

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**16810** *Pleno. Sentencia 148/2011, de 28 de septiembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 3446-1999. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico. Competencias sobre ordenación general de la economía, régimen energético y defensa de los consumidores: nulidad de los preceptos de la ley autonómica que hacen recaer sobre el distribuidor los costes de instalación de los dispositivos de medida de calidad en el suministro de energía eléctrica, tipifican como infracciones conductas relacionadas con el régimen tarifario del sector eléctrico e introducen un plazo de prescripción de las infracciones graves más breve que el establecido en la legislación básica estatal.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, 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 y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3446-1999, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 4.3; 8; 15.1 e) y f) y 15.2 h), en relación con los arts. 17; 16.5 último párrafo, y 18 en su inciso «las graves a los dos años» de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Comunidades y las Cortes de Castilla-La Mancha, por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 30 de julio de 1999, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4.3, 8, 15.1 e) y f) y 15.2 h), en relación con los arts. 17, 16.5 último párrafo, y 18 en su inciso «las graves a los dos años», de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico. En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución a los efectos de que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados.

2. Las razones de la impugnación formulada por el Abogado del Estado son, en síntesis, las siguientes:

a) Frente a los títulos competenciales a los que se hace mención en la exposición de motivos de la Ley autonómica [instalación, distribución y transporte de energía –art. 31.1.27 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM)–; desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y del usuario –art. 32.6 EACM–],

invoca como títulos competenciales que dan cobertura a la normativa básica del Estado en la materia, constituida fundamentalmente por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico los referidos a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE) y autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o su transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22 CE). A continuación alude a la doctrina sentada en la STC 197/1996, de 22 de noviembre, respecto a la dificultad de integrar los distintos títulos competenciales relativos al sector eléctrico. De esa doctrina se deduce que cuando corresponde al Estado la titularidad de la competencia para dictar la normativa básica en materia de planificación general de la economía, así como la de un sector económico determinado, cual es en este caso el energético y dentro de éste, más concretamente, 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 sector del que se trate. Del mismo modo, el aseguramiento de los fines u objetivos previstos en la configuración del sector económico puede justificar la proyección de la competencia estatal hasta la posibilidad de dictar normas infralegales de desarrollo o actos de ejecución. En definitiva, corresponde al Estado, en el presente caso, la competencia para regular la ordenación del sector energético y, dentro de éste, el subsector eléctrico, así como todas aquellas actuaciones necesarias para alcanzar los fines propuestos en esta regulación, en tanto que a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha le corresponde la competencia de desarrollo normativo y ejecución de acuerdo con las bases establecidas por el Estado.

En el ejercicio de sus competencias el Estado ha configurado el modelo de sector eléctrico en la Ley 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.

b) Tras este planteamiento general, el Abogado del Estado examina cada uno de los preceptos legales recurridos.

En cuanto a los arts. 4.3 y 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, señala que los mismos prevén el derecho del consumidor a que se instale un sistema de medición de incidencias de calidad en el servicio y las obligaciones para la empresa distribuidora de financiar tal instalación y de implantar un sistema de control de incidencias en toda la red que permita registrar todas las magnitudes y características que inciden en la calidad del suministro. Así pues, ambos contemplan obligaciones para las empresas suministradoras que alteran el régimen económico previsto en la ordenación del sector eléctrico, generando unos costes extras para las empresas de distribución, costes que inciden sobre el establecimiento de las tarifas que se fijan de forma única para todo el territorio nacional y que han de satisfacer todos los consumidores, de modo que el establecimiento de esas obligaciones para las empresas distribuidoras en Castilla-La Mancha rompe el sistema eléctrico nacional en su aspecto económico. Además, les achaca la vulneración de la normativa básica dictada por el Estado en materia de líneas de actuación de calidad del servicio de suministro de energía eléctrica, en concreto el Real Decreto 1075/1986, de 2 de mayo, por el que se establecen normas sobre las condiciones de suministro de energía eléctrica y la calidad del servicio, que da nueva redacción al art. 67 del Reglamento de verificaciones eléctricas y regularidad en el suministro de energía. El régimen de control de la calidad en la prestación del servicio que el citado precepto dispone es claramente distinto al contemplado en la Ley

autonómica, pues en ésta se establecen líneas de actuación diferentes que suponen una desigualdad de tratamiento respecto del resto del territorio nacional, con exigencias económicas más gravosas para los distribuidores que operan en Castilla-La Mancha.

En relación a los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h), ambos en conexión con el art. 17 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, entiende el Abogado del Estado que los preceptos impugnados atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia para sancionar a las empresas distribuidoras por infracciones relacionadas con la aplicación a los consumidores de las tarifas no autorizadas o por aplicar irregularmente las tarifas de manera que se produzca una alteración porcentual en lo suministrado superior al 15 por 100 (infracción muy grave) o al 5 por 100 e inferior al 15 por 100 (infracción grave). La inconstitucionalidad de dichos preceptos estriba en que la aplicación de la tarifa única por las empresas distribuidoras constituye uno de los pilares en los que se asienta el sistema eléctrico nacional, de modo que su funcionamiento exige que en esa materia intervenga una sola Administración, que no puede ser otra que la estatal en virtud de los títulos competenciales que le reserva la Constitución. Se trata, pues, de un supuesto en el que la competencia básica del Estado se proyecta sobre la potestad sancionadora porque es la única posibilidad de que la ordenación del sector eléctrico realizada en el ejercicio de su competencia pueda alcanzar sus fines y objetivos, de forma que el control y la sanción del régimen tarifario ha de corresponder al Estado.

En cuanto al art. 16.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, la representación procesal del Estado considera que la atribución al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha de la competencia para modificar el importe de las sanciones, según la variación del índice de precios al consumo a nivel nacional invade la competencia sobre las bases del sector eléctrico que ostenta el Estado, pues si, en virtud de ese título competencia<sup>1</sup>, corresponde al Estado establecer las sanciones, que en este caso son de contenido económico, también le corresponderá llevar a cabo su actualización periódica teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo. Es, por lo tanto, inconstitucional que sea la Comunidad Autónoma quien actualice la cuantía de las sanciones establecidas por el Estado en el ejercicio de su competencia sobre las bases de la materia.

Por último la inconstitucionalidad del art. 18 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se deriva, a juicio del escrito de demanda, del establecimiento por el legislador autonómico de un plazo de prescripción para las infracciones graves distinto al contemplado en la Ley del sector eléctrico modificando con ello, en beneficio del infractor, un elemento esencial del régimen sancionador básico previsto por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

3. Mediante providencia de 15 de septiembre de 1999 («BOE» de 24 de septiembre), la Sección Segunda del Tribunal 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 Junta de Comunidades y a las Cortes de Castilla-La Mancha, 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 Castilla-La Mancha».

4. El día 23 de septiembre de 1999 se registró en el Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el día 29 de septiembre de 1998, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, se personó en el procedimiento solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Mediante providencia de 30 de septiembre de 1998, de la

Sección Segunda de este Tribunal, se le tuvo por personado y parte, accediéndose, asimismo, a la prórroga en ocho días del plazo inicial.

6. El Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha presentó sus alegaciones el día 7 de octubre. En las mismas comienza señalando los títulos competenciales que amparan la regulación autonómica (instalación, distribución y transporte de energía –art. 31.1.27 EACM–; desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y del usuario –art. 32.6 EACM–), considerando que el prevalente ha de ser el segundo de ellos, pues el conjunto de la norma tiene esa finalidad, sin que, por el contrario, pretenda regular el sector eléctrico. Respecto a este último extremo, considera que el Estado, al regular ese sector, ha de hacerlo de tal manera que permita el desarrollo autonómico y no anule otras competencias como la relativa a la defensa de los consumidores y usuarios.

Respecto a los arts. 4.3 y 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, señala que los mismos pretenden establecer mecanismos de control de la calidad del suministro eléctrico sin alterar los requisitos de calidad establecidos por la normativa básica estatal. A su juicio, la aceptación de la argumentación del recurso implicaría admitir la imposibilidad de establecer, por parte de las Comunidades Autónomas, condiciones especiales a las empresas distribuidoras distintas de las establecidas por el Estado, extendiendo la competencia estatal incluso a los mecanismos de medida de la calidad y de control de incidencias. En este sentido, defiende que el principio de tarifa única no puede ser interpretado como un límite al ejercicio de cualquier título competencial autonómico como, en este caso, la defensa de los consumidores y usuarios. Además niega que se vea afectado el principio de tarifa única puesto que el indeterminado aumento de costes que pudiera generar la aplicación de las disposiciones autonómicas podrá ser tenido en cuenta a la hora de fijar las tarifas nacionales.

