 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. Así, en lo que a la primera de ellas respecta tenemos declarado 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; 48/1988, de 2 de marzo, 147/1991, de 4 de julio y 197/1996, de 28 de noviembre)» (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11).

En primer lugar y en lo que se refiere al requisito formal, 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, FJ5)» (STC 14/2004, FJ 11). Debemos por tanto, examinar si los preceptos impugnados cumplen con los requisitos exigidos.

4. De acuerdo con lo anterior, se examina en primer lugar el art. 2 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, que dispone lo siguiente:

«Los niveles de calidad mínimos del suministro de energía deberán ser iguales para todas las zonas geográficas de la Comunidad Autónoma, independientemente de la empresa distribuidora de energía eléctrica que realice el servicio. Los niveles de calidad mínimos exigidos serán únicos para todo el territorio de Extremadura.»

De acuerdo con las alegaciones del Abogado del Estado al establecer el principio de nivel único de calidad mínima en el suministro de energía eléctrica, este precepto vulneraría el sistema básico de calidad establecido por el Estado en la Ley del sector eléctrico y en el Real Decreto 1955/2000, sistema basado en la distinción entre distintas zonas geográficas para determinar los objetivos de calidad a cumplir, a través de la fijación para cada zona, del tiempo y número de interrupciones previstas e imprevistas que no deben superarse; este modelo que sería incompatible con la previsión del art. 2 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura. Los Letrados de la Junta de Extremadura y de la Asamblea de Extremadura sostienen, de contrario, que el artículo impugnado es respetuoso con la normativa básica estatal en la materia puesto que, al hablar de mínimos, no impide la actuación en pos de conseguir objetivos de calidad en consumo final sin que la norma estatal califique la calidad zonal que se entiende vulnerada como de máximos o mínimos, lo que permite su modulación por la Comunidad Autónoma.

Así expuestas las alegaciones de las partes, debemos determinar si resulta legítimo, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que se establezca por la norma extremeña un nivel mínimo de calidad en el suministro eléctrico común para todo el territorio autonómico, sin distinción de zonas.

Ha de partirse de lo dispuesto en la Ley del sector eléctrico, norma cuyo carácter básico en esta materia no ha sido puesto en duda en el curso del presente proceso. De acuerdo con esta norma, corresponde al Estado «establecer los requisitos mínimos de calidad» [art. 3.1 i)], lo que se corresponde con la obligación de las empresas distribuidoras de asegurar el nivel de calidad del servicio, que se determinará reglamentariamente atendiendo a «criterios de diferenciación por áreas y tipología del consumo» [art. 41.1 k)]; el art. 48 hace referencia, en su apartado 1, a «la diferenciación por zonas a la que se refiere el número siguiente» que dispone que las líneas de actuación en materia de calidad tenderán a «la consecución de los objetivos de calidad, tanto en consumo final como en las zonas que, por sus características demográficas y tipología del consumo, puedan considerarse idóneas para la determinación de objetivos diferenciados» y posteriormente señala que «la Administración General del Estado determinará unos índices objetivos de calidad del servicio, así como unos valores entre los que estos índices puedan oscilar, a cumplir tanto a nivel de usuario individual, como para cada zona geográfica atendida por un único distribuidor. Estos índices deberán tomar en consideración la continuidad del suministro, relativo al número y duración de las interrupciones y la calidad del producto relativa a las características de la tensión», términos legales que se traducen, en la determinación reglamentaria de aspectos tales como las características y continuidad del suministro de energía eléctrica, la garantía de calidad de los servicios complementarios al suministro eléctrico y la distinción de objetivos de calidad por zonas geográficas determinadas así como en relación al consumidor individual, niveles de calidad para cada zona cuyo incumplimiento obliga a la empresa eléctrica a indemnizar al cliente mediante reducciones en su factura (art. 48.4 de la Ley del sector eléctrico).

La concreción reglamentaria reclamada por la Ley del sector eléctrico se contiene en el 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, declarado básico ex arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE conforme a su disposición adicional primera. Así, el art. 99 del Real Decreto 1955/2000 regula el concepto de calidad de servicio, integrado por un triple contenido, objeto de regulación diferenciada a lo largo de los artículos siguientes del reglamento en cuestión. Dicho triple contenido abarca la continuidad del suministro, relativa al número y duración de las interrupciones del suministro; la calidad del producto, relativa a las características de la onda de tensión y, por último, la calidad en la atención y relación con el cliente, relativa al conjunto de actuaciones de información, asesoramiento, contratación, comunicación y reclamación. A su vez, el apartado 3 establece la distinción entre calidad individual (de naturaleza contractual y referida a cada uno de los consumidores) y zonal

