

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3915 *Pleno. Sentencia 62/2016, de 17 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5831-2014. Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones respecto del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña. Competencias sobre ordenación general de la economía y régimen energético: nulidad de los preceptos legales autonómicos que introducen un mecanismo de protección de la garantía del suministro eléctrico o de gas al consumidor vulnerable que contraviene la regulación básica estatal. Votos particulares.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5831-2014, interpuesto por la Presidenta del Gobierno –en funciones–, contra el Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del código de consumo de Cataluña. Han intervenido y formulado alegaciones la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 29 de septiembre de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Abogado del Estado, en nombre de la Presidenta del Gobierno en funciones, por el que interpone un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del código de consumo de Cataluña (en adelante, Decreto-ley 6/2013), haciendo invocación del art. 161.2 CE a fin de que se produzca la suspensión de la norma impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Comienza sus alegaciones indicando que el objeto del recurso lo integra la totalidad del Decreto-ley 6/2013, cuyo contenido extracta a continuación. Adelanta que la impugnación es de carácter competencial, al contravenir la norma impugnada la normativa estatal de carácter básico. Considera que el Decreto-ley 6/2013 incurre en inconstitucionalidad mediata derivada de la contravención de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (en adelante, LSE), de carácter básico de conformidad con su disposición final segunda, y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de los hidrocarburos, también de carácter básico, conforme a su disposición final primera, por ser dictadas al amparo de las competencias que al Estado reconocen las reglas 13 y 25 del art. 149.1 de la Constitución, así como con su normativa de desarrollo.

Refiere que la determinación del título competencial prevalente viene dificultada porque la norma impugnada omite expresar el título competencial en que se fundamenta. Descarta que la competencia, en materia de consumo, establecida en el art. 123 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), faculte a la Generalitat para contravenir las bases del Estado en materia energética, pudiendo el Estado incidir directamente en las competencias que sobre defensa del consumidor le corresponda a determinadas Comunidades Autónomas. Afirma que la competencia compartida en materia de energía, reconocida en el art. 133 EAC, debe sujetarse a las reglas 13 y 25 del art. 149.1 CE que atribuyen al Estado competencias, respectivamente, en materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y «bases del régimen energético», en tanto títulos competenciales específicos y prevalentes, citando entre otras las SSTC 18/2011, 135/2012 y 8/2013.

Con carácter previo al examen del texto de la norma impugnada, precisa que la norma básica estatal de referencia para valorar la constitucionalidad del Decreto-ley 6/2013, es la Ley del sector eléctrico cuya vigencia es anterior a la del Decreto-ley 6/2013 y que además deroga la anterior Ley estatal 54/1997 a la que alude el preámbulo de la norma impugnada.

En relación con el art. 1 del Decreto-Ley 6/2013, que establece los requisitos para definir al colectivo de personas «en situación de vulnerabilidad económica», afirma que «nada cabe oponer a la definición por parte de la Generalitat de Cataluña de las personas que puedan considerarse en la mencionada situación». Ahora bien, entiende que «no resulta conforme al orden constitucional de competencias la aplicación de dicha categoría a los consumidores de energía eléctrica y de gas, con el objeto de aplicarles un régimen económico diferente del previsto con carácter estatal, incidiendo de esta manera en la regulación del sector». Considera que la Generalitat, en ejercicio de sus competencias en materia de asistencia social y/o de consumo, podría establecer un sistema de ayudas que no contraviniera con la regulación del sector eléctrico establecido en la normativa básica, tales como ayudas directas para consumo energético o pago de la deuda de estos consumidores, evitando así cualquier discriminación y alteración del flujo económico que se deriva de la aplicación de los peajes de acceso.

Recuerda que la Directiva 2009/72/CE, dictada en el marco de lucha contra la pobreza energética, preveía que se definiera por los Estados al «cliente vulnerable», respecto del cual podía preverse una prohibición de desconexión de electricidad en periodos críticos, fue traspuesta por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo. La Ley del sector eléctrico, reservó al Gobierno, mediante Reglamento, la definición, requisitos y medidas a adoptar a favor de los «consumidores vulnerables», incluidos los requisitos para la aplicación del bono social. Asimismo, la disposición transitoria segunda disponía que transitoriamente, hasta que se determinen reglamentariamente por el Gobierno los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable, dicha categoría se encuentra ligada al perceptor del bono social. Refiere que los requisitos para tener derecho a la percepción del bono social establecidos a nivel nacional difieren de los recogidos en el art. 1 del Decreto-ley catalán.

Afirma que conforme a la Ley del sector eléctrico, los consumidores vulnerables tendrán derecho a la tarifa de último recurso, que será una tarifa reducida, siendo ésta única en todo el territorio nacional y correspondiendo al Gobierno la determinación de la metodología para su cálculo y su aprobación, tomando en consideración los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución y los cargos que correspondan. Alega que en cumplimiento de dicha previsión, el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, define las tarifas de último recurso, entre las que se encuentra aquella de aplicación a los consumidores vulnerables, cuyo precio será el que resulte de aplicar el precio voluntario para el pequeño consumidor descontando un 25 por 100 en todos los términos que lo componen.

Para el Abogado del Estado, el carácter básico de tales previsiones es claro, en la medida en que establecen el régimen jurídico común de acceso al suministro eléctrico en España. De lo que resulta, que la definición del colectivo de personas en situación de vulnerabilidad económica que contiene el art. 1 del Decreto-ley 6/2013, vinculado con las

consecuencias previstas en el art. 2 de la citada norma, son contrarias a la legislación básica estatal.

Por otra parte, entiende que las previsiones del art. 2 del Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, que imposibilitan que el suministro de energía eléctrica sea suspendido entre los meses de noviembre a marzo a las personas en situación de vulnerabilidad económica y posibilita el aplazamiento de la deuda, contravienen el art. 85 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, de carácter asimismo básico y que no prevé excepciones en la regulación del régimen de suspensión del suministro o de aplazamiento de la deuda para los referidos consumidores.

El aplazamiento de la deuda, así como la posibilidad de acuerdo de precios sociales previsto en el nuevo apartado 8 introducido por el art. 2 del Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, repercute directamente sobre los ingresos del sector eléctrico al alterar el pago por aplicación de peajes de acceso y cargos que los consumidores deben realizar en circunstancias normales y que, en último extremo, deben ser declarados al sistema de liquidaciones del sector eléctrico, tiene repercusión en el resto de consumidores de energía eléctrica a nivel nacional, que asumirán el impacto de que haya consumidores que no paguen el suministro en igualdad de condiciones.

Añade que los costes derivados de la aplicación del bono social, son financiados desde el 1 de enero de 2014 por las empresas verticalmente integradas recogidas en la orden por la que se fijan los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2014 y que con anterioridad, el sistema eléctrico venía soportando dicho coste. Insiste en que cualquier aplazamiento de pago, además de implicar una alteración de lo dispuesto por la legislación básica, implica un coste de financiación, que repercute directamente en las empresas suministradoras y, en último extremo, en el sistema eléctrico en su conjunto (tanto consumidores como otros sujetos) que debe soportar el coste del sistema que esto conlleva lo que rompe el sistema eléctrico nacional en su aspecto económico tal y como indicó la STC 148/2011, de 28 de septiembre.

A continuación refiere que la definición del colectivo de personas en situación de vulnerabilidad económica y la imposibilidad de suspensión del suministro, establecida en la norma impugnada, también se aplica al suministro de gas. Afirma que la regulación estatal establecida en la Ley del sector de hidrocarburos, de acuerdo con lo dispuesto en su disposición final primera tiene carácter básico (arts. 149.1.13 y 25), y en su artículo 88 se precisa el régimen jurídico de la suspensión del suministro de los combustibles gaseosos por impago. A su vez, el art. 57 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorización de instalaciones de gas natural, regula en su capítulo VIII, la suspensión de suministro. Y por último, la Ley del sector de hidrocarburos en el artículo 57.3 atribuye al Ministro de Industria, Energía y Turismo el establecimiento de las condiciones específicas de suministro para quienes tengan la consideración de clientes vulnerables, definiendo en su art. 81 los derechos de los comercializadores a facturar y cobrar los suministros, así como la obligación de abonar en los plazos establecidos en la legislación los peajes y cánones de acceso a las instalaciones gasistas que correspondan.

Finalmente concluye indicando que el carácter básico tanto de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, como del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, lo que determina –que al igual que en el caso del sector eléctrico–, que lo establecido en los arts. 1 y 2 del Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña contraviene la legislación básica del Estado en el ámbito del sector del gas, afectando, de nuevo, especialmente, a su dimensión económica.

2. Por providencia de 21 de octubre de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al

Senado así como a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC,) lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso –29 de septiembre de 2014– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. Mediante escrito registrado el 29 de octubre de 2014, el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado el 30 de octubre de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 28 de octubre, había acordado que la Cámara se personase en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito registrado el 7 de noviembre de 2014, la Letrado de la Generalitat de Cataluña presentó sus alegaciones interesando la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad.

Inicia sus alegaciones exponiendo el contenido del Decreto-ley 6/2013. A continuación aborda el concepto de «pobreza energética», referido a la imposibilidad de mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos, afirmando que Cataluña figura entre las Comunidades Autónomas más afectadas por dicha pobreza. Señala que las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, ambas de 13 de julio de 2008, contienen normas comunes en el mercado interior de la electricidad y del gas natural, por la que se insta a los Estados miembros a incluir el concepto de pobreza energética y a combatir sus efectos. Refiere que pese a que ambas Directivas establecen como plazo de incorporación al derecho interno el 3 de marzo de 2011, ni la Ley del sector eléctrico define el concepto de consumidor vulnerable, sino que remite a un ulterior reglamento del Gobierno, limitándose a establecer una especie de conexión entre los perceptores del bono social y los consumidores vulnerables, sin asimilar ambos conceptos. Tampoco la Ley del sector de hidrocarburos, anterior a las mencionadas Directivas, contiene medida alguna de protección de los clientes vulnerables, si bien el artículo 57 faculta al Ministro de Industria, Energía y Turismo para que pueda establecer condiciones específicas para este tipo de consumidores cuyas características no define.

Encuadra los preceptos impugnados en el marco de las competencias exclusivas asumidas en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y protección en el art. 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y en materia de consumo en el art. 123 EAC. Considera que la competencia exclusiva en servicios sociales comprende de acuerdo con la letra a) del art. 166 EAC, la regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública. Por otra parte, la competencia exclusiva en materia de consumo incluye, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios proclamados en el art. 28 EAC, entre los que se encuentran la protección de su salud y seguridad.

Entiende que el objeto de la regulación es garantizar la salud del colectivo de clientes vulnerables pues el suministro de energía les permite mantener una temperatura adecuada en su vivienda, evitando la marginación social, mediante la imposibilidad de cortar el suministro de energía durante los meses más fríos del año o aplazando el pago de las facturas. Tales medidas protectoras se encuadran en materia de asistencia social, como

reconoce la representación procesal del Estado, que cuestiona únicamente el modo de articularlas. Afirma la representante de la Generalitat que se pretende proteger a un tipo de consumidor que en definitiva podrá pagar de forma fraccionada sus suministros, por lo que los preceptos impugnados también se encuadran en materia de consumo.

Efectúa algunas consideraciones sobre el número de personas que se han beneficiado de la regulación según informaciones periodísticas, refiriendo que no existe razón alguna para objetar que una Comunidad Autónoma ejecute el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, con cita de la STC 148/1998.

A continuación, a la luz de la cita de las SSTC 223/2000, 18/2011, y 4/2013, aborda el concepto de bases en general y específicamente en el sector eléctrico sobre el que se proyecta la competencia estatal. Indica que el carácter estratégico para la economía de un país que se atribuye al sector eléctrico y del gas, tal y como indica la STC 154/2013, no obsta a que deba ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o título competencial más específico –STC 164/2001–.

Refiere que ni la Ley del sector eléctrico, ni el Reglamento definen las características del consumidor vulnerable y aunque la disposición transitoria décima, que regula temporalmente el bono social e identifica sus posibles beneficiarios, se refiera a los consumidores vulnerables «sus determinaciones no contemplan en ningún momento al consumidor vulnerable», sin que por el título de la disposición o por la remisión al apartado 1 del art. 45 LSE se pueda establecer dicha identificación. Añade que al margen de la interpretación formal es posible que la condición de beneficiario de bono social no convierta al receptor en consumidor vulnerable, aunque el consumidor vulnerable tenga derecho a ser beneficiario del bono social. Afirma que tampoco se ha articulado un procedimiento que impida el corte de suministro a los consumidores vulnerables en el periodo invernal al que deba ajustarse la norma autonómica de desarrollo de las bases.