En relación a los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, la representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha señala que las infracciones previstas en los mismos responden al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, puesto que se refieren a circunstancias derivadas de la aplicación de la tarifa eléctrica a los mismos. En ese sentido, recalca que no pueden extenderse las competencias estatales relativas a la determinación de la tarifa y al establecimiento de las bases en materia energética de modo tal que necesariamente el incumplimiento del marco tarifario establecido haya de ser sancionado por el Estado, cuando se trata en realidad de una relación entre empresa y consumidor que en nada afecta al sistema eléctrico nacional.

En cuanto al art. 16.5 de la Ley impugnada, considera que la facultad, atribuida al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de actualizar el importe de las sanciones en función de la evolución del índice de precios al consumo, no supone una sustancial diferencia en relación con el régimen sancionador básico, ajustándose así a los criterios del Tribunal en esta materia contenidos en las SSTC 102/1995, 156/1995 y 96/1996. Añade que esta autorización no ha de entenderse como una reducción del nivel de protección de los consumidores con respecto a los del resto de España, mucho menos cuando la ley básica no contiene una regulación que se oponga a la contenida en la norma autonómica.

Por último, en relación al inciso del art. 18 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico cuestionado señala que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, permite que por ley se determine el plazo de prescripción de las infracciones correspondiendo, en este caso, tal determinación a la norma autonómica por tratarse de una materia, como la defensa de los derechos del consumidor, de competencia autonómica. Termina señalando que, aun cuando se considerasen básicos los plazos de prescripción establecidos en el art. 67 de la Ley del sector eléctrico, la Comunidad Autónoma dispone de competencia para adaptarlos siempre que tal adaptación no sea irrazonable o desproporcionada.

7. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el 8 de octubre de 1998, comunica que la Cámara se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

8. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha evacuó el 18 de octubre de 1999 el trámite de alegaciones conferido. Su escrito comienza señalando que el recurso del Estado se fundamenta, en su conjunto, en la vulneración del sistema de tarifa única en el que se centra el modelo de sector eléctrico configurado por el legislador básico estatal al amparo de sus competencias derivadas del art. 149.1.13 y 25 CE. Por el contrario, el Letrado autonómico niega que las normas impugnadas vulneren las bases estatales, puesto que se trata de normas dictadas al amparo de competencias propias de la Comunidad Autónoma, fundamentalmente en materia de defensa de los consumidores.

De acuerdo con estas premisas, y en relación a los arts. 4.3 y 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, señala que la impugnación se basa en la apreciación de que los costes derivados del cumplimiento de lo previsto en ambos preceptos incidirían sobre las tarifas aplicables en todo el territorio nacional. Al respecto entiende que esa concepción atribuye un carácter excesivamente amplio a las bases estatales, vaciando de contenido las competencias autonómicas de desarrollo normativo tanto en materia energética como de defensa de los consumidores, en virtud de las cuales es posible añadir medidas complementarias para asegurar que el suministro eléctrico se realice con unas determinadas condiciones de calidad, teniendo en cuenta que el propio concepto de calidad en el servicio es un concepto previsto por la propia Ley del sector eléctrico. A continuación, niega que la implantación de las medidas autonómicas vaya a tener una incidencia significativa en los precios finales y argumenta que la tesis sostenida en la demanda impediría el ejercicio de cualquier competencia autonómica, cuando del mismo se derivase algún coste para las empresas eléctricas pues dicho ejercicio supondría mayor coste y, a través de la tarifa única, tendría efecto extraterritorial.

En cuanto a los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico considera que reproducen preceptos de la Ley del sector eléctrico y que, si bien la doctrina constitucional ha criticado la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas, tal proceder no constituye por sí solo motivo de inconstitucionalidad al disponer la Comunidad Autónoma de competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa de los consumidores y usuarios, título que le habilita para aprobar los preceptos cuestionados. En segundo lugar indica que, a la vista de la competencia autonómica en materia sancionadora en relación con los consumidores y usuarios, no resultan atendibles las alegaciones de que las sanciones previstas influyan en la tarifa eléctrica, sin que tampoco resulte de aplicación la doctrina de la STC 96/1996, de 30 de mayo, por referirse a un supuesto diferente, relativo a solvencia de entidades de crédito y estabilidad del sistema financiero. En relación al art. 17 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico indica que el mismo se limita a señalar la autoridad regional competente para imponer las sanciones en desarrollo de los propios preceptos básicos de la Ley del sector eléctrico. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha estima que, por las razones anteriormente expuestas, tampoco ha de reputarse inconstitucional el art. 16.5 de la Ley controvertida.

Finalmente, la constitucionalidad del inciso impugnado del art. 18 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se defiende señalando, con cita de la STC 108/1993, de 25 de marzo, la competencia autonómica para aprobar normas reguladoras de las infracciones y sanciones en las materias de su competencia; asimismo señala que la normativa básica estatal en materia sancionadora, en concreto, el art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, remite, en cuanto a la prescripción de infracciones y sanciones, a lo que dispongan las leyes que las establezcan, por lo que el precepto impugnado, que fija el mismo plazo de prescripción que el propio art. 132 de la Ley 30/1992, no contradice ninguna norma básica estatal, siendo plenamente respetuoso con el orden constitucional y estatutario de competencias.



9. 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 en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3446-1999, la Sección Segunda de este Tribunal Constitucional acordó, mediante providencia de 19 de noviembre de 1998, 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 27/2000, de 20 de enero, acordó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

10. Por providencia de 28 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, 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. 4.3; 8; 15.1 e) y f) y 15.2 h), en relación con los arts. 17; 16.5, último párrafo, y 18, en su inciso «las graves a los dos años», de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico.

El recurso se plantea exclusivamente por motivos competenciales pues el Abogado del Estado atribuye 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, preceptos 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. La alegada vulneración competencial se centra, en particular, en lo relativo al régimen económico único para el sector eléctrico que se vería afectado por los preceptos impugnados de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico. Por su parte, tanto la representación procesal de la Junta de Comunidades como la de las Cortes de Castilla-La Mancha postulan la desestimación del recurso por considerar que no existe vulneración de las competencias estatales entendiendo que los preceptos impugnados se enmarcan en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» del art. 31.1.27 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (en adelante, EACM) y en las relativas a «defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» del art. 32.6 del mismo texto legal.

2. El debate competencial planteado se inserta en un contexto normativo integrado por la ya citada Ley del sector eléctrico y la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico al que conviene hacer alguna referencia. A la primera de ellas ya nos hemos referido *in extenso* en la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 2, señalando que tiene como objeto, según su art. 1, regular las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, consistentes en su generación, transporte, distribución, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico. La regulación de dichas actividades, para las que se reconoce la libre iniciativa empresarial en el marco del principio de garantía del acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional, tiene por finalidad la adecuación del suministro de energía eléctrica a las necesidades de los consumidores, así como la

racionalización, eficiencia y optimización de aquél, atendiendo a los principios de monopolio natural del transporte y la distribución, red única y realización al menor coste. De esta forma, aunque el sector eléctrico sigue siendo objeto de una amplia regulación específica, más o menos intensa según las distintas actividades dirigidas al suministro, lo cierto es que el legislador no considera necesario que el Estado se reserve para sí el ejercicio de ninguna de las actividades que integran dicho tipo de suministro, abandonándose en la Ley del sector eléctrico la tradicional noción de servicio público, y poniéndose, asimismo, los pilares para una progresiva liberalización del mercado eléctrico.