(referida a una determinada zona geográfica atendida por un único distribuidor), distinguiéndose cuatro tipos de zonas en función del número de suministros, a las que se asignan umbrales de calidad diferenciados para cada una y para cada usuario individual. El art. 104 del Real Decreto 1955/2000, determina dichos umbrales, consistentes en valores máximos relativos al número total de interrupciones y de su duración en horas. Los cuatro tipos de zonas son: la urbana (conjunto de municipios de una provincia con más de 20.000 suministros, incluyéndose las capitales de provincia aunque no lleguen a esa cifra); la semiurbana (municipios con un número de suministros entre 2.000 y 20.000); la rural concentrada (entre 200 y 2.000 suministros), y la rural dispersa (menos de 200 suministros o ubicados fuera de los núcleos de población que no sean polígonos industriales o residenciales).

5. Así expuesta a grandes rasgos la regulación estatal en materia de calidad del suministro eléctrico, se debe determinar a continuación si ha de considerarse básica dicha normativa y, en consecuencia, susceptible de constituirse en parámetro de enjuiciamiento del art. 2 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura para valorar su adecuación al orden constitucional de competencias.

Los aludidos preceptos de la Ley del sector eléctrico cumplen con los requisitos formales que nuestra doctrina ha exigido a la legislación básica, puesto que se trata de preceptos de rango legal declarados básicos ex arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE en virtud de la disposición final primera de la Ley del sector eléctrico. Por otro lado, desde la perspectiva material, todos ellos regulan aspectos relacionados con la continuidad y la calidad en el suministro eléctrico que constituyen un común normativo necesario para asegurar el principio de garantía del suministro de energía eléctrica a todos los demandantes del mismo, con la necesaria continuidad y calidad, principio proclamado en el art. 10.1 de la Ley del sector eléctrico y cuyo carácter básico hemos declarado en la STC 18/2011, FJ 8. Por otro lado, el establecimiento de unas determinadas medidas de calidad del suministro de energía eléctrica constituye también, como ya hemos señalado en la STC 148/2011, FFJJ 6 y 8 *in fine*, una garantía tanto para los consumidores como para el correcto funcionamiento de los diferentes sectores de la economía nacional. Por ello, estos preceptos presentan también una clara dimensión básica desde la perspectiva material.

Igualmente ha de predicarse ese mismo carácter básico de los arts. 99 y siguientes del Real Decreto 1955/2000, que desarrollan las previsiones antes citadas, pues la Ley del sector eléctrico, para ordenar el sector eléctrico regulando las grandes directrices de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, se encuentra complementada en muchas de sus previsiones por distintas disposiciones de rango reglamentario justificadas por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley del sector eléctrico. Por eso, desde la perspectiva formal, han de entenderse cumplidas las exigencias para que la norma tenga la naturaleza de básica, máxime cuando en este caso la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico se justifica porque 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, así como también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias.

Respecto a la comprobación de la concurrencia del segundo de los elementos exigidos por la jurisprudencia constitucional y relativos a los requisitos materiales exigibles a toda normativa básica, resulta que estos preceptos tienen como finalidad garantizar la calidad adecuada en el suministro de energía eléctrica a todos los usuarios ya sean éstos particulares u operadores de los distintos sectores económicos mediante la fijación de umbrales de calidad. La importancia de la necesaria garantía de calidad en el ordenado suministro de energía eléctrica, recurso esencial e imprescindible tanto para los ciudadanos particulares como para el conjunto de los sectores económicos, justifica, así, su carácter básico. Más en concreto la diferenciación zonal establecida en el art. 99 del Real Decreto 1955/2000 encuentra su justificación en la directa relación existente entre la mayor densidad de población y la disponibilidad de infraestructuras de la red de

distribución, lo que permite atender el suministro de energía eléctrica desde distintos puntos. Así, una vez establecido el derecho de todos los consumidores al suministro eléctrico, es normal que los requerimientos en materia de calidad se incrementen en la medida en que lo permitan las disponibilidades técnicas, en particular en lo relativo a las instalaciones de distribución. Ello sin perjuicio de que, en todo caso, esta calidad exigible se encuentra vinculada, como ya hemos mencionado, a la prestación obligatoria del suministro, derivado de su carácter de servicio esencial (art. 2.2 de la Ley del sector eléctrico), y a la correlativa garantía del suministro de energía eléctrica del art. 10.1 de la Ley del sector eléctrico.