Abunda en la constitucionalidad de la norma impugnada indicando que ésta no incide en ninguna de los aspectos calificados constitucionalmente como bases del sector energético, pues si bien es cierto que la medida tiene relación con el suministro, al impedir el corte temporalmente, no modifica, ni establece directrices principales. Al propio tiempo el aplazamiento en el pago no incide en el régimen económico dado que la compañía comercializadora percibirá iguales ingresos, pero de forma aplazada. Por otra parte, el aplazamiento tampoco afecta a las liquidaciones del sector eléctrico, ni repercute en el régimen económico del sistema, pues la empresa comercializadora debe contratar y abonar el peaje de accesos a las redes de transporte y distribución correspondiente a la empresa distribuidora, con independencia de su cobro al consumidor final conforme a lo dispuesto en el art. 40.2 j) LSE. De ello resulta que no se impone ninguna obligación a las empresas distribuidoras a diferencia del supuesto que contemplaba la STC 148/2011, que por tanto no resulta de aplicación. Afirma que conforme a la STC 4/2013 la retribución de los costes de la actividad de comercialización no afecta al régimen económico del sistema eléctrico, ni dicha actividad tiene la condición de actividad regulada –STC 18/2011–, por lo que su regulación también se determina por las leyes autonómicas de desarrollo.

Insiste en la constitucionalidad del impedimento del corte de suministro previsto en los apartados 6 y 7 del art. 252.2 de la Ley 22/2010, pues aunque no se prevé por el Real Decreto 1955/2000, éste es anterior a la Directiva mencionada y debe efectuarse «una lectura integradora de la normativa» que permita concluir que no se vulnera la normativa básica. Además en ningún caso existe una prohibición absoluta de suspensión del suministro sino un aplazamiento en el tiempo.

Refiere que el apartado 8 del art. 252.4 de la Ley 22/2010, por el que se habilita a las empresas suministradoras y a las Administraciones públicas para acordar mecanismos de intercambios de información y de precios sociales, no incide en el régimen económico del sistema eléctrico, pues solo prevé que las empresas suministradoras y las administraciones públicas establezcan mecanismos de información y mientras las empresas comercializadoras paguen los peajes a las distribuidoras, no debería existir inconveniente alguno para que pacten sobre los precios.

Finalmente reitera los mismos argumentos en defensa de la constitucionalidad de la redacción del art. 111.1 v) de la Ley 22/2010 y los apartados 6 y 7 del art. 252.4 de la Ley 22/2010, en lo relativo a la regulación del gas por la norma impugnada. Específicamente señala que el Real Decreto 1434/2002 por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de las instalaciones de gas natural, prevé en su artículo 56 la posibilidad de que la Administración competente pueda decidir si se autoriza o no la suspensión del suministro del gas y de acuerdo con la distribución de competencias, al tratarse del ejercicio de una función ejecutiva la competencia le corresponde a la Comunidad Autónoma.

6. La Letrado del Parlamento de Cataluña cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 13 de noviembre de 2014 en el que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Inicia sus alegaciones delimitando los ejes sobre los que pivota el Decreto-ley 6/2013, en sus arts. 1 y 2, deteniéndose en el examen de la finalidad perseguida a la luz del preámbulo de la norma: dar una respuesta inmediata a una situación de urgencia social derivada de la imposibilidad de muchas familias catalanas de atender el pago de suministros de luz y gas, de la que se ha hecho eco el propio Sindic de Greuges, cumpliendo, por otra parte, con el mandato de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE.

Detalla el contenido de la regulación impugnada y justifica la existencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley conforme al art. 64 EAC, advirtiendo que dicha concurrencia no ha sido cuestionada por la representación procesal del Estado, cuya impugnación excluye totalmente el título competencial en base al cual se aprobó la norma impugnada, esto es, las competencias exclusivas reconocidas en los arts. 123 y 166 EAC en materia de consumo y servicios sociales, desplazando forzosamente el contenido de la norma impugnada al ámbito material de «energía», pese a que el elemento energético es accesorio respecto del resto de las materias competenciales concernidas, prescindiendo a su vez de las competencias compartidas, asumidas por la Generalitat en el art. 133 EAC. Entiende que la representación del Estado ha efectuado un encuadre material erróneo prescindiendo del juicio de ponderación de títulos competenciales.

Afirma que la definición de «personas en situación de vulnerabilidad económica», viene a completar la protección de los consumidores y usuarios en virtud de la competencia estatutariamente reconocida. Añade que las medidas contempladas en el art. 2 del Decreto-ley 6/2013 frente a un eventual corte de suministro en periodo invernal, así como los mecanismos de intercambio de información, no afectan a la competencia estatal en la fijación de tarifas, ni provoca desajuste económico en el sistema eléctrico, teniendo cobertura además de en los títulos competenciales exclusivos y compartidos indicados (arts. 123, 166 y 133 EAC), en la competencia para el desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias (art. 189 EAC).

Expone la doctrina constitucional sobre la delimitación de títulos competenciales concurrentes, la determinación del título competencial prevalente mediante el juicio de ponderación de títulos competenciales e intereses afectados, los riesgos de vaciamiento del contenido de títulos competenciales específicos en caso de concurrencia con genéricas competencias estatales o de títulos competenciales horizontales, como sucede en materia de «ordenación general de la economía», reiterando que el encuadre material llevado a cabo por el recurrente es erróneo y prescinde del juicio de ponderación de títulos competenciales que debe llevarse a cabo, obviando las referidas competencias exclusivas y compartidas de la Generalitat.

Considera que la falta de impugnación por parte del recurrente del uso del Decreto-ley, comporta su conformidad con la existencia de la conexión entre la grave situación de pobreza energética existente y la situación de urgencia apreciada, con el uso de las medidas efectivamente instrumentadas.

A continuación afirma que la STC 31/2010 reconoció competencia compartida en materia de energía a la Generalitat y que la STC 18/2011 justifica la intervención del Estado en la ordenación del sector eléctrico tanto a través del título general relativo a la

planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE), como mediante el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), sin perjuicio de la competencia derivada del art. 149.1.22 CE delimitada en la STC 181/2013. Recuerda tanto la doctrina constitucional que delimita el contenido de la competencia sobre planificación general de la actividad económica –con cita entre otras de las SSTC 135/2012, 243/2012, 34/2013 y 124/2003–, como la doctrina constitucional sobre el concepto de bases, con carácter general –desde el prisma formal y material–, y específicamente en relación con el sector eléctrico con apoyo en las SSTC 4/2013 y 18/2011. Insiste que el carácter compartido de la competencia en materia de energía resulta del art. 133.1 EAC, que atribuye –como indica la STC 148/2011– a las Comunidades Autónomas un margen para el desarrollo por estas de actuaciones y políticas propias en materia de calidad del suministro. Señala que el exceso de la Ley del sector eléctrico en la declaración de lo básico, que eliminaba desarrollo legislativo autonómico o el ejercicio de facultades de mejora en la calidad del servicio se puso de manifiesto en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1820-2014 interpuesto por la representación del Parlamento de Cataluña.

Afirma que el contenido del Decreto-ley 6/2013 no afecta a las bases establecidas en la Ley del sector eléctrico. Por una parte, cuestiona la falta de argumentación sobre los motivos de inconstitucionalidad del apartado 8 y 9 del art. 252.4 de la Ley 22/2010, no bastando la mera invocación formal de la norma vulnerada para enervar la presunción de constitucionalidad (STC 13/2007). Al propio tiempo refiere que los apartados 6 y 7 añadidos al art. 252.4 de la Ley 22/2010 no afectan al régimen retributivo que conforma la materia relativa a las bases del sector eléctrico, pues se establece un aplazamiento en el pago de la deuda por suministro y una prohibición del corte del suministro –no una condonación de la deuda–, por lo que no supone un coste para la empresa suministradora, ni para los demás consumidores o usuarios del servicio.

Refiere que siendo las empresas distribuidoras las que, como gestoras de la red de distribución, contratan los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución con las comercializadoras y siendo estas últimas las que deben abonar el peaje a la distribuidora con independencia de su cobro del consumidor final –arts. 40.2 i) y j) y 46.1 d) LSE–, decae el argumento del recurrente por el que el aplazamiento en el pago repercute en los ingresos del sector eléctrico que deben ser declarados en el sistema de liquidaciones, lo único que sucederá es que la comercializadora cobrará con retraso, sin que se alteren los precios de los peajes, por lo que no es de aplicación la STC 148/2011 alegada por la representación procesal del Estado. Rechaza por tanto que exista repercusión alguna para el resto de los consumidores de energía eléctrica, como se afirma en el recurso.

Finalmente, retoma las alegaciones iniciales, insistiendo en que la norma impugnada tiene cobertura además de en los títulos competenciales exclusivos y compartidos (arts. 123, 166 y 133 EAC), en la competencia para el desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias (art. 189 EAC), deteniéndose en el examen del contenido de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE.

7. El Pleno, mediante providencia de 18 de noviembre de 2014, acordó oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que considerase conveniente acerca del levantamiento de la suspensión solicitado en los escritos de alegaciones efectuados por la Abogada de la Generalitat de Cataluña y la Letrada del Parlamento de Cataluña.

8. Evacuado el trámite conferido, el Pleno del Tribunal dictó el ATC 23/2015, de 3 de febrero, acordando no haber lugar a pronunciarse sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, al quedar derogado por la Ley del Parlamento Catalán 20/2014.

9. Por providencia de 15 de marzo de 2016, se señaló el día 17 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto el enjuiciamiento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidenta del Gobierno –en funciones–, contra el Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.

El recurso de inconstitucionalidad se plantea por motivos competenciales, al considerar el Abogado del Estado que los preceptos impugnados no respetan el orden constitucional de distribución de competencias, en concreto incurren en inconstitucionalidad mediata derivada de la contravención de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (en adelante, LSE), de carácter básico de conformidad con su disposición final segunda y de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de los hidrocarburos (en adelante, LSH), también de carácter básico, conforme a su disposición final primera, –y de las normas reglamentarias que las desarrollan–, dictadas al amparo de las competencias que al Estado reconocen las reglas 13 y 25 del art. 149.1 de la Constitución.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes, conviene realizar una precisión de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo.

El Decreto-ley 6/2013 que fue convalidado por el Parlamento de Cataluña el 22 de enero de 2014 mediante la resolución 480/X del Parlamento de Cataluña («DOGC» núm. 247, de 27 de enero de 2014) y que modificó la Ley 22/2010, de 20 de julio, del código de consumo de Cataluña, ha sido derogado por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, del código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo [disposición derogatoria primera b)]. En el artículo 3 de la misma, se da una nueva definición de personas en situación de vulnerabilidad económica añadiendo la letra w) al art. 111.2 de la Ley 22/2010 y en su art. 17 se añaden cinco apartados, del 6 al 10, al art. 252.4 de la Ley 22/2010, en que se establecen deberes de información de las «empresas prestadoras», así como el procedimiento aplicable en caso de impago a las personas en situación de vulnerabilidad económica en términos similares a los establecidos en la norma impugnada.

De acuerdo con nuestra doctrina, la regla general es que en los procesos de inconstitucionalidad la derogación de la norma que se recurre produce la extinción del proceso (por todas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2, 9/2013, de 28 de enero, FJ 2, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 2), ya que la finalidad de este proceso abstracto no es otro que la depuración del ordenamiento jurídico, algo innecesario cuando, como aquí sucede, el propio legislador ha expulsado la norma de dicho ordenamiento.

Dicha regla tiene como excepciones, entre otras, como en el caso que nos ocupa, que el pleito tenga carácter competencial y que tal controversia no pueda entenderse resuelta con la derogación de la norma [por todas, SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b); 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2 b); 133/2012, de 19 de junio, FJ 2; 26/2015, de 19 de febrero, FJ 3, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 2]. Así sucede en este caso, ya que además, los preceptos derogados han sido sustituidos por otra norma que plantearía, en su caso, similares problemas de constitucionalidad. En consecuencia, el presente proceso no ha perdido objeto, subsistiendo ambos motivos impugnatorios.