Partiendo de ese planteamiento general, en lo que al presente proceso respecta, interesa destacar que, de acuerdo con el art 3.1 de la Ley del sector eléctrico, corresponde a la Administración general del Estado establecer la retribución de aquellas actividades que, como la distribución de energía eléctrica, tienen la consideración de reguladas (apartado b) y regular la estructura de precios determinando, mediante peaje, el correspondiente al uso de redes de transporte y distribución así como determinar, en su caso, mediante tarifa de último recurso, el precio máximo del suministro de energía eléctrica a los consumidores que reglamentariamente se determine, cuestiones a las que se dedica el título III de la Ley del sector eléctrico (arts. 15 a 20); asimismo, corresponde al Estado la regulación básica de la generación, del transporte, de la distribución y de la comercialización de energía eléctrica así como la fijación de los requisitos mínimos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de energía eléctrica. En este sentido, el título VII de la Ley del sector eléctrico (arts. 39 a 43) establece el régimen básico de la actividad de distribución eléctrica y los arts. 48 a 51 de la citada Ley determinan la regulación básica aplicable en materia de calidad y seguridad del suministro eléctrico, si bien en ambos casos se prevé un desarrollo reglamentario posterior constituido, fundamentalmente 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.

Por su parte la exposición de motivos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico afirma que la misma se dicta, al amparo de lo establecido en los arts. 31.1.27 y 32.6 EACM antes citados, con la finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica en esa Comunidad Autónoma, pretendiendo evitar los cortes no programados del suministro así como asegurar su calidad. A tal fin establece una serie de previsiones en materia de calidad del suministro eléctrico dirigidas, fundamentalmente, a las empresas distribuidoras de energía eléctrica en Castilla-La Mancha, previsiones que se completan con el reconocimiento de la potestad inspectora de la Comunidad Autónoma y con el establecimiento de un régimen específico de infracciones y sanciones.

3. De dicha regulación autonómica son objeto de impugnación los siguientes preceptos: el art. 4.3, que establece que el consumidor tendrá derecho a que le sea instalado, con cargo a la empresa distribuidora, un sistema de registro y medida de las incidencias en la calidad del servicio; el art. 8, el cual obliga a las empresas distribuidoras a implantar un sistema de control de incidencias en toda la red; los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h), en relación con el 17, por tipificar como infracciones supuestos relacionados con la aplicación de las tarifas eléctricas y atribuir la competencia para imponer las correspondientes sanciones a órganos autonómicos; el art. 16.5, que permite al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma modificar el importe de las sanciones según la variación del índice de precios al consumo y el art. 18 que establece un plazo de prescripción de dos años para las infracciones graves previstas en la propia Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico.

Tratándose de una controversia de carácter competencial la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de las disposiciones impugnadas, a fin de determinar los títulos competenciales estatales y autonómicos que resulten de preferente aplicación a la misma. A este respecto, los Letrados de la Junta de Comunidades y de las Cortes de Castilla-La Mancha consideran que las disposiciones impugnadas se encontrarían amparadas por las competencias autonómicas exclusivas en materia de

instalaciones de producción, distribución y transporte de energía y de desarrollo legislativo y ejecución sobre defensa de los consumidores y usuarios de los arts. 31.1.27 y 32.6 del EACM, respectivamente, mientras que, por el contrario, la representación procesal del Estado entiende que nos hallamos ante un supuesto en el que resultaran de aplicación los títulos competenciales estatales y autonómicos relacionados con la materia energética y, en particular, con el subsector eléctrico.

A estos efectos, el criterio definitivo sobre el encuadramiento competencial de los preceptos impugnados deberá atender a su objetivo y finalidad. En relación con ello se aprecia que la regulación de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, tal y como su propio título indica, se dirige a establecer unas determinadas normas en materia de calidad del suministro eléctrico y de ejercicio de la actividad sancionadora, 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. Esta circunstancia nos permite considerar que la regulación autonómica presenta una conexión más estrecha con la materia energía que con la relativa a la defensa de los consumidores. Junto a ello, hemos de recordar que este Tribunal Constitucional, en supuestos de concurrencia de títulos competenciales similares a éste, ya ha establecido el criterio de la preferencia del título competencial especial sobre el general (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre; 48/1985, de 28 de marzo; 193/1998, de 1 de octubre, o 188/2001, de 20 de septiembre, entre otras). En ese sentido, hemos señalado, desde la STC 71/1982, de 30 de noviembre, el carácter multidisciplinar y los contornos imprecisos de la materia «defensa del consumidor y usuario» que no es sino 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. Por ello, dada la finalidad y contenidos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, podemos concluir que la misma resulta encuadrable 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 pues, y de acuerdo con dicho encuadramiento, los títulos competenciales que deberemos tener en cuenta a la hora de resolver la controversia trabada en relación con los preceptos autonómicos impugnados 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 del sector eléctrico y sus disposiciones de desarrollo, los cuales deberán ser puestos en relación con el ya alegado relativo a instalaciones de producción, distribución y transporte de energía del art. 31.1.27 así como con el relativo a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero y energético del art. 32.8, ambos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, título éste último que, aun no habiendo sido alegado por las representaciones procesales autonómicas, presenta una indudable relación con la cuestión controvertida.

Es preciso observar que entre los títulos en contraste existen indudables conexiones; en concreto, la competencia del art. 31.1.27 EACM, relativa a instalaciones de distribución de energía eléctrica, se cierra con una referencia explícita a que la misma ha de entenderse «sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Por su parte, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen minero y energético por parte de la Comunidad Autónoma del art. 32.8 EACM se enmarca en la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca.

De este modo, podemos entender, dados los títulos competenciales que resultan de aplicación, que la cuestión aquí suscitada se centra en determinar si los preceptos impugnados pueden ser considerados un desarrollo de las bases estatales compatible con ellas o, por el contrario, ha de considerarse que los mismos no han respetado la normativa básica especialmente en lo relativo a la regulación estatal del régimen económico del sector eléctrico. Por ello, como señalamos también en la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 17, «nos encontraríamos aquí 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. A ello ha de añadirse que, en aquellos casos en los que se haya modificado la norma estatal que se reputa conculcada deberemos tener en cuenta que el enjuiciamiento ha de realizarse valorando la norma vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la constitucionalidad de los preceptos recurridos (por todas, SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3; 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 6), extremo este último, relativo a los cambios producidos en la normativa estatal que se propone como parámetro de control de los preceptos impugnados, que concretaremos, en su caso, en el momento de realizar el enjuiciamiento de cada uno de ellos.

4. Las razones aducidas por el Abogado del Estado para considerar que los preceptos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico cuestionados vulneran las competencias estatales en materia de energía eléctrica son de dos órdenes: en primer lugar, la violación de las normas estatales en relación con el régimen económico del sector eléctrico, en particular por lo que respecta a la tarifa eléctrica; junto a ello, y en relación a algunos de los preceptos impugnados, se alegan específicas vulneraciones de la normativa básica estatal, entendiéndose por tal bien concretos preceptos de la Ley del sector eléctrico bien sus disposiciones de desarrollo en materia específicamente de calidad del suministro.

Por ello, y con carácter previo al concreto análisis de cada uno de los preceptos impugnados, resulta pertinente detenernos someramente en las cuestiones relacionadas con la regulación de la actividad de distribución, el régimen económico del sector eléctrico y las cuestiones relativas a la calidad exigible al suministro, teniendo presente el criterio que acabamos de exponer con respecto a la aplicación de las normas vigentes en el momento de dictar la presente Sentencia.