De cuanto llevamos expuesto pueden deducirse dos principios inspiradores de la normativa básica en esta materia. En primer lugar, la diferenciación de una tipología de zonas geográficas a los efectos de determinación de las características y continuidad del suministro eléctrico. En segundo lugar, la fijación de unos índices mínimos de calidad de servicio, no uniformes sino diferentes en función de esa zonificación preestablecida y que han de ser cumplidos en relación con el usuario individual. Por tanto, como señala la Ley del sector eléctrico y confirma el Real Decreto 1955/2000, en particular su art. 104, la normativa básica estatal establece unas exigencias mínimas de calidad para todo el territorio nacional, si bien ponderadas en función de las correspondientes zonas geográficas, determinadas por la ubicación y densidad de la red de distribución y por la imposibilidad técnica y económica de mantener los mismos niveles de calidad del suministro con independencia de las zonas a las que ese suministro se dirige.

Demostrado el carácter básico de las previsiones de la norma estatal, no queda sino concluir en que el art. 2 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura no se ajusta a tales criterios, puesto que al establecer el principio de la existencia de un nivel mínimo de calidad único e igual para todas las zonas geográficas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, contradice expresamente dicha base estatal, cuyo punto de partida es precisamente el contrario, la diferenciación por áreas y tipología de consumo. Se produce entonces una contradicción efectiva con la normativa básica que no puede ser salvada con el argumento de que el precepto autonómico no concreta ese nivel mínimo exigible en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, cuestión que quedaría diferida a un desarrollo reglamentario posterior, tal como dispone el art. 5.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura. Si bien esa falta de concreción del nivel mínimo resultaría compatible con la existencia de diferentes calidades del servicio en el territorio autonómico siempre que se respetase ese mínimo, no se respetaría con ello la base estatal que no contempla el establecimiento de un nivel único de calidad en toda la Comunidad Autónoma –fuera este el que fuere– sino que, por el contrario, prevé la diferenciación de estándares mínimos de calidad en función de zonas geográficas determinadas por sus características demográficas y tipología del consumo. Esta distinción es, precisamente, la que no contempla la norma autonómica impugnada, falta de diferenciación que se corrobora en la norma reglamentaria dictada en desarrollo de la Ley extremeña. En efecto, el Decreto de la Junta de Extremadura 58/2007, de 10 de abril, por el que se regula el procedimiento de control de la continuidad en el suministro eléctrico y las consecuencias derivadas de su incumplimiento, considera en sus arts. 2.2 y 12.1 que el índice de continuidad mínimo, determinado por el número y duración de las interrupciones de suministro, aplicable a todo el territorio de Extremadura es el establecido por el Real Decreto 1955/2000 para determinar la continuidad del suministro en las zonas urbanas, es decir, el que corresponde al máximo nivel de exigencia de los contemplados en las bases estatales.

De todo ello debe concluirse que el art 2 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura infringe la normativa básica en la materia, vulnerando el orden constitucional de distribución de competencias y siendo, por tanto, inconstitucional y nulo.

6. A continuación se impugna el art. 7.3 a) de la Ley, el cual, al regular los derechos de los consumidores, una vez determinada la existencia de interrupciones de suministro

así como de variaciones de tensión, establece la posibilidad de adoptar la medida siguiente:

«a) A la reducción de la facturación a abonar por los consumidores en la forma siguiente:

Las variaciones de tensión o interrupciones de suministro continuadas y superiores a 1 hora comportarán una reducción de la facturación mensual de un 20 por 100, porcentaje que será elevado en dos puntos porcentuales por cada hora o fracción adicional.»

La representación procesal del Estado entiende que este precepto, al establecer una reducción en la facturación a abonar como consecuencia del incumplimiento de la calidad en el suministro, incide de manera directa en el modelo de sistema eléctrico previsto por el Estado, ya que, además de ser impreciso en cuanto a la determinación de la elevación del porcentaje de descuento previsto en el precepto, tiene repercusiones tarifarias, puesto que perturba gravemente el régimen de tarifa única al crear una disminución de los ingresos en el territorio de Extremadura, con lo que vulnera el régimen homogéneo de reducción de facturación establecido en la normativa básica. Por el contrario, el Letrado de la Junta de Extremadura señala que la norma no vulnera las competencias estatales, ya que, por un lado, el principio de tarifa única decae por la existencia, en la normativa estatal, de modulaciones en virtud del incumplimiento de los niveles de calidad en el suministro y, por otro, el artículo impugnado viene a desarrollar la normativa estatal, reproduciendo las obligaciones genéricas de cualquier relación productor-consumidores recogidas tanto en la legislación de defensa de los consumidores, como en el propio capítulo II del título VI del Real Decreto 1955/2000. Por su parte, el Letrado de la Asamblea de Extremadura considera que el precepto es conforme con las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma, pues no deja de ser una mera consecuencia del sistema de protección al consumidor, sin que la imposición de una carga económica a las compañías eléctricas cuando el servicio no alcance los mínimos de calidad exigibles pueda considerarse incluida dentro de la normativa básica.