3. Al abordar las cuestiones de fondo resulta imprescindible, en primer término, delimitar el objeto de este proceso constitucional. En tal sentido, el Decreto-ley, impugnado en su totalidad por el Abogado del Estado, en su art. 1, modifica el art. 111.2 del referido Código de consumo, añadiendo la letra v) que define a las «personas en situación de vulnerabilidad económica» como aquellas que carecen de recursos económicos, de acuerdo a los siguientes criterios: i) que el total de ingresos de los miembros de la unidad familiar no alcance determinada cantidad fijada con referencia al indicador de renta de suficiencia; ii) no tengan posibilidad de reducir el gasto relativo al consumo de bienes o

servicios; iii) y acrediten que las tarifas contratadas por suministros lo son en la modalidad de tarifa social.

A su vez, el art. 2 añade al art. 252.4 del Código de consumo cuatro nuevos apartados: el 6, 7, 8 y 9. El apartado 6 establece, el procedimiento para evitar el corte del suministro, que deberá seguir el consumidor considerado «persona en situación de vulnerabilidad económica», en caso de impago del mismo, cuando reciba un aviso de interrupción del suministro eléctrico o de gas evitando, de este modo, que «la empresa suministradora» corte dicho suministro a consecuencia del impago. En el apartado 7 se refiere a las unidades familiares que no alcancen los ingresos a los que alude la letra v) del art. 111.2, señalando que no se les podrá cortar el suministro entre los meses de noviembre y marzo, ambos incluidos, indicando que la deuda que se pueda acumular con «las empresas suministradoras» quedará aplazada conforme a lo que pacten las «empresas suministradoras» con el consumidor, o determine el arbitraje o mediación, estableciendo en todo caso el derecho del consumidor a satisfacer la deuda de manera íntegra o fraccionada entre los meses de abril a octubre siguientes. En el apartado 8, nuevamente en relación con las «empresas suministradoras» de los servicios básicos de electricidad y gas, se establece la posibilidad de acordar con las Administraciones públicas mecanismos de intercambio de información y de precios sociales con el fin de «mejorar la prevención y la planificación de las actuaciones públicas». Y, por último, en el apartado 9 impone a las «empresas suministradoras» que habiliten los mecanismos de información necesarios para poner en conocimiento de los servicios sociales básicos y los usuarios, la información existente y actualizada sobre las tarifas sociales y/o las demás ayudas y medidas previstas para hacer frente a la pobreza energética.

Ahora bien, pese a que se impugna formalmente la totalidad del Decreto-ley, de la argumentación del recurso resulta que no se atribuye vicio alguno de inconstitucionalidad respecto a la definición de persona en situación de vulnerabilidad económica (art. 1 del Decreto-ley 6/2013), es más, se afirma expresamente que «nada cabe oponer a la definición por parte de la Generalitat de Cataluña de las personas que puedan considerarse en la mencionada situación», pues lo que se cuestiona no es que el precepto establezca los requisitos para definir a las personas en situación de vulnerabilidad económica, sino que se les aplique un régimen económico diferente del previsto con carácter estatal, incidiendo de este modo en la regulación del sector de la energía eléctrica y del gas. Consecuente con dicha manifestación no se aportan argumentos por el Abogado del Estado que justifiquen que el referido art. 1 del Decreto-ley, en sí mismo considerado, resulte contrario al orden constitucional de distribución de competencias en materia energética entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña. Dicho defecto argumental, también se aprecia en relación con la eventual inconstitucionalidad de los párrafos primero y tercero del apartado sexto del art. 252.4 de la Ley 22/2010 –introducidos por el art. 2 del Decreto-ley 6/2013–, relativos al deber que tienen las personas en situación de vulnerabilidad de presentar un informe de los servicios sociales o una copia de su solicitud, o al establecimiento para las Administraciones públicas de la obligación de emitir ese informe en cierto plazo, y con determinado contenido y vigencia. Tampoco contiene la demanda argumentos que cuestionen la posibilidad de acordar mecanismos de intercambio de información entre las empresas suministradoras y las Administraciones públicas, con el objetivo de mejorar la prevención y la planificación de las actuaciones públicas o el deber de las empresas suministradoras de habilitar los mecanismos de información necesarios para poner en conocimiento de los servicios sociales básicos y los usuarios, la información existente y actualizada sobre las tarifas sociales y/o las demás ayudas y medidas para hacer frente a la pobreza energética (apartados 8 y 9, del art. 252.4 de la Ley 22/2010, introducidos por el art. 2 del Decreto-ley 6/2013), como tampoco se contempla argumentación que sustente la impugnación de la disposición transitoria del Decreto-ley impugnado por la que se precisa cuándo es exigible el requisito de ser beneficiario del bono social para ser considerado persona en situación de vulnerabilidad económica. Este incumplimiento, de la carga de argumentar –puesto por otra parte de manifiesto por la Letrado del Parlamento de Cataluña en sus alegaciones–, es motivo suficiente para

desestimar esta parte del recurso de inconstitucionalidad (por todas, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 8/2012, 18 de enero, FJ 7, y 104/2015, de 28 de mayo, FJ 11).

4. Como ha quedado expuesto en los antecedentes nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad de carácter exclusivamente competencial, por lo que debemos comenzar por efectuar el encuadramiento de los preceptos impugnados –cuyo conflicto constitucional subsiste tras lo expuesto en el fundamento segundo de esta Sentencia–, esto es el párrafo segundo del apartado 6 y el apartado 7 del art. 252.4 de la Ley 22/2010, introducidos por el art. 2 del Decreto-ley 6/2013, respecto de los que, conforme a lo expuesto anteriormente, subsiste la controversia competencial, en el orden constitucional.

Para el Abogado del Estado, como ya hemos referido en los antecedentes, la norma impugnada infringe las competencias del Estado previstas en los arts. 149.1.13 y 25 CE: «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y «bases del régimen minero y energético», respectivamente, al contravenir la Ley del sector eléctrico y la Ley del sector de hidrocarburos –cuyo carácter básico viene establecido por las disposiciones finales segunda y primera respectivamente–, así como por los arts. 85 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre y 57 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de septiembre, que prevén, en idénticos términos, la facultad de la empresa distribuidora de suspender el suministro eléctrico a los consumidores cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo. Considera el Abogado del Estado que el carácter básico de tales previsiones es claro, en la medida que establecen el régimen jurídico común de acceso al suministro eléctrico en España.

Para los Letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, la regulación del Decreto-ley impugnado, que se dicta en atención al mandato a los estados miembros de la Unión de adoptar las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico a los consumidores vulnerables contenido en la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, se encuadra en las competencias exclusivas y compartida asumidas en los arts. 123, 133 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), respectivamente: «en materia de consumo», «en materia de energía» y «en materia de servicios sociales, y que, en todo caso, esta última incluye en su número 1 a) «la regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública».

5. Nuestra labor de encuadre competencial de la materia ha de comenzar por el examen del objeto de la regulación legal y su incardinación material, no sin antes recordar que las normas de Derecho europeo –citadas en defensa de los preceptos impugnados–, ni son canon de constitucionalidad de las leyes, estatales o autonómicas, ni predeterminan, tampoco, el reparto interno de competencias en orden al desarrollo o ejecución de la normativa de la Unión (STC 103/2015, de 28 de mayo, FJ 3).

Ello obliga a atender «al contenido de los preceptos controvertidos», así como «al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto» (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3) y a la primacía de los títulos competenciales específicos, de preferente aplicación, frente a los generales.

Adentrándonos en dicha labor, debemos recordar que el art. 2 establece, mediante el añadido de los apartados 6 y 7 al art. 252.4 de la Ley 22/2010:

«6. Al recibir un aviso de interrupción del suministro de electricidad o gas las personas en situación de vulnerabilidad económica, que cumplen los requisitos establecidos en la letra v) del art. 111.2, deben presentar en el plazo máximo de diez días desde su recepción un informe de los servicios sociales básicos sobre su situación personal o, en su caso, copia de la solicitud registrada de haber solicitado su emisión.

En el caso de que no se haya presentado el informe de los servicios sociales básicos, sino únicamente su solicitud, la empresa suministradora suspenderá la interrupción del suministro hasta que éste se aporte, o transcurran dos meses desde que se le comunicó que se había solicitado.

Las Administraciones públicas responsables deben emitir este informe en el plazo máximo de quince días, desde la fecha de su solicitud. Este informe, que acreditará el cumplimiento de los requisitos previstos en la letra v) del art. 111.2, puede ser también emitido de oficio por los servicios sociales básicos, y tiene una vigencia de seis meses a partir de su emisión, sin perjuicio de su renovación.

7. Respecto a las unidades familiares a las que se refiere la letra v) del art. 111.2 quedarán protegidas de corte de suministro entre los meses de noviembre y marzo, ambos incluidos. La deuda que se pueda acumular con las empresas suministradoras se aplazará con las condiciones que ambas partes acuerden o bien mediante los mecanismos de mediación y arbitraje que las partes acepten. Sin perjuicio de los acuerdos o del resultado de la mediación o arbitraje, el consumidor tiene, en cualquier caso, el derecho a satisfacer la deuda pendiente de manera íntegra o fraccionada entre los meses de abril a octubre siguientes.»

Tal y como hemos adelantado el conflicto constitucional se circunscribe al párrafo segundo del apartado sexto y al apartado séptimo del art. 252.4 de la Ley 22/2010, en la redacción dada a los mismos por el Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña. Dichos preceptos, configuran obligaciones y derechos de las empresas comercializadoras de electricidad y gas en relación con el deber de suministro y el derecho a reclamar el pago de las facturas, y lo hacen mediante la introducción de una causa de suspensión de la interrupción del suministro eléctrico o de gas, aplicable a las personas en situación de vulnerabilidad económica y a determinadas unidades familiares, así como la imposición de un deber de aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda pendiente con la «empresa suministradora». Es claro que la norma está vinculada con el ámbito material de la energía, en particular, en los subsectores eléctrico y de gas, sin que ello suponga desconocer que las medidas pretenden la protección de situaciones de vulnerabilidad económica, en el marco de la asistencia social y la protección del consumidor.

Ahora bien el carácter interdisciplinario o pluridisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tiene por objeto la protección del consumidor, o la asistencia social (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 2), así como también la posible inclusión de normas que aún con la finalidad de proteger al consumidor afectan a sectores distintos, tendrá que llevarnos a utilizar, como hemos adelantado, técnicas para indagar cuál es el título competencial que debe prevalecer. Dichos métodos de encuadre competencial, como hemos señalado, deberán tener muy presente, el contenido, sentido y finalidad de los preceptos controvertidos, así como la preferencia de los títulos competenciales específicos sobre los generales (STC 45/2015, FJ 3).

En tal sentido, el contenido del precepto entronca directamente con la ordenación del suministro de electricidad y de gas, los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes, entre los que se encuentran la obligación de las empresas comercializadoras de suministrar la electricidad y el gas, el derecho a exigir el pago del suministro y a adoptar medidas respecto a los consumidores que estén en situación de impago. En efecto, tales preceptos inciden directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de uno de los sujetos que intervienen en el sector eléctrico y de gas, al afectar directamente a sus obligaciones y derechos, y también conciernen a la garantía del suministro al tener como finalidad introducir una causa de suspensión de la interrupción del mismo en caso de impago. Tales circunstancias, nos permiten considerar que por su contenido y finalidad, los preceptos impugnados presentan una conexión más estrecha con el ámbito del sector energético, de preferente aplicación, dado el carácter específico del mismo, lo que determina el desplazamiento de los títulos competenciales «consumo» y «servicios sociales» (arts. 123 y 166 EAC), de carácter más amplios, que ni tan siquiera se citan en el Decreto-ley 6/2013 como sustento de los preceptos cuestionados, sino que únicamente aparecen mencionados en las alegaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña.