En relación con el primero de los aspectos citados, como recuerda la STC 18/2011, FJ 10, la distribución se configura como «aquella actividad que tiene por objeto principal el transporte de electricidad por las redes de distribución con el fin de suministrarla a los clientes (art. 39.1 de la Ley del sector eléctrico, en la redacción dada por el art. único apartado 49 de la Ley 17/2007). Se trata de una actividad que tiene por finalidad llevar la energía a los puntos de consumo mediante la construcción, mantenimiento y operación de redes de distribución, puesto que el suministro eléctrico necesita, en todo caso, de una red física de conductores que lo haga posible. La actividad de distribución es una actividad regulada (arts. 11.2 y 39 a 43 de la Ley del sector eléctrico) en razón de su vinculación con la calidad y seguridad del suministro tanto para los usuarios individuales como para el funcionamiento de los distintos sectores económicos, y, por tanto, para el desarrollo de la economía nacional. Ese carácter regulado se manifiesta, entre otras circunstancias, en la exigencia de la forma jurídica de sociedad mercantil (o persona jurídica constituida de conformidad con la legislación de un Estado miembro de la Unión Europea) para el ejercicio de la actividad, en la fijación administrativa de su retribución, así como en la sujeción de las instalaciones de distribución a un régimen de autorización administrativa. Estas premisas, junto al carácter de monopolio natural propio de las redes de distribución y la necesidad de que la actividad de distribución se desarrolle al menor coste posible, justifican la existencia de un precepto como el art. 39 de la Ley del sector eléctrico, de suerte que la ordenación y regulación de la distribución determine, esencialmente, las condiciones de tránsito por las correspondientes redes, la garantía de la igualdad entre quienes realizan la actividad en todo el territorio y la fijación de condiciones comunes equiparables para todos los usuarios de la energía. Así, el art. 39.2 de la Ley del sector eléctrico afirma que la ordenación de la distribución se hará, entre otras, ‘atendiendo a la necesaria coordinación de su funcionamiento’ y ‘a las competencias autonómicas’, y que dicha ordenación consistirá, entre otras cosas, ‘en el establecimiento de la normativa básica y en la previsión del funcionamiento y desarrollo coordinado de las redes de distribución en el territorio nacional’ (art. 39.3 Ley del sector eléctrico), reconociendo así

su importancia para el adecuado funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto en el que el distribuidor ocupa un papel esencial.»

En lo que respecta al régimen económico del sector eléctrico hemos destacado en la STC 18/2011, FJ 21 a), que «el régimen económico resulta ser, sin duda, una de las claves de la regulación del sistema eléctrico español, estableciendo específicamente en este sentido el título III de la Ley del sector eléctrico –arts. 15 a 20, que no han sido impugnados– diversas reglas para la determinación de la retribución de las actividades y funciones del sistema eléctrico, los peajes de acceso a las redes (que serán únicos en todo el territorio nacional) y las tarifas de último recurso (que también serán únicas en todo el territorio nacional), todo ello bajo la premisa de garantizar el suministro eléctrico en condiciones de calidad y al menor coste posible. De este modo, 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 uniforme 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». Importancia destacada en este régimen económico tenían, en el momento de interponerse el presente recurso de inconstitucionalidad, las tarifas eléctricas, establecidas de modo único en todo el territorio nacional que debían ser satisfechas al distribuidor responsable del suministro por los consumidores del suministro eléctrico, excepto para aquellos acogidos a la condición de cualificados que pactaban libremente las condiciones del suministro con el distribuidor. De dichas tarifas, la denominada media o de referencia incluía los costes de la actividad de distribución, se fijaba, anualmente o en atención a circunstancias especiales, por el Gobierno mediante Real Decreto y era cobrada directamente a los consumidores por las empresas que realizaban las actividades de distribución. Ahora bien, como ya señalamos en la STC 18/2011, FJ 3, el esquema anteriormente descrito se ha visto profundamente modificado por la reforma de la Ley del sector eléctrico llevada a cabo por 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. Esta norma «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. A partir de esa fecha el suministro pasa a ser ejercido por los comercializadores en libre competencia con posibilidad de que los consumidores elijan libremente a su suministrador. El suministro a tarifa es sustituido por la denominada tarifa de último recurso (precios máximos fijados por la Administración para determinados consumidores para quienes se concibe el suministro eléctrico como servicio universal) en cuya estructura se tiene en cuenta de forma aditiva el coste de producción de energía eléctrica, los peajes de acceso que correspondan y los costes de comercialización que correspondan. Igualmente el suministro deja de ser responsabilidad del distribuidor y pasa a ser realizado en su totalidad por los comercializadores en libre competencia, siendo los consumidores de electricidad quienes eligen libremente a su comercializador. Por Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica.»

Así pues, la reforma del año 2007 ha producido como consecuencia la desaparición del sistema de tarifas y en su lugar la aplicación de un sistema de tarifa de último recurso para un conjunto limitado de consumidores en los términos del art. 18 de la Ley del sector eléctrico. Ello no significa, sin embargo, que las cuestiones relacionadas con el régimen económico del sector eléctrico no hayan de ser analizadas en el presente proceso pues las alegaciones del Abogado del Estado se han centrado, bien que destacando la afectación a las tarifas eléctricas entonces existentes, en el desconocimiento por la norma autonómica de las normas estatales que establecen el citado régimen. A ello debe añadirse que el carácter regulado de la actividad de distribución se manifiesta también en el establecimiento de una retribución fijada administrativamente [art. 41.2 a) de la Ley del sector eléctrico] que tiene su reconocimiento en la tarifa de último recurso [art. 18.2 b) de la Ley del sector eléctrico]. Retribución que se satisface, de acuerdo con el art. 15.1 de la

Ley del sector eléctrico, con cargo a las tarifas, peajes y precios satisfechos por los usuarios y se fija 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. Los concretos criterios fijados por el art. 16.3 de la Ley del sector eléctrico para la retribución de la actividad de distribución son los siguientes: 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. Por su parte, el art. 17 de la Ley del sector eléctrico regula los denominados peajes de acceso a las redes, determinantes del precio por el uso de las redes de distribución (art. 42.1 de la Ley del sector eléctrico) y únicos para todo el territorio nacional, que se establecerán en base a los costes de las actividades reguladas del sistema que correspondan, incluyendo entre ellos los costes permanentes y los costes de diversificación y seguridad del abastecimiento. Finalmente la retribución de la actividad de distribución constituye el objeto del Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero, por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica.

Por último, en lo que respecta a la calidad del suministro eléctrico el art. 3.1 i) de la Ley del sector eléctrico dispone que corresponde a la Administración general del Estado establecer los requisitos mínimos de calidad que han de regir el suministro de energía eléctrica; el art. 48 establece, en su apartado 1, que el suministro eléctrico deberá ser realizado por las empresas con las características y continuidad que reglamentariamente se determinen para el territorio nacional, teniendo en cuenta la diferenciación por zonas a la que se refiere el propio artículo y en su apartado 2 habilita a la Administración general del Estado para establecer las líneas de actuación en materia de calidad del servicio, tendentes 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. En coherencia con ello, en ese mismo apartado 2, se dispone que esta misma Administración 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 y la calidad del producto. Finalmente, el art. 41.1 a) de la Ley del sector eléctrico obliga a las empresas distribuidoras, entre otras cosas, a «prestar el servicio de distribución de forma regular y continua y con los niveles de calidad que se determinen...», función concretada en la letra k) del mismo precepto para lo cual han de 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). La determinación reglamentaria de aspectos tales como las características y continuidad del suministro de energía eléctrica, garantía de calidad de los servicios complementarios al suministro eléctrico y distinción de objetivos de calidad por zonas geográficas determinadas así como en relación al consumidor individual se contiene en el ya mencionado Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.

5. Teniendo presente lo anterior, podemos iniciar ya el examen de los concretos preceptos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico impugnados, el primero de los cuales es el art. 4.3 que dispone literalmente lo siguiente:

«El consumidor tendrá derecho a que le sea instalado, con cargo a la empresa distribuidora, un sistema de registro de medida de incidencias de calidad de servicio debidamente precintado y calibrado.»

El Abogado del Estado fundamenta la impugnación de este precepto en una doble consideración. Por un lado entiende que la obligación de asumir el coste de la instalación del sistema que se impone a las empresas distribuidoras produce una repercusión económica en los conceptos retributivos de la actividad y, por otro, estima que contradice

los criterios y líneas de actuación en materia de calidad del suministro eléctrico establecidos en su momento con carácter básico para todo el territorio nacional por el Real Decreto 1075/1986, de 2 de mayo, por el que se establecen normas sobre las condiciones de los suministros de energía eléctrica y la calidad del servicio, norma aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley del sector eléctrico. Por el contrario, los Letrados de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha defienden que la norma impugnada supone un ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma tanto en materia de consumo como de régimen energético.

Según hemos expuesto, el primer motivo de impugnación del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se basa en que este precepto, al reconocer el derecho de los consumidores a que les sea instalado un sistema de registro de medida de incidencias de calidad del servicio, establece la correlativa obligación para los distribuidores de asumir el coste de instalación, coste susceptible de ser computado en la retribución de su actividad con el consiguiente reflejo en el régimen económico del sector eléctrico.