7. La cuestión controvertida se relaciona con las eventuales consecuencias asociadas a la falta de calidad en el suministro individual de energía eléctrica, por lo que procede examinar las previsiones estatales y autonómicas al respecto.

El art. 48.4 de la Ley del sector eléctrico, dispone: «Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para determinar las reducciones que hayan de aplicarse en la facturación a abonar por los usuarios si se constatará que la calidad del servicio individual prestado por la empresa es inferior a la reglamentariamente exigible.» Esa calidad reglamentariamente exigible a la que hace referencia el precepto legal es la establecida en el art. 104 del Real Decreto 1955/2000, el cual determina los criterios aplicables en materia de continuidad del suministro eléctrico obligando a que el número y duración de las interrupciones no previstas del mismo no superen los valores máximos anuales, medidos en número de horas y en número de interrupciones que el propio precepto determina, diferenciando entre suministros de media y baja tensión para cada uno de los cuatro tipos de zonas fijadas en el art. 99.4 del Real Decreto 1955/2000 y que ya hemos examinado. En caso de que, para algún usuario individual, dichos máximos, en términos de número de interrupciones y duración en horas, sean superados, la consecuencia prevista por el Real Decreto 1955/2000, es la obligación para las empresas de aplicar a tal usuario los descuentos previstos en su art. 105 diferenciándose varios supuestos, con un tope máximo de descuento del 10 por 100 de la facturación anual, descuento aplicable dentro del primer trimestre del año siguiente al del incumplimiento y todo ello sin perjuicio de la reclamación de los daños y perjuicios derivados del incumplimiento de la calidad de servicio individual.

Frente al descrito sistema de reducciones en la facturación previsto en la Ley del sector eléctrico y en el Real Decreto 1955/2000, la demanda alega que las reducciones previstas en la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura no

sólo exceden del porcentaje sobre la factura (20 por 100 frente al 10 por 100), sino que son más exigentes desde el punto de vista temporal (una hora) y territorial (para todas las zonas), además de aplicarse mensualmente frente al criterio anual establecido en la norma estatal.

8. Expuesto el régimen de la normativa estatal que se reputa vulnerada debemos proceder al análisis de los concretos motivos de inconstitucionalidad planteados. Hay que señalar, con carácter previo, la queja formulada por el Abogado del Estado sobre la falta de determinación o claridad del precepto impugnado; como con referencia a otras señala la STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 6, el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, de suerte que «las deficiencias técnicas no representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 CE) que las leyes puedan resultar tan acertadas y oportunas para unos como desacertadas e inoportunas para otros».

Hecha esta precisión, el concreto análisis de la impugnación planteada en relación con el art. 7.3 a) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura ha de partir del reiterado criterio mantenido por este Tribunal, en cuya virtud, «en la labor hermenéutica de los preceptos legales resulta obligado apurar todas las posibilidades de interpretación de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya incompatibilidad con la Norma suprema "resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación" (por todas, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3, y 89/2004, de 25 de mayo, FJ 8)». (STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 14). Esta interpretación resulta posible en este caso, dado que la contradicción entre los preceptos estatales y el cuestionado art. 7.3 a) de la Ley extremeña no es insalvable y, en consecuencia, éste último puede ser interpretado de modo conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

Como resulta de su tenor literal, el art. 7.3 a) de la Ley está regulando un supuesto no previsto en la normativa estatal al que asocia, asimismo, la consecuencia de reducción en la facturación, tampoco prevista expresamente por la misma. Por ello no contradice las bases estatales, sino que constituye una norma propia en materia de calidad del suministro eléctrico en el marco previamente definido por aquellas.

El supuesto no previsto por la normativa estatal y al que específicamente se refiere el art. 7.3 a) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura consiste en las variaciones de tensión o interrupciones de suministro continuadas y superiores a una hora, supuesto que viene calificado por la concurrencia simultánea de dos circunstancias, como pone de manifiesto la utilización de la conjunción copulativa «y». La primera, que se trate de variaciones de tensión o interrupciones de suministro continuadas, continuidad que se determina atendiendo al número y duración de las interrupciones conforme al art. 8 de la Ley extremeña, recogiendo en idénticos términos lo dispuesto por el art. 101.1 del Real Decreto 1955/2000. Ahora bien, afirmado en los fundamentos jurídicos anteriores el carácter básico de los índices de continuidad del suministro eléctrico previstos en el art. 104.2 del Real Decreto 1955/2000 en lo que respecta al número y duración de las interrupciones, resulta que ha de interpretarse que el concepto de continuidad manejado por el precepto impugnado ha de ser necesariamente coincidente con el de la normativa básica. De esta forma las interrupciones o variaciones de tensión son continuadas, a los efectos previstos en el propio art. 7.3 a) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, cuando superen los valores máximos establecidos en el ya citado art. 104.2 del Real Decreto 1955/2000 para cada una de las tensiones y zonas previstas en el mismo. La segunda circunstancia es que, siendo las interrupciones continuadas, atendiendo a los índices máximos de tiempo y número de interrupciones imprevistas determinantes de la apreciación de la falta de continuidad del suministro eléctrico, alguna de ellas tenga una duración superior a una hora, extremo este –la duración de una concreta interrupción en un contexto previo de superación de los índices de continuidad del suministro– no contemplado en la base estatal, pero que no contradice la misma, dado que puede ser considerado, ante el