6. Delimitado de esta forma el ámbito material de nuestro enjuiciamiento los títulos competenciales que debemos tomar en consideración son, en el caso del Estado, las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» del art. 149.1.13 CE, así como las «bases del régimen ... energético» del art. 149.1.25 CE. En relación con tales títulos competenciales, este Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre su alcance en la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6 (recordando la doctrina expuesta en las SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, y 223/2000, de 21 de septiembre), indicando:

«a) Aunque es cierto que este Tribunal ha fijado como criterio general que en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales debe prevalecer la regla competencial específica sobre la más genérica, hemos precisado también que este criterio no puede tener un carácter absoluto. Partiendo de estas apreciaciones, hemos advertido que 'no podría afirmarse con carácter general, y menos aún absoluto, que en un sector tan importante para el desarrollo de la actividad económica en general como el del petróleo –de ahí sin duda la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales–, las competencias específicas, por ejemplo, en materia energética, hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso sobre las relativas a la planificación económica; y mucho menos que las primeras hayan de desplazar totalmente a las segundas. Las competencias de ordenación o dirección general de la economía –entre las que han de encuadrarse las relativas a planificación, de un lado, y, de otro, las de ordenación de concretos sectores económicos, entre los que se cuenta el energético y, dentro de éste, el subsector del petróleo– han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso.' [STC 197/1996, FJ 4 A)].

b) Hemos precisado, en este sentido, que 'dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura 'las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector' (STC 95/1986, FJ 4 y, en los mismos términos, STC 188/1989, FJ 4, con cita de las SSTC 152/1988 y 75/1989). Doctrina aplicable con mayor razón a supuestos en los que existen, como en el presente, reservas competenciales expresas en favor del Estado tanto respecto de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) como del específico sector energético (art. 149.1.25 CE). Por lo que no es preciso efectuar esfuerzo interpretativo alguno para afirmar, respecto al presente supuesto, que de esa competencia estatal de dirección general de la economía a la que este Tribunal se ha referido forman parte, en cuanto la misma pueda recaer sobre el sector petrolero, no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo.' [STC 197/1996, FJ 4 A)].

c) En todo caso debe tenerse presente que no son 'equivalentes o intercambiables el título genérico relativo a planificación económica y el específico referente a la ordenación de un sector aun en el supuesto en que ambos pertenezcan a un mismo titular', puesto que las facultades de actuación conferidas al Estado por el título competencial genérico y el específico no tienen por qué coincidir. 'Cuando se trata de reconocer o negar carácter básico a un concreto precepto legal, será preciso determinar en cada caso si éste opera realmente, por ejemplo, en el ámbito de la planificación económica, o bien, también por ejemplo, en el del régimen energético. Sin olvidar, finalmente, que la competencia estatal en cuanto a planificación económica ex art. 149.1.13 CE -y en ello difiere de la relativa a régimen energético ex art. 149.1.25 CE- no se agota en las bases, sino que comprende además la 'coordinación' en tal materia. Esto es, le corresponde una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas, aun de mera ejecución, que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso con carácter preventivo, para

asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias.' [STC 197/1996, FJ 4 B)].

Las consideraciones relativas al sector petrolero, al que se refirió la STC 197/1996, de 28 de noviembre, son perfectamente trasladables al sector eléctrico, el cual no sólo constituye un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional, sino que es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos, condicionando de manera determinante en muchos casos su competitividad. Y todo ello sin olvidar que es hoy en día indispensable para la vida cotidiana de los ciudadanos. Estas circunstancias justifican que el Estado pueda intervenir en la ordenación del sector eléctrico tanto a través del título general relativo a la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE) como mediante el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), debiendo determinarse en cada caso a la hora de enjuiciar los preceptos cuestionados en este proceso constitucional qué título competencial ampara, en su caso, la actividad normativa del Estado, pues uno y otro título competencial no confieren al Estado las mismas potestades de actuación.»

Dichos títulos deben ser puestos en relación con el art. 133.1 EAC –al que tampoco se refiere el Decreto-ley 6/2013 impugnado–, que atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía incluyendo los aspectos siguientes: « a) La regulación de las actividades de producción, almacenaje y transporte de energía, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña; b) La regulación de la actividad de distribución de energía que se lleve a cabo en Cataluña, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones correspondientes y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña; c) El desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía; d) El fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética.»

7. Conviene ahora remitirnos a nuestra doctrina acerca de los requisitos de carácter formal y material que han de cumplir las bases estatales, a los que hemos aludido entre otras en la STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 5, al afirmar que «el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero; 48/1988, de 2 de marzo; 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre)».

Por lo que hace a la perspectiva formal, en el ámbito de la energía eléctrica, la doctrina constitucional entiende que el concepto de bases comprende las normas básicas con rango legal sobre la ordenación del sector eléctrico, y también, de manera excepcional y de acuerdo con la doctrina constitucional sobre el concepto material de bases, normas de carácter reglamentario y actos de naturaleza ejecutiva, especialmente, pero no sólo, con respecto al régimen económico del sector (STC 18/2011, FJ 8). En el caso de la ordenación del sector eléctrico la intervención de la norma reglamentaria, amparada tanto en el título general relativo a la planificación de la economía (art. 149.1.13 CE) como en el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), se justifica por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y por su carácter esencial para la totalidad de los sectores económicos y para la vida cotidiana (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6), así como en los casos en los que la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro y también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias (STC 4/2013, FJ 5).

8. Sentados los anteriores criterios, la cuestión que se plantea es si el art. 2 del Decreto-ley 6/2013, que añade el párrafo segundo del apartado 6 y el apartado 7 del art. 252.4 de la Ley 22/2010 por los que se establece una causa de suspensión de la interrupción del suministro eléctrico o de gas, así como la imposición de un deber de aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda pendiente con la «empresa suministradora» –entiéndase comercializadora–, en los términos trascritos en el fundamento jurídico cinco, es compatible con la regulación básica estatal relativa a la suspensión del suministro prevista en las leyes del sector eléctrico y de hidrocarburos.

La eventual contravención con la normativa básica, ocasionaría la inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto (por todas, SSTC 260/2015, de 3 de diciembre, FJ 3). Ahora bien, para que dicha eventualidad –afirmada por el Abogado del Estado y negada por los defensores de la normativa autonómica– se materialice, será necesario que concurren dos condiciones: que la norma estatal infringida sea material y formalmente básica y que la contradicción entre la norma autonómica y estatal sea real e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 3).

De acuerdo con las alegaciones del Abogado del Estado, el carácter básico de tales previsiones es claro, en la medida en que los preceptos estatales establecen el régimen jurídico común de acceso al suministro eléctrico y de gas en España y la contradicción es evidente al no establecerse en los arts. 85 del Real Decreto 1955/2000 y 57 del Real Decreto 1434/2002 excepción alguna al corte del suministro y a la reclamación de las deudas por las comercializadoras en caso de impago de las mismas. La Letrada de la Generalitat no cuestiona, como quedó expuesto en los antecedentes, el carácter básico de la regulación. Lo que cuestiona es el encuadre competencial y la existencia de contradicción por no haberse articulado en la normativa estatal un procedimiento que impida el corte del suministro eléctrico. Por su parte, la Letrada del Parlamento de Cataluña, además de cuestionar el encuadre competencial, se limita a poner de manifiesto de modo genérico, que en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1820-2014, se denunció el exceso de la Ley del sector eléctrico en la declaración de lo básico, si bien en sus alegaciones no hace referencia a la concreta impugnación efectuada por el Abogado del Estado en el presente recurso.

9. Antes de dar una respuesta a la cuestión es conveniente hacer unas consideraciones acerca del origen y la evolución de la normativa relativa a la protección del consumidor vulnerable en el ámbito eléctrico y gasista, a la que han aludido las partes de este proceso en sus alegaciones, y a la que se refiere, en parte, el preámbulo del Decreto-ley 6/2013 cuando afirma que «la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la cual se deroga la Directiva 2003/54/CE, en relación con el suministro eléctrico contiene el mandato a los estados miembros de adoptar las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico a los consumidores vulnerables».

a) En el ámbito de la energía eléctrica, la Directiva 2003/54/CE, de 26 de julio, sobre normas comunes sobre mercado interior de la electricidad, preveía en su art. 3.5 la posibilidad de que los Estados garantizaran una protección adecuada a los clientes vulnerables. Dicha Directiva, que dio carta de naturaleza al suministro de último recurso, fue derogada por la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009.

En atención a las previsiones del art. 3 de la Directiva 2003/54/CE, y con la finalidad de establecer mecanismos adicionales de protección para colectivos vulnerables en el sector eléctrico, se crea por el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, un bono social para proteger la seguridad jurídica y confianza legítima de los consumidores más desprotegidos. Se configura el bono social, en su artículo 2.2 como una obligación de servicio público que pretende ayudar a colectivos vulnerables –en función de la importancia del suministro de energía para la propia vida del ser humano– de forma que paguen por la electricidad un precio inferior al de mercado. De tal modo, se establece una bonificación a favor de determinados consumidores de electricidad acogidos a la tarifa de último recurso que

cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen por orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. A tales efectos, se remitía a un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar, limitándose, en todo caso, a personas físicas en su vivienda habitual (art. 2.1 Real Decreto-ley 6/2009). En su disposición transitoria segunda, se preveía que hasta que se desarrollara lo previsto en el artículo 2, tendrían derecho al bono social los suministros de los consumidores, que siendo personas físicas, tuvieran una potencia contratada inferior a 3 kw en su vivienda habitual, los consumidores con 60 o más años de edad que acrediten ser pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente y viudedad y que percibieran las cuantías mínimas vigentes en cada momento para dichas clases de pensión con respecto a los titulares con cónyuge a cargo o a los titulares sin cónyuge que vivieran en una unidad económica unipersonal, así como los beneficiarios de pensiones del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez mayores de 60 años. Asimismo, se indica que tendrán derecho los consumidores que acrediten ser familias numerosas o que forman parte de una unidad familiar que tenga todos sus miembros en situación de desempleo.

Como se ha adelantado la Directiva 2003/54/CE, de 26 de julio, fue derogada por la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. En relación con el consumidor vulnerable el considerando 45 de la misma indicaba que «es importante que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables en el contexto del mercado interior de la electricidad. Dichas medidas pueden diferir en función de las circunstancias concretas de cada Estado miembro, y podrán incluir medidas específicas relacionadas con el pago de las facturas de electricidad o medidas más generales adoptadas dentro del sistema de seguridad social», debiendo asegurarse que todos los consumidores y en especial los vulnerables «puedan beneficiarse de la competencia y de precios justos» (considerando 50). Ya dentro de las «obligaciones de servicio público y protección a clientes», en lo que atañe a este proceso constitucional, se establece en el artículo 3.7 que «los Estados miembros ... garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos.»

Posteriormente se aprobó el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, en cuya exposición de motivos indica que «con el fin de dar ... continuidad a esta medida de protección adicional del derecho al suministro de electricidad en el marco de la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE», mediante la Orden IET/843/2012, de 25 de abril, se estableció, «el bono social como coste del sistema eléctrico, y por tanto, cubierto por todos los consumidores eléctricos, y las tarifas de referencia para la aplicación del bono social». De este modo la disposición transitoria primera, apartado 1, del Real Decreto-ley 9/2013, determinó que «antes de 1 de julio de 2014, se procederá a la revisión de la caracterización del bono social. Hasta que dicha revisión tenga lugar, dicha caracterización será la contemplada en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, en la Resolución de 26 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se determina el procedimiento de puesta en marcha del bono social y en las disposiciones adicionales cuarta y quinta de la Orden IET/843/2012, de 25 de abril, por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de abril de 2012 y determinadas tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial.»

En dicha resolución de 26 de junio de 2009, la Secretaría de Estado de Energía, determina el procedimiento de puesta en marcha del bono social y los consumidores que tendrán derecho al bono social (bien en atención a la potencia contratada en su primera vivienda, a ser pensionistas del Sistema de la Seguridad Social que reúnan ciertas

características, o beneficiarios de pensiones del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez mayores de 60 años, a pertenecer a familias numerosas, a estar en situación de desempleo).

Finalmente, en esta evolución, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, refiere en su exposición de motivos que «en lo relativo a los consumidores, la presente ley establece la regulación sobre la que se van a basar las relaciones entre los consumidores y las empresas comercializadoras y distribuidoras en relación con el suministro de energía eléctrica, mediante el establecimiento de sus derechos y obligaciones en el marco general de contratación. Para ello, se observan las disposiciones de la citada Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009 relativas a derechos de los consumidores ... Se define asimismo la figura del consumidor vulnerable, vinculado a determinadas características sociales, de consumo y poder adquisitivo, y se establece la adopción de las medidas oportunas para garantizar una protección adecuada a estos consumidores. Estos consumidores tendrán derecho a una tarifa reducida respecto del precio voluntario para el pequeño consumidor». A tal fin, «y en relación al consumidor vulnerable se recoge lo previsto en el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, añadiendo que el bono social será considerado obligación de servicio público de acuerdo con la citada Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009».