La cuestión que se plantea es, por tanto, si esa normativa propia dictada por la Comunidad Autónoma en materia de calidad del suministro eléctrico ha de ajustarse al límite derivado de las competencias estatales relativas al régimen económico del sector eléctrico. En este sentido, examinada la cuestión desde el punto de vista del régimen económico del sector eléctrico, se aprecia que el establecimiento, por el precepto autonómico cuestionado, de esta obligación para las empresas distribuidoras es susceptible de tener reflejo en sus costes y, por tanto, en su retribución en la medida en que aquella pudiera suponer una modificación relevante de su actividad en los términos del art. 41.1 c) de la Ley del sector eléctrico. Expresado en otros términos, el objeto de debate que se deriva de la alegación formulada por el Abogado del Estado se centra en determinar si el establecimiento por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales relativas a la energía eléctrica, de medidas específicas en materia de calidad del suministro eléctrico tiene como límite la no generación de costes para los sujetos intervinientes en el sistema eléctrico, en el entendimiento de que, de lo contrario, esa generación de costes afectaría a las competencias estatales sobre el régimen económico del sector eléctrico.

Para responder a esta cuestión hemos de partir en primer lugar de la constatación de que el régimen económico del sector eléctrico, bien que único para todo el sistema puede no ser aplicado de manera uniforme. En particular, el art. 17.4 de la Ley del sector eléctrico prevé expresamente la posibilidad de incluir un suplemento territorial en el peaje de acceso a las redes para el caso de que «las actividades eléctricas fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, cuya cuota se obtuviera mediante reglas no uniformes para el conjunto del territorio nacional», suplemento que podrá ser diferente en cada Comunidad Autónoma o entidad local y de modo similar se prevé en el art. 18.5 de la Ley del sector eléctrico en relación con la tarifa de último recurso. Por otra parte, la regulación en materia de calidad antes expuesta no desconoce la existencia de zonas precisadas de actuaciones específicas en materia de calidad del suministro eléctrico. Es más, ante la existencia de estos déficits de calidad, la Ley del sector eléctrico no solo no excluye sino que determina su corrección por parte de las empresas distribuidoras, de acuerdo con lo que, a fin de paliar tales situaciones, dispongan las Administraciones competentes, corrección que, no obstante, no tiene siempre y necesariamente implicaciones para el régimen económico del sector eléctrico. Al concreto fin de asegurar la calidad del suministro eléctrico atienden las previsiones relativas a los programas de actuación en materia de calidad del art. 48.2 y 3 de la Ley del sector eléctrico. El art. 48.2 se refiere a dos supuestos: el primero relativo a que las líneas de actuación fijadas por la Administración general del Estado en materia de calidad del suministro eléctrico se instrumenten mediante programas de actuación en colaboración con las Comunidades Autónomas, los cuales podrán ser tomados en consideración para el reconocimiento de

costes a efectos retributivos; el segundo supuesto se refiere a la presentación a la Administración competente de un plan de mejora de la calidad del suministro en aquellas zonas en las que exista dificultad temporal para el mantenimiento de la calidad exigible, planes que deberán estar financiados por las empresas distribuidoras en una cuantía no inferior al 50 por 100 de las inversiones que se realicen (art. 107.1 y 2 del Real Decreto 1955/2000). Del mismo modo, de acuerdo con el art. 48.3 de la Ley del sector eléctrico, resulta posible que la Administración competente imponga directrices de actuación a dichas empresas o les obligue a la realización y puesta en práctica, a su costa, de un plan de mejora de la calidad en una zona determinada.

De lo que venimos exponiendo se deduce que el proclamado carácter único del régimen económico del sector eléctrico puede ser excepcionado en dos sentidos: permitiendo la existencia, en determinados supuestos, de lo que denomina suplementos territoriales y, en segundo lugar, admitiendo la posibilidad de que se lleven a cabo actuaciones en materia de calidad del servicio para zonas determinadas, actuaciones que, no obstante y en determinados casos, también pueden llevarse a cabo a costa de las empresas distribuidoras.

Asimismo, entre los criterios legales de carácter básico a tener en cuenta para fijar la retribución de las empresas distribuidoras se encuentran, entre otros, los costes de inversión así como los necesarios para el ejercicio de la actividad pero también los incentivos que correspondan por la calidad del suministro (art. 16.3 de la Ley del sector eléctrico). Por otra parte, tampoco debe olvidarse que el propio art. 39.1 de la citada Ley 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 b) de la Ley del sector eléctrico 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.

Llegado a este punto, podemos considerar ya que la forma y cuantía en la que se reconozcan los costes de la actividad de distribución a efectos de determinar su régimen de retribución, tareas todas ellas que corresponde realizar al Estado, no puede desconocer la realidad de un Estado descentralizado territorialmente en el que, por imperativo de lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas han asumido competencias en esta materia. De esta forma ninguna duda cabe de que corresponde a la normativa básica estatal definir, en su caso, la forma y medida en que han de tenerse en cuenta los costes que, para las actividades eléctricas reguladas, como es el caso de la distribución, se deriven del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de calidad del suministro eléctrico. De hecho, ya hemos comprobado cómo la propia Ley del sector eléctrico proporciona ejemplos en los que se prevé la posibilidad de establecer suplementos territoriales (así, los ya citados arts. 17.4 y 18.5 de la Ley del sector eléctrico) o de reconocer, en determinados casos, la repercusión de las inversiones en materia de calidad del suministro aprobadas o establecidas por la Administración competente y realizadas en un ámbito territorial determinado. Por lo demás, de la redacción del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se infiere con claridad que se trata de obligaciones en materia de calidad del suministro eléctrico que las empresas han de asumir en el ejercicio de su actividad de distribución, actividad que está sometida no sólo a la normativa estatal sino también, en los propios términos de la Ley del sector eléctrico, a la autonómica, como implícitamente reconoce la propia normativa estatal (así en la disposición transitoria quinta, apartado 4 del ya citado Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero: «Las empresas distribuidoras a las que apliquen, en alguna de sus áreas, normativas específicas sobre redes de distribución que establezcan unos niveles de calidad superiores a los fijados por la normativa estatal y que supongan unos mayores costes en la actividad de distribución, podrán establecer convenios con las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía correspondientes»).

Por todo ello, las competencias estatales para el reconocimiento de los costes susceptibles de ser retribuidos a las empresas distribuidoras –las cuales no han sido



puestas en cuestión en el presente proceso— no pueden ser entendidas, como parece desprenderse de la argumentación del Abogado del Estado, en el sentido de que vienen a establecer una suerte de límite absoluto al ejercicio de las competencias autonómicas. En efecto, no debe olvidarse que nos hallamos aquí en un ámbito de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que implica que ha de existir un margen para el desarrollo por éstas de actuaciones y políticas propias en materia de calidad del suministro eléctrico, margen propio que viene, además, expresamente reconocido en la Ley del sector eléctrico.

De todo ello puede extraerse la conclusión de que la alegación relativa a las repercusiones económicas de la medida autonómica en los conceptos retributivos de la actividad de distribución, en la medida en que éstas efectivamente se produjeran, no puede servir, por sí sola, para considerar que el precepto cuestionado resulte contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Por ello, este primer motivo de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

6. Al art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se le imputa un segundo motivo de inconstitucionalidad consistente en la vulneración de la normativa básica estatal, normativa constituida en el momento de iniciarse el presente proceso por el Real Decreto 1075/1986, de 2 de mayo, por el que se establecen normas sobre las condiciones de los suministros de energía eléctrica y la calidad del servicio. Así pues, deberemos examinar la medida prevista en el art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico a fin de determinar si la misma se ajusta a las previsiones de la normativa básica estatal. Respecto a esta última, ya hemos advertido que ha de servir de marco de enjuiciamiento en este proceso el *ius superveniens* representado por la legislación básica del Estado vigente en el momento de dictar Sentencia (por todas, STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9).

En este caso, las previsiones de la norma básica que el Abogado del Estado entiende vulneradas han sido sustituidas por las establecidas en el ya citado Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, norma cuyo carácter básico, al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE, se proclama en su disposición final primera. Conforme a nuestra doctrina, será esta última norma la que deberemos tener en cuenta como parámetro de enjuiciamiento del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico. Más en concreto deberemos centrar nuestra atención en el art. 104.4 del citado Real Decreto 1995/2000 que dispone lo siguiente:

«El consumidor tendrá derecho a instalar a su cargo un sistema de registro de medida de incidencias de calidad de servicio, debidamente precintado, al objeto de confrontar los valores aportados por las empresas distribuidoras. La instalación y precintado de este sistema deberá contar con el previo acuerdo de ambas partes, adoptado por escrito. En caso de discrepancia, resolverá el órgano competente de la Administración autonómica.»