silencio de dicha normativa básica, dictado al amparo de la competencia autonómica de establecimiento de normas adicionales de calidad en el suministro de energía eléctrica.

Por otra parte, la consecuencia no prevista por la norma estatal y enlazada por el art. 7.3 a) de la Ley impugnada a la concurrencia de las anteriores circunstancias, a saber, la falta de continuidad del suministro, en los términos previstos por la normativa básica, y duración superior a una hora de la interrupción, es la reducción de la facturación mensual en un 20 por 100, reducción susceptible de incrementarse en dos puntos porcentuales por cada hora o fracción adicional. Con la previsión de dicha reducción, y con independencia de lo que luego se dirá respecto a su cuantía, el precepto autonómico no hace sino seguir el principio contenido en la propia Ley del sector eléctrico en virtud del cual el suministro de energía eléctrica ha de prestarse con un determinado nivel de calidad, cuya reducción determina su equivalente en la facturación al consumidor.

Esta reducción del 20 por 100 en la facturación mensual es también compatible con el límite del 10 por 100 de descuento de la facturación anual establecido en la norma estatal al que ya se ha hecho referencia, puesto que, si bien este último porcentaje no es un mínimo superable sino un máximo reducible, nada impide interpretar que el mismo, como tal máximo, se configure como un límite absoluto en la reducción de la facturación a que tiene derecho el consumidor. De esta forma el descuento regulado en la norma autonómica tendrá como tope máximo el 10 por 100 de la facturación anual del consumidor con derecho a reducción, sin que el diferente criterio temporal en la aplicación de los descuentos impida esta interpretación. En efecto, tales criterios son compatibles e independientes, siempre dentro del respeto al límite máximo anual al que ya se ha aludido. Interpretación confirmada por el hecho de que el art. 11.2 del ya citado Decreto autonómico 58/2007, de 10 de abril, señala que tanto las reducciones en la facturación que hayan de practicarse en cumplimiento de lo dispuesto en el mismo, como aquellas que procedan en virtud de lo establecido en la normativa estatal que regula la continuidad del suministro eléctrico, tendrán conjuntamente como tope máximo el 10 por 100 de la facturación anual del consumidor con derecho a reducción.

Finalmente, en cuanto a las eventuales repercusiones tarifarias alegadas por el Abogado del Estado, entendiendo las mismas referidas ahora a la denominada tarifa de último recurso prevista en el art. 18 de la Ley del sector eléctrico, dicha alegación no puede ser acogida puesto que, afirmado ya que el límite de las reducciones a aplicar en la facturación como consecuencia de la aplicación del precepto impugnado es el previsto en la normativa estatal, y constatado que la reducción tarifaria por defectuosa prestación del servicio está prevista en la propia Ley del sector eléctrico (art. 48.4), no puede ligarse a la norma autonómica una repercusión tarifaria distinta de la ya prevista por el Estado.

En consecuencia, y de acuerdo con todo lo expuesto, el art. 7.3 a) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura no vulnera el orden constitucional de competencias, entendiendo que los descuentos a los que da lugar no pueden superar en su importe el porcentaje máximo del 10 por 100 establecido por la norma estatal, viniendo motivados tales descuentos o reducciones en la facturación por las interrupciones o variaciones de tensión superiores a una hora de duración determinantes de la falta de continuidad del suministro, de acuerdo con los índices relativos al número y duración de interrupciones y la diferenciación por zonas establecida en la normativa básica estatal. Interpretado de esta forma, el precepto no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias y así se expresará en el fallo.