En desarrollo de dicho propósito el art. 45 LSE, que lleva por rubrica «consumidores vulnerables», remite la definición del consumidor vulnerable y los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para este colectivo, a la determinación reglamentaria por el Gobierno, que en todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual (apartado primero). Del mismo modo, se determinará por real decreto del Consejo de Ministros las características que deban cumplir los consumidores vulnerables para ser beneficiarios del bono social (apartado segundo). Se define el bono social como la diferencia entre el valor del precio voluntario para el pequeño consumidor y la tarifa de último recurso fijada por el Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y hasta que dicha tarifa se fije resultará de aplicación lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Orden IET/843/2012, de 25 de abril, imponiendo, en todo caso, al comercializador de referencia que lo aplique en las facturas de los consumidores que puedan quedar acogidos al mismo (apartado tercero y disposición transitoria décima LSE). Atribuye al bono social la naturaleza de obligación de servicio público según lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE y será asumido por las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica (apartado cuarto).

Por otra parte, en el art. 52.3 LSE se excluye en el caso de impago la posibilidad de suspender el suministro de energía eléctrica a los consumidores acogidos a tarifas de último recurso, entre los que se encuentran los consumidores vulnerables a quienes se le bonifica parte del precio, hasta que no transcurran dos meses desde que se les hubiera requerido fehacientemente de pago, estableciéndose determinadas garantías y remitiéndose al reglamento la determinación de las condiciones en que se podrá llevar a cabo la suspensión.

En el art. 65.25 LSE se califica como infracción muy grave el incumplimiento por parte de las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad de cualquier medida de protección al consumidor establecida en la Ley y su normativa de desarrollo, en especial las relativas a los consumidores vulnerables.

Y finalmente, la disposición transitoria décima, establece que hasta que se desarrolle lo previsto en el art. 45.1 tendrán derecho al bono social los suministros que reúnan determinadas características que son coincidentes con las establecidas en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril al que ya hemos hecho referencia. Remitiéndose en cuanto al procedimiento para acreditar las condiciones que

dan derecho a la bonificación a la resolución de 26 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía.

b) En el sector gasista, la necesidad de garantizar una protección adecuada a los clientes vulnerables se recogió la Directiva 2003/55/CE, de 26 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, que también fue derogada por la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009.

Como se ha adelantado también, la Directiva 2003/55/CE, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, fue derogada por la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, que establece previsiones análogas a las mencionadas en la Directiva 2009/72/CE, en relación con la protección del consumidor vulnerable (considerandos 47 y 50, y art. 3.3). Posteriormente a esta última Directiva, como también hemos indicado, se aprobó el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas. De este modo la disposición final primera, apartado 2, indica que mediante el art. 2 de dicho Real Decreto-ley 13/2012, «se incorpora parcialmente al derecho español la Directiva 2009/73/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural» y «en línea con lo dispuesto en la Directiva 2009/73/CE, se recogen nuevas obligaciones a los comercializadores para asegurar la protección de los consumidores domésticos» (apartado IV del preámbulo). De este modo el art. 2.4 da una nueva redacción al art. 57 LSH, regulando tanto la tarifa de último recurso como la posibilidad de que el Ministro de Industria, Energía y Turismo establezca «condiciones específicas de suministro para determinados consumidores que, por sus características económicas, sociales o de suministro, tengan la consideración de clientes vulnerables».

10. Expuesto lo anterior estamos en condiciones de abordar si las normas estatales infringidas son material y formalmente básicas, así como si eventualmente los preceptos impugnados contravienen la normativa básica estatal. A tal fin conviene destacar que de la regulación expuesta resulta que el Estado ha incorporado las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE optando, dentro del margen que en las mismas se establece, por la protección del consumidor vulnerable mediante un sistema de bonificación a través de la financiación de parte del precio del suministro de la electricidad y gas (arts. 45 LSE y 57 LSH) y no mediante el establecimiento de prohibiciones de desconexión del suministro respecto a dichos clientes en períodos críticos, o en otros, al no exceptuar a los mismos del régimen general cuya regulación es idéntica para todos los consumidores sujetos a tarifa de último recurso (arts. 52.3 LSE y 88.3 LSH).

En efecto, tal y como se ha indicado los arts. 45 LSE y 57 LSH tienen como finalidad incorporar el mandato dirigido a los Estados miembros consistente en adoptar las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico a los consumidores vulnerables, tanto en el sector eléctrico como en el sector de hidrocarburos, medidas que se proyectan sobre todo el territorio nacional y que en el marco de la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico y gasista, suponen una clara opción por un modelo de protección de la garantía del suministro para los consumidores vulnerables consistente en la bonificación de parte del precio, frente a otros modelos que, siendo igualmente legítimos, como la prohibición de desconexión, también pudieran garantizar el suministro a dicho colectivo. Por tanto, el legislador estatal ha optado por no exceptuar el régimen de corte del suministro por impago previsto en los arts. 52.3 LSE y 88.3 LSH. Es precisamente ese objetivo de garantizar el suministro de energía eléctrica el que justifica la consideración del bono social como una obligación de servicio público (art. 45.4 LSE), que conecta con el principio básico de la garantía del suministro eléctrico y con la previsión del art. 3.2 de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, por la que «los Estados miembros podrán imponer a las empresas eléctricas, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse ... al precio de los suministros».

Tales previsiones, en el marco del diseño configurado por el legislador estatal de protección del consumidor vulnerable, aseguran una regulación normativa uniforme en el ámbito de la garantía del suministro de la electricidad y del gas, vigente en todo el territorio

estatal, necesaria «para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias» (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9) y que por ello encajan en el concepto de bases del sector eléctrico en la medida en que se relaciona con uno de los principios que lo rige, el de garantía del suministro, que, en este caso, es absoluta (SSTC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 13, y 18/2011, FJ 8). Dichas previsiones se alcanzan mediante la fijación de una tarifa reducida para los consumidores vulnerables que supone la imposición a los comercializadores de referencia de la obligación de aplicarla en las facturas de los consumidores que puedan quedar acogidos a la misma (art. 45.3 y disposición transitoria décima LSE, así como art. 57.2 LSH), y a las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica la carga de financiarla (art. 45.4 LSE), por lo que en tanto que supone la imposición de obligaciones y cargas a los sujetos que intervienen en el sistema eléctrico, la competencia del estado resulta de la habilitación ex art. 149.1.25 CE para establecer el régimen común (STC 32/2016, FJ 11).

A idéntica conclusión puede llegarse en relación con los arts. 52.3 LSE y 88.3 LSH, que establecen las condiciones en las que podrá ser suspendido el suministro de energía eléctrica o el de combustibles gaseosos, en el caso del sector eléctrico, a los consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o a tarifas de último recurso, y, en el caso del sector de hidrocarburos a los consumidores privados sujetos a tarifa, cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo. Tales preceptos establecen derechos y obligaciones para los consumidores y empresas suministradoras, estableciendo un régimen homogéneo que asegura un tratamiento común en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas en todo el territorio nacional. Dicho régimen normativo por su carácter esencial en la configuración de la posición de los intervinientes y por definir el estatus de uno de los sujetos que actúan en el sector eléctrico y gasista, dada la importancia de tales sectores para el conjunto de la economía nacional y para la totalidad de los otros sectores económicos y la vida cotidiana, no puede por menos de calificarse normativamente como básico. Si a ello añadimos, además, que dicha regulación se refiere al contenido y a la continuidad de la garantía del suministro, es indudable su dimensión básica desde una perspectiva material (STC 18/2011, FJ 8). En tal sentido, también podemos afirmar que el art. 52.3 LSE «encaja con naturalidad en el concepto de bases del sector eléctrico en la medida en que se relaciona con uno de los principios que lo rige, el de garantía del suministro, que, en este caso, es absoluta, como ya hemos indicado» (STC 32/2016, FJ 13).

Del mismo modo desde la perspectiva formal, los mencionados preceptos por su rango normativo satisfacen las exigencias para alcanzar la naturaleza de básicos (disposición final segunda LSE y disposición final primera LSH) regulando, de este modo, aspectos vinculados a la garantía del suministro eléctrico y gasista y a las obligaciones de los sujetos intervinientes en tales subsectores.

11. Llegados a este punto y demostrado el carácter básico de la regulación, podemos afirmar que la introducción en el párrafo segundo del apartado 6 y en el apartado 7 del art. 252.4 de la Ley 22/2010, por el art. 2 del Decreto-ley 6/2013, de la Generalitat de Cataluña, de la prohibición de desconexión del suministro eléctrico o de gas, en aras a la protección del consumidor vulnerable, aplicable a las personas en situación de vulnerabilidad económica y a determinadas unidades familiares, así como la imposición de un deber de aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda pendiente con la «empresa suministradora», contraviene la regulación que con el carácter de básico se establece en la Ley del sector eléctrico y en la Ley del sector de hidrocarburos. Dicho incumplimiento de las normas básicas resulta de imponer a las empresas comercializadoras el suministro de electricidad y gas pese al impago del suministro, estableciendo la prohibición de desconexión de modo incompatible con las previsiones básicas que optan por un diseño de protección del consumidor vulnerable a través de la bonificación del precio del suministro. Ninguna objeción podría efectuarse al desarrollo por parte del legislador

catalán de medidas asistenciales consistentes en prestaciones económicas tendentes a evitar la interrupción del suministro de electricidad y gas a los consumidores vulnerables que reciban un aviso de interrupción conforme al art. 166.1 a) EAC.

Pero en tanto que los preceptos impugnados establecen el derecho del consumidor a que continúe el suministro eléctrico o de gas, pese al impago y correlativamente imponen a las comercializadoras la obligación de suministrar electricidad y gas, establecen un diseño de protección de la garantía del suministro al consumidor vulnerable que contraviene la regulación básica, en la que se opta por un modelo de protección consistente en el reconocimiento del derecho a una tarifa reducida, obligatoria para las empresas comercializadoras y financiada por los distintos sujetos intervinientes.

Tampoco se puede considerar que esta concreta regulación se ampare en la competencia compartida del art. 133.1 EAC –invocado por la Generalitat y el Parlamento de Cataluña–. En efecto, si bien puede entenderse que dicho precepto estatutario no excluye, las actuaciones autonómicas que pudieran adoptarse para proteger a los denominados consumidores vulnerables, tales actuaciones deben, en todo caso, respetar las bases establecidas por el Estado en materia de energía, lo que, como ya se ha expuesto, no sucede en el supuesto que aquí hemos enjuiciado.

Por los argumentos anteriores debe estimarse la impugnación del párrafo segundo del apartado 6 y del apartado 7 del art. 252.4 de la Ley 22/2013 introducidos por el art. 2 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de España contra el Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, y, en consecuencia:

- a) Declarar que el párrafo segundo del apartado 6 y el apartado 7 del art. 252-4 de la Ley 22/2010 introducidos por el art. 2 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, son inconstitucionales y nulos.
- b) Desestimar en todo lo demás el recurso planteado.

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

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

Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5831-2014

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expresamos nuestra discrepancia con el fallo de la Sentencia y con la argumentación que lo sustenta, principalmente en el fundamento jurídico 10, en virtud de los argumentos que defendimos en la deliberación del Pleno y que exponemos a continuación.

La Sentencia de la que discrepamos estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de España contra el Decreto-ley catalán 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del código de consumo de Cataluña, al considerar que varias de las disposiciones impugnadas

contradican las normas básicas dictadas por el Estado en esta materia, en concreto las establecidas en las Leyes 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (LSE) y 34/1998, de 7 de octubre, del sector de los hidrocarburos.