Asimismo, el examen del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico habrá necesariamente de realizarse teniendo en cuenta nuestra doctrina (por todas STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 4) en virtud de la cual cuando se cuestiona ante este Tribunal Constitucional, como es el caso aquí controvertido, una norma autonómica por contradecir lo dispuesto en una norma estatal proclamada básica, no es posible resolver el juicio de constitucionalidad con la mera constatación de la existencia de esta contradicción, sino que será preciso verificar, además de la existencia de una contradicción insalvable por vía interpretativa, que la norma estatal que resulta aplicable como canon de constitucionalidad tiene ese proclamado carácter básico, atendiendo a las competencias que corresponden al Estado, puesto que la disposición autonómica únicamente vulnerará el orden constitucional de distribución de competencias cuando el propio precepto estatal es respetuoso con dicho orden. Por tanto debemos detenernos ahora en el examen del proclamado carácter básico de la disposición estatal.

Desde un punto de vista formal nuestra doctrina ha reconocido que es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias cuando éstas resultan «complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (por todas, STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4). 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. Junto a tal trascendencia, hay que añadir el hecho de que la actividad de distribución tiene un carácter de monopolio natural determinado por la existencia del principio de red única que ha de ser gestionado al menor coste posible con una retribución fijada administrativamente y que las previsiones en materia de continuidad y calidad del suministro eléctrico tienen un marcado carácter técnico. Estas dos circunstancias contribuyen a explicar que el art. 39.1 de la Ley del sector eléctrico remita la ordenación de la distribución a una futura normativa de la que se determina el objeto que ha de perseguir y se afirma su carácter básico así como también que el art. 48.1 de la Ley del sector eléctrico difiera al desarrollo reglamentario la determinación de las características y continuidad del suministro de energía eléctrica. Existe, por tanto, una conexión determinada y concreta con una norma legal básica por lo que, dada la naturaleza de la materia a la que se refiere y la finalidad a la que responde la competencia estatal para establecer las bases en esta materia, resulta admisible la remisión a normas reglamentarias que tengan como objeto completar la normación del sistema eléctrico definido por la Ley del sector eléctrico. En consecuencia, desde la perspectiva formal no resulta reprochable en este caso el recurso a normas reglamentarias por cuanto constituyen, en principio, un complemento necesario de la regulación de la Ley del sector eléctrico.

En cuanto a la dimensión material consustancial a la noción constitucional de bases, hemos de tener en cuenta la necesidad de que la actividad de distribución eléctrica esté sometida a un régimen normativo básico por tratarse de un mercado único y un sistema que opera de forma única para todo el territorio nacional. El sistema eléctrico ha de responder así a unas características homogéneas en todo el territorio nacional no solamente para garantizar la articulación de un mercado de producción único sino también por las características técnicas, económicas y de funcionamiento del propio sistema. Este régimen jurídico básico está directamente vinculado a la garantía del suministro y a la indiscutida competencia estatal para retribuir los costes de las actividades del sistema, entre las que destaca la de distribución. En este sentido, ya tenemos declarado [STC 18/2011, FJ 21 a)] que el establecimiento de un régimen económico único para todo el territorio nacional tiene una naturaleza básica, al establecer un común denominador normativo «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». Hemos de entender, en consecuencia, que el art. 104.4 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, goza del carácter básico ex art. 149.1.13 y 25 CE que le atribuye su disposición final primera, por tratarse de un precepto directamente ordenado a la obtención de los fines de la normativa básica, tanto por referirse a una cuestión relacionada con la continuidad y calidad del suministro eléctrico como con la regulación y retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica.

7. Sentado lo anterior procederemos a examinar la adecuación del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico a la norma estatal declarada básica a fin de apreciar en qué medida el precepto autonómico contradice o no el estatal y determinar, en su caso, si tal discordancia resulta o no admisible desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias.

De la simple comparación entre los dos preceptos puede apreciarse que ambos tienen un punto de partida similar: el reconocimiento del derecho del consumidor de energía eléctrica a contar con un dispositivo de medida de las incidencias de calidad en el suministro de electricidad. Las concretas divergencias entre ambos se centran en dos aspectos: la determinación de la persona, bien el consumidor, bien la empresa distribuidora, que haya de asumir el coste de instalación de tal dispositivo y, en segundo lugar, la existencia o no de un cauce para el ejercicio de ese derecho previamente reconocido al consumidor, pues en la norma autonómica dicho ejercicio no está sometido

a requisito alguno mientras que la norma estatal exige, en lo relativo a la instalación y precintado del sistema, el previo acuerdo entre consumidor y distribuidor o, en ausencia de este, la resolución de la correspondiente Administración autonómica.

Comenzando nuestro examen por esta segunda cuestión se hace preciso destacar, en primer lugar, que, como reiteradamente ha mantenido este Tribunal (por todas, STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 14), en la labor interpretativa de los preceptos legales debemos tener presente el principio de conservación de la ley, por lo que resulta preciso apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya incompatibilidad resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación. Pues bien, en este concreto inciso del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico este tipo de interpretación es posible puesto que ya hemos apreciado que tanto la norma estatal como la autonómica reconocen el derecho del consumidor a la instalación adecuada de un equipo de medida de incidencias de calidad. A ello el reglamento estatal añade la necesidad, si bien únicamente en lo relativo a la instalación y precintado del sistema, de acuerdo escrito entre consumidor y distribuidor, acuerdo que puede ser suplido por la resolución de la correspondiente Administración autonómica, extremos ambos que no son contradichos por el silencio del precepto autonómico al respecto. Por ello, una interpretación integradora de ambos preceptos que permita conjugar su aplicación lleva a la conclusión de que el derecho reconocido en el art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico no contradice la norma estatal, puesto que al exigir únicamente que el sistema instalado esté «debidamente precintado y calibrado» en nada se opone a los concretos extremos contemplados en la normativa estatal relativos a la posible concurrencia del acuerdo entre consumidor y distribuidor así como en relación a la sustitutiva decisión de la administración autonómica.

Mayor atención merece el otro aspecto de divergencia entre el art. 104.4 del Real Decreto 1955/2000 y el art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, esto es, el relativo al sujeto obligado a asumir el coste de la instalación del sistema de medida de incidencias de calidad, aspecto en el que la contradicción entre ambos es patente, puesto que la norma estatal señala que la misma se realizará a cargo del consumidor mientras que el precepto autonómico señala que la instalación se realizará «con cargo a la empresa distribuidora». En este sentido, resulta posible apreciar que la concreta previsión estatal respecto a la asunción del coste de instalación del dispositivo en cuestión tiene como finalidad no tanto el establecimiento de un requisito mínimo en materia de calidad del suministro eléctrico como evitar a la empresa distribuidora la generación de costes por la instalación de ese dispositivo, los cuales pudieran ser luego calificados como reconocibles a efectos de su retribución. De esta forma, esta regulación presenta directa relación con el reconocimiento por la Administración de la retribución de la actividad de distribución en los términos de los arts. 16.3 y 39.2 Ley del sector eléctrico y tiene por finalidad evitar su consiguiente repercusión en cuanto pudiera ser considerado coste necesario para el desarrollo de esa actividad [arts. 16.3 y 41.1 d) de la Ley del sector eléctrico].

Las anteriores circunstancias contribuyen a explicar que el Estado haya regulado, con carácter básico, en el Real Decreto 1955/2000, diversas previsiones relativas a los sistemas de medida de las incidencias de calidad (art. 104.4) en las que el coste de instalación de los mismos no es asumido por las empresas distribuidoras. Dicho de otro modo, la normativa básica estatal ha establecido una prohibición implícita de que esos costes de instalación puedan o deban ser asumidos por las empresas distribuidoras a fin de evitar que los mismos hayan de computarse como costes en la retribución de su actividad; este tipo de regulación, por otra parte, es análoga a la fijada para los sistemas de medida del suministro de energía eléctrica (art. 93.2 Real Decreto 1955/2000).