9. El último de los preceptos impugnados es el art. 9.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura que dispone lo siguiente:

«El órgano responsable de la Consejería competente en materia de energía exigirá a las empresas distribuidoras y comercializadoras, en los términos que reglamentariamente se determine, el depósito de una fianza anual equivalente al 1 por 100 de la facturación anual de la empresa en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que garantice la calidad del suministro y responda ante la Administración de los daños y perjuicios causados, así como del cumplimiento de

las obligaciones impuestas por esta Ley, pudiendo ser modificada su cuantía mediante Decreto del Consejo de Gobierno, en función de la evolución del sector. Esta fianza será depositada en los quince primeros días del mes de enero en la Cuenta General existente a tal efecto en las Entidades Financieras designadas por la Consejería de Economía, Industria y Comercio, en la Caja de Depósitos de la Tesorería de la Junta de Extremadura, conforme a lo establecido en sus normas reguladoras, o en su caso, en las cuentas restringidas de las sucursales de la Caja de Depósitos.»

Según la demanda, este precepto vulnera las competencias estatales por establecer una obligación de contenido económico para las empresas distribuidoras y comercializadoras, alterando así el régimen económico previsto en la ordenación del sector y vulnerando las bases que sobre el mismo ha establecido el Estado. En relación con el primer aspecto, se señala que el establecimiento de esta obligación en la ley autonómica generará un coste para las empresas distribuidoras y comercializadoras, coste que, en aplicación del principio de suficiencia tarifaria, deberá ser reconocido en la retribución que estas empresas perciben con cargo a la tarifa única que pagan todos los consumidores a nivel nacional, lo que comporta la vulneración de los arts. 16 y 17 de la Ley del sector eléctrico. En cuanto al segundo aspecto, el Abogado del Estado considera que la exigencia de fianza anual por el precepto autonómico se superpone al régimen de solvencia económica previsto por la para asegurar que las empresas afectadas se encuentran en situación de cumplir con las obligaciones económicas establecidas en las leyes reguladoras de tales actividades, régimen que se traduce en la obligación de llevar una contabilidad separada para cada una de ellas y acreditar suficiente capacidad económica para la obtención de la autorización de instalaciones de distribución.

La representación procesal de la Junta de Extremadura niega la existencia de vulneración alguna del régimen económico único del sector eléctrico, al considerar que, a la luz de lo dispuesto en los arts. 16 y 17 de la Ley del sector eléctrico, no puede hablarse de tal tarifa única. Por otra parte cuestiona la posibilidad de que la obligación de prestar garantías pueda ser repercutida por las empresas en las tarifas. El Letrado de la Asamblea de Extremadura señala que esta exigencia de fianza no es contraria a la legislación estatal, ya que dicha medida ha de contemplarse en el contexto de mejora de la calidad del suministro eléctrico en determinadas zonas, lo que constituye también el objetivo de la Ley del sector eléctrico.

10. En relación con el primer motivo de impugnación de este precepto, relativo al incremento de costes de las actividades de comercialización y distribución de energía eléctrica y su consiguiente incidencia en los conceptos retributivos de tales actividades hemos declarado 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)]. Esta retribución se satisface, de acuerdo con el art. 15 de la Ley del sector eléctrico, con cargo a los peajes y precios fijados atendiendo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios que tienen por objeto incentivar la mejora de la eficacia de la gestión, la eficiencia económica y técnica de dichas actividades y la calidad del suministro eléctrico. En dicho marco, los concretos criterios para la retribución de la Ley del sector eléctrico actividad de distribución y de comercialización se fijan en los arts. 16.3 y 16.4, respectivamente. Dadas las alegaciones del Abogado del Estado centradas en la repercusión de la regulación autonómica sobre la tarifa eléctrica, hemos de tener presente que, conforme a nuestro reiterado criterio en aquellos casos en los que se haya modificado la norma estatal que se reputa conculcada, este Tribunal ha de realizar el enjuiciamiento valorando la norma vigente en el momento de adoptar la decisión sobre la constitucionalidad de los preceptos recurridos (por todas, STC 18/2011,

FFJJ 4 y 17, y doctrina allí citada). Ya recordamos en las SSTC 18/2011, FJ 3, y 148/2011, FJ 4, que la Ley 17/2007, de 4 de julio, que modifica la Ley del sector eléctrico para adaptarla a la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, reforma la configuración de la actividad de distribución, en la que, desde el 1 de enero de 2009, ya no se integrará la actividad de suministro a tarifa de los consumidores. El suministro a tarifa es sustituido por la denominada tarifa de último recurso, consistente en precios máximos fijados por la Administración para determinados consumidores para quienes se concibe el suministro eléctrico como servicio universal, mecanismo que ha sustituido a las anteriormente vigentes tarifas eléctricas cobradas directamente a los consumidores por las empresas que realizaban las actividades de distribución en tanto que responsables del suministro a los consumidores a tarifa, suministro que pasa a ser realizado en su totalidad por los comercializadores en libre competencia, siendo los consumidores de electricidad quienes eligen libremente a su comercializador.