La declaración de contravención de la normativa estatal por la norma impugnada que efectúa la Sentencia se basa en los argumentos de que «el Estado ha incorporado las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE optando, dentro del margen que en las mismas se establece, por la protección del consumidor vulnerable mediante un sistema de bonificación a través de la financiación de parte del precio del suministro de la electricidad y gas (arts. 45 LSE y 57 de la Ley del sector de hidrocarburos) y no mediante el establecimiento de prohibiciones de desconexión del suministro respecto a dichos clientes en períodos críticos, o en otros» y de que «los arts. 45 LSE y 57 de la Ley del sector de hidrocarburos tienen como finalidad incorporar el mandato dirigido a los Estados miembros consistente en adoptar las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico a los consumidores vulnerables, tanto en el sector eléctrico como en el sector de hidrocarburos, medidas que se proyectan sobre todo el territorio nacional y que en el marco de la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico y gasista, suponen una clara opción por un modelo de protección de la garantía del suministro para los consumidores vulnerables consistente en la bonificación de parte del precio, frente a otros modelos que, siendo igualmente legítimos, como la prohibición de desconexión, también pudieran garantizar el suministro a dicho colectivo» (FJ 10). En síntesis, la Sentencia argumenta que «el legislador estatal ha optado por no exceptuar el régimen de corte del suministro por impago previsto en los arts. 52.3 LSE y 88.3 LSH» (ibídem). En consecuencia, los apartados 6 y 7 añadidos al art. 252-4 de la Ley 22/2010 por el art. 2 del Decreto-ley impugnado vulnerarían el régimen homogéneo que establece la normativa estatal básica en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas en todo el territorio del Estado.

En nuestra opinión, ni la premisa de la que parte la Sentencia ni la conclusión de contradicción a la que llega son correctas.

1. La simple lectura de las normas estatales invocadas por el Abogado del Estado permite comprobar que ninguna de ellas regula las medidas para garantizar una protección adecuada de los clientes vulnerables en los términos que reclama la Directiva 2009/72/CE (y, antes, la Directiva 2003/54/CE). La única norma estatal que de alguna forma se podría acercar a ese propósito es el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se pretende transponer precisamente, entre otras, la Directiva 2009/72/CE. Sin embargo, el Real Decreto-ley 13/2012 se limita a prever que «serán considerados como consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen» y remite al desarrollo reglamentario, sin mayores precisiones, tanto la definición de consumidor vulnerable como la concreción de las medidas de protección del consumidor vulneración (art. 44.4 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 13/2012; precepto que, en una modificación posterior, se ha convertido en el vigente art. 45 LSE). Y de forma transitoria se determina que «hasta que se desarrolle lo establecido en el apartado 4 del artículo 44 de la presente ley, se considera que un consumidor es vulnerable cuando se encuentre dentro del ámbito de aplicación del artículo 2 y disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, así como en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico» (disposición transitoria vigésima de la Ley 54/1997, énfasis añadido, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 13/2012). Como se aprecia con claridad, las propias previsiones normativas contenidas en el Real Decreto-ley 13/2012 asumen la insuficiencia de la regulación estatal para dar cumplimiento a lo exigido por la Directiva 2009/72/CE.

Por lo que respecta al suministro de gas natural, el Abogado del Estado no ha alegado ninguna norma estatal de transposición de la Directiva 2009/73/CE, limitándose a invocar

disposiciones preexistentes de la legislación estatal reguladora del sector de hidrocarburos que se refieren a la suspensión del suministro en caso de impago o bien que contienen una habilitación normativa para regular las condiciones específicas de suministro para los clientes considerados vulnerables.

Así pues, se puede constatar con suma facilidad que la normativa básica que invoca el Abogado del Estado no contiene una regulación específica dirigida a proteger a los clientes vulnerables frente a la pobreza energética, en particular contra la desconexión de la electricidad y del gas natural en periodos críticos del año. En el ámbito de la energía eléctrica, como hemos visto, y como reconoce la propia Sentencia en el fundamento jurídico 9, el art. 45 LSE se ha limitado a remitir al desarrollo reglamentario la definición de consumidor vulnerable, los requisitos que deben cumplir así como las medidas a adoptar para este colectivo. Sin embargo, en el fundamento jurídico 10 se considera que es justamente ese art. 45 LSE, que carece de regulación sustantiva alguna, el precepto que, en el ámbito de la energía eléctrica, tiene como finalidad incorporar el mandato de la Directiva 2009/72/CE dirigido a garantizar el suministro eléctrico frente a los consumidores vulnerables.

En lugar de admitir lisa y llanamente que la normativa estatal no contiene una regulación específica de protección de los consumidores vulnerables frente a la pobreza energética, la Sentencia de la que discrepo trae a colación diversas medidas legislativas que den la impresión de que la preocupación por la pobreza energética no es del todo ajena a la normativa estatal: entre otras, se alude al llamado bono social, que no es más un precio de la electricidad inferior al mercado que se prevé en relación con amplias categorías de consumidores, incluidas las familias numerosas, o al mecanismo regulado en el art. 52.3 LSE, que exige un plazo de dos meses entre el requerimiento fehaciente de pago y la suspensión del suministro. No obstante, todas las medidas que invoca la Sentencia son accesorias y perfectamente diferenciables de la regulación específica que contempla el Derecho de la Unión y que contiene la norma autonómica impugnada. En suma, no se cumple la premisa de la que parte la argumentación de la Sentencia: la existencia efectiva de una transposición estatal suficiente.

2. El Decreto-ley impugnado se dirige a establecer unos parámetros económicos objetivos que definen a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y a establecer las medidas que las protejan de posibles interrupciones de suministro durante los meses de invierno. El punto de partida de la regulación catalana es, como se declara expresamente en el preámbulo, el marco jurídico europeo conformado por la Directiva 2009/72/CE y su parcial o deficiente transposición estatal.

Las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico de los consumidores vulnerables que reclama la Directiva no son, en efecto, una mera posibilidad regulatoria para el legislador español. La Directiva 2009/72/CE obliga a los Estados miembros a introducir medidas para combatir la llamada «pobreza energética». Esto es lo que prescriben los apartados 7 y 8 del art. 3 de la Directiva: «Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos...»; «Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas, tales como planes nacionales de acción en materia de energía, prestaciones en el marco de regímenes de seguridad social para garantizar el necesario suministro de electricidad a los clientes vulnerables o el apoyo a mejoras de la eficiencia energética, con el fin de atajar la pobreza energética donde se haya constatado, también en el contexto más amplio de la pobreza en general...». Los Estados miembros tenían que adoptar las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a las previsiones de la Directiva 2009/72/CE para el 3 de marzo de 2011.

Las mencionadas prescripciones de la Directiva 2009/72/CE no constituyen ninguna novedad. Ya el art. 3.5 de la Directiva 2003/54/CE de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, derogada justamente por la Directiva

2009/72/CE, obligaba a los Estados miembros a adoptar las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, a garantizar una protección adecuada de los clientes vulnerables, incluidas medidas que les ayuden a evitar la interrupción del suministro. La Directiva 2009/72/CE reitera la exigencia y precisa el tipo de medidas necesarias.

Igualmente, en relación con el suministro de gas natural el art. 3.3 de la Directiva 2009/73/CE (y, antes, la Directiva 2003/55/CE) contiene un mandato similar dirigido a los Estados miembros para que incluyan el concepto de pobreza energética y combatan sus efectos.

3. Puede ser controvertido el exacto encuadramiento material de las medidas contempladas por el Decreto-ley impugnado, pero lo que no puede discutirse es que en el momento en que se dicta ninguna norma estatal ha dado pleno cumplimiento a las previsiones de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE en materia de pobreza energética. La habilitación que contiene el art. 45 LSE no ha sido ejercida todavía en el momento en que se aprueba la Sentencia de la que disiento, transcurridos cinco años desde la fecha máxima de transposición.

En las circunstancias que concurren en la aprobación de la norma autonómica impugnada –amplio transcurso del plazo de transposición de la Directiva 2009/72/CE y falta de adopción por el legislador estatal, por las razones que sean, de las medidas adecuadas para su transposición en el ámbito de la pobreza energética en ejercicio de su competencia legislativa básica en materia energética–, una Comunidad Autónoma puede dictar en el ámbito de sus propias competencias las medidas que considere adecuadas para dar cumplimiento a lo exigido por el Derecho de la Unión. De acuerdo con el art. 189 EAC, Cataluña puede aplicar, transponer y ejecutar el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. Otra interpretación no solo iría en contra del bloque de constitucionalidad sino que también resultaría incompatible con el debido cumplimiento de las obligaciones derivadas de nuestra pertenencia a la Unión Europea.

En nuestro modelo de distribución de competencias solo el ejercicio constitucionalmente legítimo de la competencia estatal de legislación básica puede cerrar el paso a la legislación autonómica; siempre, claro, está que esta entre en contradicción insalvable. Ni el silencio de las bases ni la mera previsión genérica de un indeterminado desarrollo reglamentario por una norma básica pueden bloquear el ejercicio de las competencias autonómicas en el espacio normativo no ocupado efectivamente por las bases. Las normas autonómicas solo tienen como límite el contenido normativo de las normas básicas válidamente dictadas por el Estado, no sus silencios u omisiones. Solo este entendimiento resulta, a mi juicio, compatible con el sistema constitucional de competencias.

4. Por el contrario, la Sentencia de la que discrepamos afirma, contra toda evidencia, que «el Estado ha incorporado las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE optando, dentro del margen que en las mismas se establece, por la protección del consumidor vulnerable mediante un sistema de bonificación a través de la financiación de parte del precio del suministro de la electricidad y gas (arts. 45 LSE y 57 de la Ley del sector de hidrocarburos) y no mediante el establecimiento de prohibiciones de desconexión del suministro respecto a dichos clientes en períodos críticos, o en otros». Como hemos indicado anteriormente, el art. 45 LSE se limita a remitir al desarrollo reglamentario la eventual regulación de protección de los consumidores vulnerables frente a la pobreza energética. Ni regula ni prohíbe regular a las Comunidades Autónomas. No se expresa ni se puede deducir de la legislación estatal básica una voluntad de los órganos centrales del Estado de no adoptar esa regulación o de no ejercer la habilitación normativa conferida por el art. 45 LSE; y, sobre todo, no se expresa ni se puede deducir pronunciamiento alguno sobre la voluntad de excluir cualquier mecanismo de suspensión de la desconexión del suministro a consumidores vulnerables en periodos críticos. Sin embargo, esta es la interpretación que formula la Sentencia: le atribuye a la normativa básica estatal una voluntad legislativa de no desarrollar una protección específica frente a la pobreza energética; le atribuye incluso la voluntad de excluir normas prohibitivas de desconexión del suministro en periodos

críticos. A nuestro juicio, se trata de una atribución de intenciones al legislador estatal no solo insostenible con los cánones ordinarios de interpretación, sino también incompatible con la función de la jurisdicción constitucional.

5. Por último, conviene subrayar que el hecho de que la norma catalana haya definido determinados consumidores como vulnerables y les haya conferido cierta protección frente a la desconexión del suministro por impago durante periodos críticos del año no significa que ello, por sí mismo, produzca una afectación al suministro o al régimen económico del sector eléctrico, tal como parece argüir la Sentencia de la que discrepo. La norma impugnada se limita a suspender temporalmente la desconexión del suministro eléctrico en determinados casos (consumidores vulnerables cuya condición ha sido reconocida por la Administración competente), aplazando en la misma medida el pago del suministro prestado y adeudado al comercializador. Con ello, la norma autonómica no afecta al régimen económico del sector eléctrico en su conjunto, ni modifica ni sustituye el régimen estatal por unas normas propias. En el sistema diseñado por la legislación básica estatal, la retribución de los costes de comercialización no afecta al régimen económico del sector, pues, por una parte, la comercialización no tiene la condición de actividad regulada y, por otra, las empresas comercializadoras deben abonar a las empresas distribuidoras el peaje de acceso a las redes de transporte y distribución, con independencia de que cobren o no al consumidor final.

Esto no es nada nuevo para este Tribunal, pues se trata de doctrina reiterada. En la STC 4/2013, de 17 de enero, este Tribunal afirmó que «dada la diferencia de funciones asignadas a las mismas en el sistema eléctrico según lo dispuesto en los arts. 9.1 e) y f) de la Ley del sector eléctrico, debe distinguirse entre el régimen económico aplicable a las empresas comercializadoras y a las distribuidoras»; «La diferencia de funciones que cumplen unas y otras en el sector eléctrico determina que, como ya hemos examinado, la distribución tenga el carácter de actividad regulada (art. 11.2 de la Ley del sector eléctrico), mientras que la comercialización se ejerce libremente en los términos de la Ley del sector eléctrico, con la excepción de los comercializadores de último recurso. Por esta razón, las alegaciones del Abogado del Estado sobre la vulneración del régimen económico del sector eléctrico no pueden prosperar en relación con las empresas comercializadoras puesto que, en este caso, conforme a la propia Ley del sector eléctrico (arts. 11.3 y 16.4), el suministro de energía, responsabilidad de estas empresas elegidas libremente por los consumidores, se realiza mediante la libre contratación de la energía y el correspondiente contrato de acceso a las redes [art. 44.1 de la Ley del sector eléctrico y 79.2 b) del Real Decreto 1955/2000], razón por la cual la retribución de los costes de la actividad de comercialización será la que libremente se pacte entre las partes. Este extremo determina que no se produzca en este supuesto la denunciada afectación al régimen económico del sector eléctrico» (FJ 10).