En relación con el régimen retributivo de la actividad de distribución, ya hemos dejado sentado que la sola y exclusiva alegación de que la normativa autonómica, dictada en desarrollo de las bases estatales en materia de energía eléctrica, que pudiera establecer obligaciones adicionales sobre los sujetos que intervienen en el sistema eléctrico y, en

particular, sobre las empresas distribuidoras afecta al régimen económico del sector eléctrico no puede conducir, por sí solo, a considerar que esa normativa autonómica vulnera el orden constitucional de distribución de competencias. Corresponderá, en su caso, al Estado, en ejercicio de sus indiscutidas competencias para la retribución de las actividades reguladas, articular los mecanismos que estime precisos para compensar los eventuales costes generados por las exigencias de la normativa autonómica.

Ahora bien, el supuesto que ahora examinamos es diferente puesto que nos encontramos con que, en relación a este concreto coste, existe un pronunciamiento expreso de la norma básica estatal la cual, al establecer que ese coste ha de ser asumido por el consumidor, tiene como fin último prohibir que el coste de la instalación del sistema de registro de medida de incidencias de calidad del servicio sea asumido por la empresa distribuidora. Así, la base estatal que ha de servir de contraste del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, el art. 104.4 del Real Decreto 1955/2000, ha establecido, por su vinculación al régimen económico del sector eléctrico y, en concreto, a la retribución de la actividad de distribución en su vertiente de costes reconocibles, un supuesto de prohibición de repercusión de costes que constituye un límite para las decisiones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. Es cierto que ese concreto supuesto no existía en el momento de aprobarse la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, pero también lo es que la constitucionalidad del art. 104.4 del Real Decreto 1955/2000 no ha resultado controvertida y que la normativa básica, y especialmente en un ámbito como el eléctrico, puede sufrir modificaciones en función de las distintas políticas que lícitamente puede seguir el Estado en distintos momentos.

Todo lo expuesto conduce a considerar que el concreto inciso «con cargo a la empresa distribuidora» del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico no se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias por invadir el ámbito de lo básico que corresponde en exclusiva al Estado y resulta, por tanto, inconstitucional.

8. El segundo precepto impugnado es el art. 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, el cual establece lo siguiente:

«1. Las empresas distribuidoras deberán implantar un sistema de control de incidencias en toda la red que permita registrar todas las magnitudes y características que incidan en la calidad del suministro, dando cuenta de las medidas adoptadas a la Administración Pública.

2. El sistema garantizará la obtención de los valores de los índices de calidad del suministro efectuado.

3. Las empresas suministradoras y distribuidoras permitirán el libre acceso al mencionado sistema por parte de la Administración Regional o por las entidades en que se delegue. El acceso podrá ser de manera permanente y por vía telemática, en la forma que reglamentariamente se establezca.»

El Abogado del Estado, tal y como ya alegó en relación al art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, entiende que este precepto, al obligar a las empresas distribuidoras a implantar y financiar un sistema de control de incidencias en toda la red que permita registrar todas las incidencias y magnitudes que inciden en la calidad del suministro, altera el régimen económico previsto en la ordenación del sector eléctrico y vulnera las bases establecidas por el Estado al respecto. Por el contrario, los Letrados de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha defienden la constitucionalidad del precepto autonómico con los mismos argumentos empleados en la defensa del art. 4.3 y relativos a su encuadramiento en las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y de desarrollo de las bases estatales del sector eléctrico.

También en este caso durante la pendencia de este proceso constitucional, se ha modificado la normativa estatal que resulta de aplicación al presente caso y que debemos

tener en cuenta para el enjuiciamiento del precepto autonómico. En concreto, los arts. 104.1 y 108.3 del Real Decreto 1955/2000 obligan a todas las empresas a disponer de un sistema de registro de incidencias de acuerdo con el procedimiento de medida y control de la continuidad del suministro y de la calidad del producto que se establezca. Dicho procedimiento se ha establecido en la Orden ECO/797/2002, de 22 de marzo, la cual, de acuerdo con su preámbulo, establece los criterios y la metodología a seguir para la recogida y tratamiento de los datos de la continuidad del suministro y define las características del sistema de registro de incidencias. Ambas previsiones estatales han de considerarse básicas puesto que ya hemos apreciado que estas materias resulta admisible la colaboración reglamentaria para la determinación de las bases y materialmente se relacionan directamente con la finalidad de garantizar el suministro de manera regular y continua con unos niveles adecuados de calidad.

Los términos en los que se recoge en la normativa estatal la obligación de establecimiento del sistema de registro de incidencias permiten concluir que, en lo que respecta a los dos primeros apartados del art. 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico no existe ya discordancia entre la normativa estatal y la autonómica, puesto que las obligaciones asumidas por las empresas distribuidoras en cumplimiento de lo dispuesto en el precepto autonómico impugnado encuentran correspondencia en lo establecido en las normas estatales, de modo que aquél se atempera en el momento de nuestro examen a las condiciones a la que en ese momento ha de ajustarse (STC 13/2009, de 19 de enero, FJ 8 *in fine*). Igualmente por lo que respecta al art. 8.3, es de apreciar que el art. 108.2 del Real Decreto 1955/2000 establece una obligación de remisión anual de información, mientras que el precepto legal autonómico dispone el libre acceso al mencionado sistema por parte de la Administración regional o por las entidades en que se delegue que se realizará en la forma que reglamentariamente se establezca. Sin embargo esa diferencia no determina que el precepto autonómico resulte contrario al orden competencial pues no debe olvidarse que la previsión estatal tiene una naturaleza básica constituyendo un mínimo en cuanto a las obligaciones de remisión de información exigibles. A lo anterior se añade que las Comunidades Autónomas ostentan potestades inspectoras en los términos del art. 49 de la Ley del sector eléctrico, enmarcadas en la finalidad de mantener y mejorar la calidad y continuidad del suministro eléctrico y que la previsión legal autonómica puede entenderse trasunto del art. 108.6 del Real Decreto 1955/2000 que habilita a la Administración competente, de oficio o a instancia de parte interesada, para efectuar cuantas inspecciones o comprobaciones tenga por convenientes en las instalaciones de los distribuidores para comprobar la calidad de una determinada zona, atendida por una única empresa.

Por todo ello ha de concluirse que el art. 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico no infringe el orden constitucional de distribución de competencias.

9. El siguiente grupo de preceptos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico impugnado está formado por los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) en relación con el 17.

El Abogado del Estado justifica la impugnación de estos preceptos con el argumento de que la facturación de energía a los consumidores por parte de los distribuidores tiene una influencia decisiva sobre la retribución del conjunto de los sujetos que realizan las actividades en el sector eléctrico, así como para la satisfacción de otros costes relacionados con el funcionamiento del sistema, cuyo adecuado funcionamiento exige que en esta materia intervenga una sola Administración, que no puede ser otra que la estatal, a la que han de corresponder en exclusiva las facultades de inspección y sanción en relación con el régimen tarifario. Por su parte, las representaciones procesales de la Junta de Comunidades y las Cortes de Castilla-La Mancha señalan que los preceptos impugnados se dictan al amparo de la competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios y rechazan que los preceptos impugnados tengan relación con las competencias estatales en relación con la tarifa única.

El impugnado art. 17 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico atribuye al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la imposición de las



sanciones muy graves y al Consejero competente por razón de la materia la imposición de las sanciones graves. Por su parte, el art. 15.1 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico tipifica como infracciones muy graves «la aplicación a los consumidores de tarifas no autorizadas por la Administración» (letra e) y «la aplicación irregular de las tarifas autorizadas, de manera que se produzca una alteración en el precio superior al 15 por 100» (letra f). El apartado dos de dicho artículo tipifica como infracción grave, en su letra h), la «aplicación irregular de las tarifas autorizadas, de manera que se produzca una alteración en el precio superior al 5 por 100 e inferior al 15 por 100».