Teniendo presente lo anterior, y a efectos de analizar adecuadamente el alcance de la obligación impuesta por el precepto autonómico que constituye el problema objeto de debate, y dada la diferencia de funciones asignadas a las mismas en el sistema eléctrico según lo dispuesto en los arts. 9.1 e) y f) de la Ley del sector eléctrico, debe distinguirse entre el régimen económico aplicable a las empresas comercializadoras y a las distribuidoras.

La diferencia de funciones que cumplen unas y otras en el sector eléctrico determina que, como ya hemos examinado, la distribución tenga el carácter de actividad regulada (art. 11.2 de la Ley del sector eléctrico), mientras que la comercialización se ejerce libremente en los términos de la Ley del sector eléctrico, con la excepción de los comercializadores de último recurso. Por esta razón, las alegaciones del Abogado del Estado sobre la vulneración del régimen económico del sector eléctrico no pueden prosperar en relación con las empresas comercializadoras puesto que, en este caso, conforme a la propia Ley del sector eléctrico (arts. 11.3 y 16.4), el suministro de energía, responsabilidad de estas empresas elegidas libremente por los consumidores, se realiza mediante la libre contratación de la energía y el correspondiente contrato de acceso a las redes [art. 44.1 de la Ley del sector eléctrico y 79.2 b) del Real Decreto 1955/2000], razón por la cual la retribución de los costes de la actividad de comercialización será la que libremente se pacte entre las partes. Este extremo determina que no se produzca en este supuesto la denunciada afectación al régimen económico del sector eléctrico.

Por su parte, en cuanto a los denominados comercializadores de último recurso son aquellos que tienen la obligación principal de atender las solicitudes de suministro de energía eléctrica de aquellos consumidores que tengan derecho a acogerse a la ya citada tarifa de último recurso. Dicha tarifa, única en todo el territorio nacional, fue puesta en marcha por el Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, y persigue el objetivo de garantizar un precio razonable, transparente y claramente comparable, a determinados clientes, Finalidades que tampoco son puestas en cuestión por el precepto autonómico impugnado sin que, por otra parte, haya de entenderse que las indiscutidas competencias estatales para la determinación de la citada tarifa con la que se retribuye a los comercializadores de último recurso hayan sido violentadas por un precepto dirigido a un objetivo diferente como es el de mitigar las consecuencias de la falta de calidad en el suministro eléctrico.

En lo que respecta a las empresas distribuidoras, éstas tienen como objeto principal la transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte hasta los puntos de consumo en las adecuadas condiciones de calidad. La actividad de distribución tiene la consideración de actividad regulada (arts. 11.2 y 39 a 43) lo que implica, entre otras cuestiones, el reconocimiento de una retribución fijada administrativamente [art. 41.2 a) y b) de la Ley del sector eléctrico, desarrollados por el Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero], conforme a los criterios fijados por el art. 16.3 de la Ley del sector eléctrico, esto es, costes de inversión, operación y mantenimiento de las instalaciones, energía circulada, modelo que caracterice las zonas de distribución, incentivos que correspondan por la calidad del suministro y reducción de las pérdidas, así como otros costes necesarios

para desarrollar la actividad. También ha de tenerse presente que el art. 39.1 de la Ley del sector eléctrico reconoce que la actividad de distribución de energía eléctrica es objeto de ordenación atendiendo, entre otros factores, a las competencias autonómicas, mientras que el art. 41.1 a) de la misma ley obliga a las empresas distribuidoras a realizar sus actividades conforme a las disposiciones aplicables, prestando el servicio con los niveles de calidad que se determinen, pues las citadas empresas están obligadas a asegurar el nivel de calidad del servicio [art. 41.1 k)], para lo cual han de contar con la capacidad técnica necesaria para garantizarla de acuerdo con las reglamentaciones vigentes, así como promover la incorporación de tecnologías avanzadas en la medición y para el control de la calidad del suministro eléctrico (art. 48.1 de la Ley del sector eléctrico). Las propias normas estatales no desconocen, por tanto, la preocupación por la calidad de suerte que, al fijar el régimen retributivo de la actividad, incluyen un incentivo o penalización a la calidad del servicio (art. 8 y anexo I del ya citado Real Decreto 222/2008).