Y en la reciente STC 32/2016, de 18 de febrero, este Tribunal tuvo de nuevo ocasión de descartar un argumento similar con respecto a una interferencia mucho más incisiva en los intereses de los comercializadores: la imposibilidad legal de interrumpir los suministros considerados esenciales por el art. 52.4 LSE. Frente al argumento aducido por el Abogado del Estado de que la fijación de dichos suministros esenciales afectaba al régimen económico del sector (y, por tanto, las Comunidades Autónomas no deberían poder ampliar ese elenco de supuestos), el Tribunal señaló que los «sujetos afectados por esta ininterrumpibilidad son los comercializadores, cuya actividad no tiene el calificativo legal de regulada y cuyo interés en cobrar créditos resulta asegurado por las acciones jurisdiccionales de que disponen, y, además por la regla establecida en el propio texto legal», a través de la cual pueden afectar cualquier pago del titular del servicio al abono de las facturas impagadas de servicios esenciales (STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 13).

Pues bien, en coherente aplicación del criterio sentado en la STC 32/2016 la Sentencia de la que discrepamos tenía que haber entendido igualmente que los sujetos afectados por la suspensión temporal del corte del suministro regulada por la norma impugnada en este proceso (interferencia –cabe insistir– cualitativa y cuantitativamente inferior que la ininterrumpibilidad absoluta de los suministros considerados esenciales que prescribe la

normativa básica) son «los comercializadores cuya actividad no tiene el calificativo legal de regulada y cuyo interés en cobrar créditos resulta asegurado por las acciones jurisdiccionales de que disponen».

Así pues, tampoco desde la perspectiva de la incidencia en el régimen económico del sector eléctrico en su conjunto puede concluirse contravención alguna de la legislación básica estatal por la normativa impugnada.

6. Una vez expuesta nuestra discrepancia con la conclusión de contravención, consideramos conveniente poner de manifiesto el sentido de la impugnación del Abogado del Estado, pues repercute en la forma de razonar de la Sentencia.

La impugnación del Abogado del Estado no se dirige a la definición de consumidores vulnerables y a algunas medidas de carácter accesorio (mecanismos de intercambio de información) que contiene la norma autonómica, sino a que a las personas en situación de vulnerabilidad económica se les aplique en Cataluña un régimen económico diferente del previsto con carácter estatal. He aquí el núcleo de la impugnación estatal: no que la regulación autonómica contravenga las bases estatales, sino que contenga un régimen diferente. Esta concepción del ejercicio competencial autonómico es radicalmente incompatible con la doctrina reiterada de este Tribunal: «El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10, reiterada en muchísimas otras posteriores).

Como el planteamiento del Abogado del Estado no puede aceptarse sin más, la Sentencia de la que discrepamos convierte una diferencia de regulación autonómica (que en el presente caso se conecta con exigencias europeas) en una contravención insalvable de la normativa básica estatal. Ello redundará en una preocupante erosión de las competencias legislativas autonómicas, cuyo ejercicio no tendría como límite solo el contenido normativo de las normas básicas válidamente dictadas por el Estado, sino también una peculiar prohibición de desarrollo y de diferenciación, incluso cuando, como ocurre en el presente caso, las normas básicas que regulen la cuestión no han llegado a materializarse.

Las posibles implicaciones de la fundamentación de la presente Sentencia para nuestra futura jurisprudencia son preocupantes. Se podrá impedir a las Comunidades Autónomas que, en ejercicio de sus competencias, adopten disposiciones diferentes a las normas estatales con el mismo propósito de tutela si, por su contenido o intensidad, los órganos centrales del Estado consideran que de alguna manera alteran el equilibrio de intereses establecido por las normas estatales de carácter básico, incluso aunque no exista norma alguna que lo prohíba. Significativamente, y esto da una idea de qué queda de la competencia autonómica compartida en materia energética, el fundamento jurídico 11 de la propia Sentencia reduce a las medidas asistenciales la posible intervención de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la pobreza energética.

7. En definitiva, la Sentencia debió declarar que la norma autonómica impugnada no contraviene la normativa estatal de carácter básico, ni en consecuencia incurre en inconstitucionalidad mediata alguna.

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5831-2014

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con su fundamentación jurídica y con su fallo, que, en mi opinión, hubiera debido ser íntegramente desestimatorio.

1. Planteamiento.

El objeto de este recurso de inconstitucionalidad es determinar si la regulación desarrollada por el Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, en relación con la interrupción del suministro domiciliario de electricidad y gas de las personas que están en una situación de vulnerabilidad económica, invade las competencias estatales básicas en materia de planificación general del sistema económico (art. 149.1.13 CE) y del régimen energético (art. 149.1.25 CE), por ser contraria a la regulación de carácter básico sobre la materia contenida en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (LSE), y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de los hidrocarburos, respectivamente.

La opinión mayoritaria que sustenta la sentencia fundamenta la estimación del recurso en un proceso silogístico en el cual: (i) la premisa mayor es que las medidas controvertidas deben quedar encuadradas, por su carácter prevalente respecto de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de consumo (art. 123 EAC) y de servicios sociales (art. 166 EAC), dentro de las competencias estatales básicas en materia de planificación general del sistema económico (art. 149.1.13 CE) y del régimen energético (art. 149.1.25 CE); (ii) la premisa menor es que existe una normativa estatal de carácter básico de protección a los consumidores vulnerables inmersos en situaciones de pobreza energética que queda limitada a las tarifas de último recurso y el bono social, sin incidir en el régimen de la interrupción del suministro y la reclamación por las comercializadoras de las deudas en caso de impago; y (iii) la conclusión es que, al existir una contradicción entre la normativa básica estatal –sistema basado en el bono social– y la regulación autonómica controvertida –sistema basado en causales de suspensión de interrupción del suministro y aplazamiento de la deuda en periodos críticos– esta última incurre en inconstitucionalidad mediata.

Pues bien, discrepo de ambas premisas y, consecuentemente, de la conclusión alcanzada por los razonamientos que a continuación se expresan.

2. Las medidas controvertidas deben encuadrarse en las materias de consumo y servicios sociales y no en las de régimen energético y planificación general del sistema económico.

La normativa impugnada, en la parte que ha sido anulada por la presente sentencia, configura las obligaciones y derechos de las empresas comercializadoras de electricidad y gas en relación con el deber de suministro y el derecho a reclamar el pago de las facturas de los consumidores en situación de especial vulnerabilidad por estar inmersos en una situación de pobreza energética, estableciendo (i) una causa de suspensión de la posibilidad de interrupción del suministro por impago de dos meses consecutivos, entre los meses de noviembre y marzo y (ii) el aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda pendiente con las condiciones que ambas partes acuerden o bien mediante los mecanismos de mediación y arbitraje que las partes acepten. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia afirma que el contenido y finalidad de esta regulación, por incidir directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de las empresas comercializadoras, hace prevalente la materia competencial del régimen energético.

No puedo compartir esa afirmación. En el Voto particular que formulé en la STC 32/2016, de 18 de febrero, en relación con el análisis de constitucionalidad del art. 43.5 LSE, defendí

que establecer una vía administrativa a través de la cual unos determinados consumidores (las personas físicas que sean usuarios finales de energía eléctrica) pueden recurrir en defensa de sus derechos queda amparada en la materia competencial del régimen energético debido a que la implantación de este tipo de procedimientos, por tener como finalidad estructural garantizar los derechos de una categoría de consumidores, contribuye a asegurar la efectividad del propio sistema. En el presente caso, sin embargo, no se aprecia ninguna nota en el contenido de la normativa impugnada que permita afirmar que es una regulación de carácter sistémico que afecte al régimen energético. Más bien, con el telón de fondo de los mandatos constitucionales del art. 51.1 CE de que «[l]os poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos» y del art. 128.1 CE de que «[t]oda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general», se pone de manifiesto que se están regulando determinadas garantías –ciertamente en el marco del sector energético– en protección de los consumidores especialmente vulnerables por estar inmersos en situaciones de pobreza energética. Estas garantías consisten en que en la prestación del servicio de suministro doméstico de energía dentro del ámbito territorial de Cataluña se flexibilizan las específicas medidas del régimen de interrupción y pagos de las deudas limitándolas, además, a un concreto periodo temporal crítico en que la situación de pobreza energética es susceptible de traducirse en consecuencias negativas para la salud de los consumidores, tal como ha sido documentado por el Síndic de Greuges, en el informe sobre la pobreza energética en Cataluña, de octubre de 2013. No es, pues, una normativa que se desprende de una regulación sobre derechos básicos de los consumidores y usuarios en el sentido definido, por ejemplo, en el art. 8 a) y f) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, cuando establece que «[s]on derechos básicos de los consumidores y usuarios: a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad ... f) La protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, en especial ante situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión».

A esa misma conclusión puede llegarse si se atiende, por ejemplo, a (i) la circunstancia de que la normativa impugnada supone una modificación específica del Código de consumo de Cataluña; y (ii) que la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, y la Directiva 2009/73 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, que son las que regulan la obligación nacional de establecer una normativa que garantice una protección adecuada de los clientes vulnerables en situaciones de pobreza energética, establecen esa previsión dentro de un artículo intitulado «Obligaciones de servicio público y protección del cliente».

Con este contexto normativo a mi juicio no cabe sostener, como hace la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, que en esta normativa son prevalentes consideraciones sistémicas del régimen energético –por incidir directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de las empresas comercializadoras– sobre la evidencia de que su contenido material tiene una finalidad de protección de los consumidores y de atención social a los problemas concretos, cotidianos y angustiosos de las personas y familias más vulnerables en situación de pobreza energética que no alcanzan con los ingresos que pueden aportar con su actividad privada y/o el apoyo público de las diferentes instituciones a satisfacer las mínimas condiciones de habitabilidad de sus viviendas durante los periodos críticos de frío. Una concepción de esas características para mí resulta difícilmente compatible con la definición que da el art. 1.1 CE de España como un Estado social; la cual implica que el mundo de los sistemas está subordinado al mundo de la vida.

En suma, como vengo haciendo infructuosamente en esta y otras deliberaciones anteriores, invito a reflexionar sobre si el papel de los juristas y en especial de los jueces

constitucionales en la sociedad actual va más allá del positivismo formalista y sobre si un sistema que, por perfecto que parezca en términos de simetría lógica, subordine su mantenimiento y funcionamiento a la marginación o exclusión social de parte de su población, tiene cabida en un régimen jurídico-constitucional que se define como social y democrático.

3. Las medidas controvertidas, incluso hipotéticamente encuadradas en el régimen energético, son una competencia compartida con la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El art. 133.1 c) EAC establece que «[c]orresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía. Esta competencia incluye en todo caso: ... c) el desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía». Pues bien, las cuestiones referidas a la interrupción del suministro son una normativa materialmente encuadrable en la regulación de la calidad del suministro energético. A esa conclusión se llega con un razonamiento puramente sistemático sobre la regulación estatal en la materia. En efecto, (i) el título VIII LSE regula el «Suministro de energía eléctrica»; (ii) su capítulo II regula, precisamente, la «Calidad del suministro eléctrico»; y (iii) el art. 52, que es en el que se regula la suspensión del suministro y que es uno de los preceptos que se utiliza en la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia como norma básica de contraste, está ubicado dentro de ese capítulo dedicado a la calidad del suministro. Parece que la lógica formal impone que (i) si la normativa estatal de contraste define la materia controvertida como una cuestión relativa a la calidad del suministro; (ii) entonces, es, de conformidad con el art. 133.1.c) EAC, una competencia compartida en materia de energía en la medida en que puede concluirse que supone el desarrollo de normas complementarias.