Por su parte el título X de la Ley del sector eléctrico, dedicado a las infracciones y sanciones, contiene una enumeración de las infracciones muy graves y graves en la que aparecen [arts. 60 a) 3 y 4 y 61 a) 2, en la redacción dada a los mismos por la Ley 17/2007] conductas similares a las tipificadas en los preceptos autonómicos impugnados, los cuales por lo demás coincidían con las previstas en los entonces vigentes arts. 60.7 y 8 y 61.6 de la Ley del sector eléctrico. Así, el art. 60 a) 3 califica como infracción muy grave «la aplicación irregular de precios, tarifas o peajes de los regulados en la presente Ley o en las disposiciones de desarrollo de la misma, de manera que se produzca una alteración en el precio superior al 15 por 100 y siempre que la misma suponga una alteración superior a 300.000 euros». Conforme al art. 60 a) 4 «la aplicación de peajes o de tarifas no autorizadas por la Administración» tiene igualmente la consideración de infracción muy grave. Finalmente el art. 61 a) 2 de la Ley del sector eléctrico, al tipificar las infracciones graves dispone que lo será «La aplicación irregular de precios, tarifas o peajes, de manera que se produzca una alteración en el precio superior al 10% y siempre que la misma suponga una alteración superior a 30.000 euros, las alteraciones inferiores serán consideradas infracción leve». En consecuencia se aprecia que el legislador básico estatal ha tipificado como infracción cualquier conducta conducente a la aplicación irregular de los precios, tarifas o peajes que resultan de aplicación para la retribución de las distintas actividades del sector eléctrico.

Planteada la disputa en torno a la potestad sancionadora en relación con el régimen tarifario del sector eléctrico, procede comenzar recordando que es reiterada nuestra doctrina (por todas, STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 8 y las allí citadas) acerca de su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas. Ese carácter de competencia conexa con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia de que se trate, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de los principios básicos del Estado, siendo esa posibilidad inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad política que, lógicamente, pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. En todo caso, las disposiciones que dicten deberán ajustarse a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

Señalado lo anterior, hemos de recordar ahora que este Tribunal Constitucional ha alertado reiteradamente (por todas STC 345/2005, de 21 de diciembre, FJ 9) sobre la mala técnica legislativa que supone la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas, como sucede en el presente caso en el que la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico establece que «serán de aplicación en Castilla-La Mancha las infracciones tipificadas en la legislación básica del Estado» y luego reproduce algunas de ellas. También hemos advertido que esta técnica poco aconsejable encuentra un límite infranqueable en la propia competencia autonómica, de suerte que puede derivar en inconstitucionalidad cuando se trate de materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas. Esta última circunstancia concurre en el caso que nos ocupa pues, establecido ya en nuestra doctrina que el régimen económico del sector eléctrico, sobre el que el Estado ostenta importantes atribuciones, es un segmento específico y diferenciado dentro de la propia materia «régimen energético» [STC 18/2011, FJ 21 a) *in fine*], resulta que una de las atribuciones estatales integradas en dicho régimen económico

es, conforme al art. 18 de la Ley del sector eléctrico, el establecimiento de las denominadas tarifas de último recurso, únicas en todo el territorio nacional y de indudable carácter básico en cuanto persiguen el objetivo de garantizar un precio razonable, transparente y claramente comparable, a determinados clientes, cuyo suministro se ha de realizar obligatoriamente por los comercializadores que se designen como comercializadores de último recurso a los que hace referencia el art. 9 de la Ley del sector eléctrico.

Por ello, establecido el carácter básico de las infracciones previstas en la Ley del sector eléctrico, es claro que las previsiones de los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico tipificando como infracciones determinadas conductas en materia de tarifas eléctricas que se solapan con las previstas por el legislador básico estatal, perturban las competencias estatales expresadas en la determinación por la Ley del sector eléctrico de los tipos infractores con los que se sanciona la irregular aplicación de las distintas tarifas de peajes y precios, en particular en lo atinente a la denominada tarifa de último recurso prevista en su art. 18, cuya determinación corresponde al Estado en tanto que parte esencial del régimen económico del sector eléctrico, régimen económico que, dado su carácter básico, conlleva la correspondiente potestad sancionadora estatal puesto que la facturación de energía a los consumidores afecta a la retribución del conjunto de los sujetos que realizan actividades reguladas en el sector eléctrico así como a la satisfacción de otros costes relacionados con el funcionamiento del sistema.

Por lo expuesto, no cabe sino estimar la queja formulada por el Abogado del Estado en relación con los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico.

Por el contrario ha de desecharse la impugnación del art. 17 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en la medida en que, expulsadas del ordenamiento las concretas infracciones impugnadas en el presente proceso, nada ha de reprocharse a este precepto que constituye, en atención a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma reconocidas, por lo demás, en la propia Ley del sector eléctrico, una manifestación de la potestad autonómica de autoorganización en este concreto ámbito.

10. El Abogado del Estado impugna a continuación el último párrafo del art. 16.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, el cual permite al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma modificar el importe de las sanciones, según la variación del índice de precios al consumo a nivel estatal. A este respecto considera que la norma autonómica resulta inconstitucional puesto que entiende que si corresponde al Estado el establecimiento de las sanciones idéntico criterio ha de aplicarse a las actualizaciones de su importe; añade que no respeta lo dispuesto en la disposición adicional undécima de la Ley del sector eléctrico que atribuye al Gobierno, mediante Real Decreto, la actualización del importe de las sanciones teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo. Por su parte, las representaciones procesales de la Junta de Comunidades y las Cortes de Castilla-La Mancha señalan que el precepto impugnado es una consecuencia de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma en esta materia y que aplica idéntico criterio que el legislador básico estatal.

La impugnación ha de ser desestimada. Establecido que la Comunidad Autónoma ostenta competencias en esta materia, reconocidas por la propia Ley del sector eléctrico (art. 66), nada puede reprocharse a este precepto en tanto que, conforme se deduce de su tenor literal, no es de aplicación a las sanciones previstas por el legislador básico estatal sino a las sanciones de las infracciones tipificadas en el capítulo III de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico (art. 16.2, no impugnado) y que no hace sino incorporar el criterio de actualización fijado por la legislación básica estatal para la modificación del importe de las sanciones a fin de aplicarlo a aquellas que son competencia de la Comunidad Autónoma, de manera que tampoco introduce una divergencia irrazonable o desproporcionada que resultaría vedada por nuestra doctrina (por todas, STC 100/2005, de 20 de abril, FJ 3).

11. El último precepto impugnado es el art. 18 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, si bien únicamente en lo relativo al establecimiento de un plazo de dos años para la prescripción de las infracciones graves. A esta previsión le achaca el Abogado del Estado la vulneración de la norma básica estatal dado que el art. 67 de la Ley del sector eléctrico establece un plazo de tres años para la prescripción de este tipo de infracciones. Por su parte, las representaciones procesales de la Junta de Comunidades y de las Cortes de Castilla-La Mancha entienden que el precepto fija el mismo plazo de prescripción que el establecido por defecto en el art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, precepto que, a su juicio habilitaría a la norma autonómica para regular el plazo de prescripción.

A este respecto ha de recordarse que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1985, de 15 de noviembre, FJ 7) y que las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, debiendo además acomodarse sus disposiciones a las garantías dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (STC 227/1988, de 9 de julio, FJ 29). En concreto por lo que respecta al plazo de prescripción de las infracciones ya hemos establecido (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 32 y 124/2003, de 19 de junio, FJ 8) que ha de tenerse en cuenta que el legislador estatal, cuando estableció los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas en el ejercicio de la competencia exclusiva que la Constitución le reconoce ex art. 149.1.18, defirió, en principio, su regulación a posteriores previsiones legales. En el presente caso, el art. 67 de la Ley del sector eléctrico ha establecido un plazo de prescripción de tres años para las infracciones graves, regla que tiene carácter básico, con fundamento en las competencias estatales sobre el sector eléctrico, en la medida en que establece un plazo de prescripción para las infracciones muy graves que no puede ser acortado por las Comunidades Autónomas. A ello ha de añadirse que la reducción de los plazos de prescripción respecto a los previstos por el legislador básico estatal supone una reducción del nivel sancionador establecido por la ley estatal en beneficio del infractor, lo que resulta constitucionalmente improcedente (STC 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2).

Por ello ha de apreciarse que el precepto impugnado es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

#### 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 que son inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico: el inciso «con cargo a la empresa distribuidora» del art. 4.3; las letras e) y f) del art. 15.1; la letra h) del art. 15.2 y el inciso «las graves a los dos años» del art. 18.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de septiembre de dos mil once.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—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.—Firmado y rubricado.