Así, establecido que en la retribución de la actividad de distribución han de tenerse en cuenta factores relacionados con la calidad del suministro eléctrico y constatado que la Comunidad Autónoma de Extremadura ostenta competencias en esta materia, la potestad de la Administración General del Estado para reconocer los costes asociados a la realización de dicha actividad, esencial para el sistema eléctrico, no puede dejar de tener en cuenta los criterios necesarios para garantizar la seguridad y la calidad en el suministro establecidos, dentro de su respectivo ámbito de competencias, por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

Por ello, y aun cuando la obligación de afianzar impuesta a las empresas distribuidoras pudiera ser susceptible de generarles costes –extremos estos que, en todo caso, no han quedado acreditados en el curso del presente proceso–, tal apreciación no puede conllevar por sí sola la consideración de que el art. 9.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura vulnera las competencias del Estado en relación con el régimen económico del sector eléctrico. En caso contrario, podría producirse un vaciamiento de las competencias autonómicas que cuentan con expreso reconocimiento estatutario sin que, por otra parte, pueda deducirse del precepto impugnado cuestionamiento alguno del carácter único del régimen económico del sector eléctrico, ni de las competencias estatales relativas a su determinación, las cuales no han sido puestas en cuestión a lo largo del presente proceso. Así, en la STC 148/2011, FJ 6 ya hemos rechazado que de estas indiscutidas competencias estatales pueda automáticamente deducirse una suerte de prohibición de que las Comunidades Autónomas puedan adoptar, pese al expreso reconocimiento estatutario, medida alguna en relación con la calidad del suministro eléctrico, argumentando que tales medidas pueden suponer costes reconocibles para las empresas pues, en todo caso, corresponderá al Estado articular los mecanismos que estime precisos para compensar los eventuales costes generados por las exigencias de la normativa autonómica, y la propia Ley del sector eléctrico ofrece ejemplos en tal sentido (así, arts. 17.4, respecto a los peajes de acceso, y 18.5, en relación con la tarifa de último recurso).

Todo lo expuesto conduce a desestimar el primer motivo de impugnación del art. 9.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura.

11. El segundo motivo de impugnación alegado por el Abogado del Estado consiste en entender que el art. 9.5 de la Ley de Extremadura se superpone al régimen básico previsto por la Ley del sector eléctrico para asegurar que las empresas afectadas se encuentran en situación de cumplir con las obligaciones establecidas en la misma; en concreto, se estima vulnerado el régimen de separación de la información y contabilidad relativas a las actividades de comercialización y distribución de energía eléctrica, establecido en el art. 20 Ley del sector eléctrico, así como también los requisitos de solvencia económica exigidos por los arts. 40 y 44 de la Ley del sector eléctrico para el otorgamiento de la autorización de instalaciones de distribución y de la autorización para ejercer la actividad de comercialización.

No es posible apreciar la contravención de la normativa estatal alegada en la demanda pues, descartada ya la vulneración de las competencias estatales relativas al régimen

retributivo de las actividades de distribución y comercialización de electricidad, la exigencia del depósito de la fianza anual establecida en el art. 9.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura en nada afecta a las obligaciones de contabilidad e información establecidas en el art. 20 de la Ley del sector eléctrico para las entidades que desarrollen dichas actividades, pues se refieren a cuestiones distintas. Por lo demás, frente a lo que parece entender el Abogado del Estado, la obligación regulada por el precepto autonómico no se establece de modo conjunto o global para distribuidores y comercializadores, sino individualmente para cada una de las sociedades mercantiles dedicadas a tales actividades, obligadas por la norma estatal a una contabilidad separada. Contabilidad separada de ambas actividades que en nada se ve impedida u obstaculizada por el hecho de que tales sociedades hayan de depositar la fianza exigida por la norma, pues lo único que ocurrirá es que tal obligación habrá de tener, necesariamente, su reflejo en las cuentas de la sociedad. Finalmente, en lo relativo a la alegada contravención de las exigencias de solvencia económica requeridas en su momento por los arts. 40 y 44 de la Ley del sector eléctrico, es de advertir que el Abogado del Estado se limita a citar tales preceptos sin acompañar tal cita de argumento alguno que haga posible su valoración. En todo caso, resulta que, tras su modificación por el art. 18 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, los arts. 40 y 44 de la Ley del sector eléctrico ya no hacen referencia a esta cuestión, con lo que no es posible apreciar la contradicción suscitada por el Abogado del Estado, sin perjuicio de advertir que los requisitos de solvencia económica se configuraban como requisitos o presupuestos para poder acceder al ejercicio de la actividad, a diferencia de la obligación prevista en el precepto impugnado que se establece en un momento posterior, como consecuencia del ejercicio de la actividad de distribución o comercialización, y en un ámbito distinto, el de la calidad del suministro eléctrico, en el que ya hemos apreciado la existencia de competencias autonómicas de desarrollo de las previsiones estatales en la materia

Así pues, procede también rechazar el segundo motivo de inconstitucionalidad aducido en relación con el art. 9.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura y, en consecuencia, desestimar el recurso en relación con este precepto.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar:

A) Que el art. 2 de la Ley de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, es inconstitucional y nulo.

B) Que el art. 7.3 a) de la Ley de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, no vulnera las competencias del Estado, interpretado en los términos del fundamento jurídico 8.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.