A una conclusión semejante debe llegarse en relación con el suministro de gas, toda vez que si bien la sistemática de la Ley del sector de los hidrocarburos no permite una conclusión tan directa como la derivada de la LSE, también se pone de manifiesto que la suspensión del suministro (art. 88 de la Ley del sector de los hidrocarburos que es la norma básica de contraste utilizada en la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia) es una cuestión en relación directa con la materia referida a la calidad del suministro de gases licuados (art. 86 de la Ley del sector de los hidrocarburos).

Por tanto, considero, y esta es mi segunda discrepancia con la premisa mayor sobre el encuadre competencial realizado por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, que el parámetro de control de constitucionalidad debería haber sido, al menos, que la norma impugnada está encuadrada en una competencia compartida y no es una competencia exclusiva. Esto implica, como se declara en las SSTC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 5 y 4/2013, de 17 de enero, FJ 10, que ha de existir un margen para el desarrollo por las comunidades autónomas de actuaciones u políticas propias en materia de calidad del suministro eléctrico.

4. La normativa estatal que se establece como de contraste no tiene carácter materialmente básico.

La opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia afirma que los arts. 52.3 LSE y 88.3 de la Ley del sector de los hidrocarburos, y su normativa de desarrollo reglamentario –en que se regulan las condiciones de la interrupción del suministro por impago sin prever ninguna excepción o posibilidad de suspensión en supuestos de pobreza energética– son materialmente básicos. Esa afirmación se fundamenta en que tales preceptos establecen derechos y obligaciones para los diversos sujetos intervinientes en el sector del suministro eléctrico y gasista garantizando un régimen homogéneo que asegura un tratamiento común en todo el territorio nacional en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas y que estos sectores energéticos son de gran importancia para el conjunto de la economía nacional y para la totalidad de los otros sectores económicos y la vida cotidiana.

Nuevamente debo discrepar de esta afirmación contenida en la premisa menor del proceso silogístico. Me resulta extraño que en el marco de una jurisprudencia constitucional

a mi juicio, como vengo defendiendo en las deliberaciones, excesivamente autorreferente y cerrada (habitualmente solo busca una fuente autoritativa de legitimación –en el sentido de Summers– en sus propios precedentes), no se haya atendido en este caso a dos pronunciamientos del Pleno de este Tribunal relativamente cercanos en el tiempo para analizar el carácter materialmente básico de esta normativa.

Me refiero, en primer lugar, a la STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 10. En esta Sentencia, con fundamento en el diferente régimen económico aplicable en la legislación eléctrica a las empresas comercializadoras –que está liberalizado– y a las distribuidoras de electricidad –que tiene la consideración de actividad regulada–, se concluía que la normativa autonómica entonces impugnada –imposición de determinadas obligaciones de contenido económico a ambos tipos de empresas– no incidía en el régimen económico del sector eléctrico en lo que se refería a la empresas comercializadoras. Por su parte, respecto de las empresas suministradoras, se afirmaba que, aunque se impusieran condiciones susceptibles de generar costes, ello no podía suponer por sí solo la vulneración de las competencias del Estado en relación con el régimen económico del sector eléctrico. El argumento era que «[e]n caso contrario, podría producirse un vaciamiento de las competencias autonómicas que cuentan con expreso reconocimiento estatutario sin que, por otra parte, pueda deducirse del precepto impugnado cuestionamiento alguno del carácter único del régimen económico del sector eléctrico, ni de las competencias estatales relativas a su determinación» (STC 4/2013, FJ 10).

En segundo lugar, la STC 32/2016, de 18 de febrero, en que se analizaba la prohibición prevista en el art. 52.4 LSE de interrumpir los suministros considerados esenciales, también resulta relevante. En esta sentencia se rebate la alegación del abogado del Estado de que la fijación de dichos suministros esenciales afectaba al régimen económico del sector, afirmando que «[l]os sujetos afectados por esta ininterrumpibilidad son los comercializadores, cuya actividad no tiene el calificativo legal de regulada y cuyo interés en cobrar sus créditos resulta asegurada por las acciones jurisdiccionales de que disponen, y, además, por la regla establecida en el propio texto legal, a través de la que, como se ha mencionado anteriormente, pueden afectar cualquier pago del titular del servicio al abono de las facturas impagadas de servicios esenciales» (FJ 13).

Con estos precedentes, tan cercanos en el tiempo y tajantes en su tenor, no puede compartirse la idea de que la normativa estatal reguladora de la interrupción del suministro en caso de impagos a las empresas comercializadoras tenga el carácter de materialmente básica y, en coherencia con ello, que la imposición de determinadas obligaciones a las empresas comercializadoras en protección de situaciones de pobreza energética en periodos críticos, que ni siquiera tienen el carácter de condonación de una deuda sino de un mero aplazamiento, pudiera suponer la contravención de normativa básica estatal del sistema energético por afectación a su régimen económico.

5. La normativa estatal, aunque pudiera ser considerada básica, no agota el sistema de protección de los consumidores vulnerables inmersos en una situación de pobreza energética.

La opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia afirma que la regulación estatal básica que tiene por objeto la protección de las personas y familias en situación de vulnerabilidad económica no se produce mediante el establecimiento de prohibiciones de desconexión del suministro respecto a dichos clientes en periodos críticos, ya que no exceptúa estos consumidores del régimen general sobre interrupción del suministro (arts. 52.3 LSE y 85 del Real Decreto 1955/2000, para el sector eléctrico; y arts. 88.3 de la Ley del sector de los hidrocarburos y 57 del Real Decreto 1434/2002, para el sector gasista); sino que queda limitada a las tarifas de último recurso y el bono social (arts. 45 LSE y 57 de la Ley del sector de los hidrocarburos).

Pues bien, incluso aunque se compartiera el carácter básico en materia de régimen energético de esta normativa, mi segunda discrepancia con la premisa menor de la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, radica en que (i) el sistema estatal de protección de este tipo de consumidores vulnerables, en trasposición de las obligaciones

comunitarias, a mi juicio no está ya concretado de manera definitiva; y que (ii) las tarifas de último recurso y el bono social no agotan el sistema de protección del suministro energético doméstico en situaciones de especial vulnerabilidad.

El art. 3.7 de la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, por la que se establecen las normas comunes para el mercado interior de la electricidad, dispone que «[l]os Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos». Del mismo modo, el art. 3.3 de la Directiva 2009/73/CE, por la que se establecen normas comunes para el mercado interior del gas natural, y de modo paralelo a la electricidad, dispone que «[l]os Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de dichos clientes en períodos críticos».

La trasposición de estas concretas y específicas previsiones de la normativa comunitaria tuvo lugar mediante el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, tal como se reconoce en su exposición de motivos. A esos efectos, y por lo que se refiere al sector eléctrico, la trasposición dio lugar a que se incluyeran los arts. 44.4 y 44.5 en la entonces vigente LSE 1997 y que, tras la aprobación de la LSE 2013, pasaron a ser los art. 45.1 y 43.3, respectivamente, con un contenido no modificado. En concreto, el entonces art. 44.5 LSE 1997 y ahora art. 43.3 LSE 2013 dispone que «[r]eglamentariamente se establecerán, por las Administraciones Públicas competentes, medidas de protección al consumidor que deberán recogerse en las condiciones contractuales para los contratos de suministro de los comercializadores con aquellos consumidores que por sus características de consumo o condiciones de suministro requieran un tratamiento contractual específico»; y en el entonces art. 44.4 LSE 1997 y ahora art. 45.1 LSE 2013, en que se pretende dar concreta regulación a los «consumidores vulnerables», que es el título de dicho precepto en la LSE 2013, se establece, en el párrafo primero, que «serán considerados como consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual»; y, en el párrafo segundo, que «la definición de los consumidores vulnerables y los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para este colectivo, se determinarán reglamentariamente por el Gobierno». Los restantes apartados regulan el bono social como una de las medidas de aplicación a los consumidores vulnerables. Por su parte, la disposición transitoria vigésima LSE 1997 y ahora disposición transitoria décima LSE 2013, «Consumidor vulnerable y bono social» establece la normativa transitoria de la aplicación del bono social hasta el desarrollo reglamentario del art. 45.1 LSE.

Hasta la fecha, y a pesar de la existencia de una remisión expresa, no existe ningún desarrollo reglamentario que incida sobre un concepto de consumidor vulnerable ni sobre las medidas «a adoptar» respecto de este colectivo, manteniéndose solo –y con carácter transitorio– la previa normativa sobre el bono social. Así se ha admitido en declaraciones públicas por las autoridades en la materia.

Por su parte, en lo referido a la normativa gasista, la trasposición y desarrollo de la concreta previsión comunitaria respecto de consumidores vulnerables también fue afrontada por el Real Decreto-ley 13/2012, que fue el que dio nueva redacción al vigente art. 57.3 de la Ley del sector de los hidrocarburos, en que se establece que «el Ministro de Industria, Energía y Turismo podrá establecer condiciones específicas de suministro para determinados consumidores que, por sus características económicas, sociales o de suministro, tengan la consideración de clientes vulnerable». Sin embargo, ninguna normativa de desarrollo reglamentario se ha establecido.

Por tanto, con este contexto normativo, parece que (i) si la normativa impugnada se refiere específicamente a la regulación del suministro domiciliario de energía a consumidores vulnerables por estar inmersos en una situación de pobreza energética y a las medidas que se deben adoptar en tales casos en el sentido de la Directiva 2009/72/CE, para el suministro eléctrico, y la Directiva 2009/73/CE, para el suministro de gas natural; y (ii) en el ámbito estatal la trasposición de esa normativa se produjo mediante el Real Decreto-ley 13/2012, dando lugar a la redacción de los artículos 43.3 y 45.1 LSE 2013 y art. 57.3 de la Ley del sector de los hidrocarburos, que no han sido desarrollados reglamentariamente; entonces (iii) no puede pretenderse que la normativa estatal de contraste esté compuesta, como se pretende, a mi juicio erróneamente, por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, por un sistema cerrado y agotado basado en los ya citados arts. 43.3 y 45.1 LSE 2013 y art. 57.3 de la Ley del sector de los hidrocarburos, que no han sido desarrollados reglamentariamente, y que ni siquiera aportan una definición reconocible de consumidor vulnerable vinculado a una situación de pobreza energética.

6. No existe contradicción entre la normativa estatal y la regulación autonómica controvertida.

Continuando con mi cadena de hipótesis, incluso en el caso en que pudiera llegar a afirmarse que la regulación prevista en los arts. 43.3 y 45.1 LSE 2013 y art. 57.3 de la Ley del sector de los hidrocarburos, respecto de los consumidores vulnerables tuviera el carácter materialmente básico, sin embargo, tampoco podría concluirse que exista una contradicción normativa, pues la normativa autonómica sería el desarrollo de normas complementarias en materia de calidad del suministro vinculadas a situaciones de vulnerabilidad económica.

Como se ha expuesto, la Ley del sector eléctrico y la Ley del sector de los hidrocarburos, y su normativa de desarrollo reglamentario, no establecen una definición de consumidor vulnerable ni las medidas que deben adoptarse para atender a esas situaciones, especialmente, en los términos enunciados en las directivas comunitarias, las que tienen que ver con «periodos críticos». Ese vacío regulatorio impide afirmar que la normativa autonómica controvertida puede ser contraria a una regulación inexistente por falta de desarrollo reglamentario.

De ese modo, aun considerando que esta normativa estatal pudiera tener la consideración de básica, si (i) hay una renuncia expresa a establecer ese desarrollo normativo por parte del Estado, y (ii) es una materia en la que, como ya se ha expuesto, existe una competencia compartida por referirse a la calidad del suministro, entonces (iii) la normativa autonómica podrá establecer una regulación propia que ocupe el espacio normativo abandonado por el Estado.

Por tanto, también tengo que discrepar con la conclusión de que existe una contradicción entre la normativa básica estatal y la regulación autonómica controvertida, ya que, por la tan citada renuncia estatal al establecimiento de un sistema de protección a consumidores vulnerables por estar inmersos en situaciones de pobreza energética al que le obliga la legislación energética, en el momento actual no puede hacerse un juicio de inconstitucionalidad de la normativa autonómica por falta de contraste con una norma estatal que incida sobre la misma materia a regular. Solo en el momento en que fuera desarrollada por la normativa estatal ese sistema podría, en su caso, hacerse un juicio de contraste que conllevara una inconstitucionalidad sobrevenida de la normativa autonómica.

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.