

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

- 1793** *Decreto-ley 1/2018, de 20 de noviembre, por el que se modifica la Ley 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura.*

I

La consideración del suministro eléctrico como servicio comercial que cumple funciones de interés general, justifica la intervención de los poderes públicos en la ordenación del sector eléctrico y la sujeción del mismo a obligaciones específicas de servicio público. La finalidad esencial de esa intervención pública es garantizar el derecho de los consumidores al suministro de energía eléctrica y la adecuación de éste a sus necesidades en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste.

II

Conforme al régimen constitucional de distribución de competencias, corresponde al Estado el establecimiento de las bases de la ordenación del sector eléctrico, al amparo de sus competencias exclusivas sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13.^a de la CE) y sobre las bases del régimen minero y energético (artículo 149.1.25.^a de la CE). Las bases del sector eléctrico y, en particular, de la calidad del suministro eléctrico, se encuentran reguladas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que derogó la anterior Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que supuso el inicio del proceso de liberalización progresiva del sector mediante la apertura de las redes a terceros, el establecimiento de un mercado organizado de negociación de la energía y la reducción de la intervención pública en la gestión del sistema. Esta norma atribuye expresamente al Estado, en su artículo 3.11, la competencia para «Establecer los requisitos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de energía eléctrica.» Además de su plasmación legal, el carácter básico de la regulación de la calidad en el sistema eléctrico, dada la importancia de la necesaria garantía de calidad en el ordenado suministro de la energía eléctrica, ha sido ratificado de manera reiterada por el Tribunal Constitucional (SSTC 4/2013 -FJ. 2, 4 y 5, 18/2011 -FJ.8-, 148/2011, -FF. 6 y 8 in fine-).

Estos títulos competenciales deben integrarse con los títulos competenciales que, en materia de calidad del suministro eléctrico, han venido reconociendo, a su vez, los distintos Estatutos de Autonomía a favor de las Comunidades Autónomas. En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, conforme al artículo 9.1.37. del Estatuto de Autonomía de Extremadura, reformado mediante Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, le corresponde la competencia exclusiva en materia de fijación de normas adicionales de garantía en la calidad del suministro y participación en los organismos estatales reguladores del sector energético, en los términos que establezca la legislación del Estado.

Sobre el modo en que ha de interpretarse esta atribución competencial a la Comunidad Autónoma en relación con la competencia estatal, y, al fin y al cabo, las consecuencias prácticas de esta distribución competencial, el Tribunal Constitucional, en la STC 4/2013 (FJ 2), deja claro que, aunque el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre dicha materia, el precepto estatutario presupone la existencia de normas estatales en la materia pues hace referencia expresa a que la competencia de la Comunidad Autónoma se refiere al

establecimiento de normas de garantía de la calidad del suministro energético adicionales a las previstas en aquellas, con las que han de integrarse sistemáticamente.

El ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye, según expone el Tribunal Constitucional en referida sentencia, 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).

Es decir, que la competencia compartida presupone un primer uso de la competencia por parte del Estado regulando las bases y un posterior desarrollo de esas bases por parte de las Comunidades Autónomas. Pero el legislador estatal al regular lo básico de esa materia compartida tiene que dejar un espacio normativo propio a las Comunidades Autónomas, para no dejar sus competencias vacías de contenido.

Atendida la doctrina constitucional recogida en la STC 4/2013, dos principios inspiran la normativa básica, cuya estructura no podría modificarse por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias de desarrollo, ni en el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de medidas complementarias de la calidad en el suministro.

En primer lugar, la diferenciación de una tipología de zonas geográficas a los efectos de determinación de las características y continuidad del suministro eléctrico. En segundo lugar, la fijación de unos índices mínimos de calidad de servicio, no uniformes sino diferentes en función de esa zonificación preestablecida y que han de ser cumplidos en relación con el usuario individual. Esta es la estructura que debe respetar la legislación autonómica en materia de calidad del suministro eléctrico.

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, siguiendo los mismos términos que la anterior Ley 54/1997, de 27 de noviembre, ha establecido, con carácter básico, que la calidad del suministro eléctrico se determina por el conjunto de características, técnicas y de atención y relación con los consumidores o productores, exigibles a las empresas que realicen actividades destinadas al suministro eléctrico. Y, en lo relativo a las características técnicas, que la calidad del suministro eléctrico se determina en función de la continuidad, el número y duración de las interrupciones, así como por la calidad del producto. Así mismo, con carácter básico y mediante el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, el Estado ha fijado los indicadores individuales y colectivos, y valores objetivos para estos indicadores, teniendo en consideración la diferenciación de los valores de dichos indicadores por distintas zonas de calidad, las cuales, por sus características demográficas y tipología del consumo, deben disponer de valores diferenciados de los índices de calidad a conseguir.

III

En Extremadura, conforme al marco establecido en la legislación básica, la materia se encuentra regulada por la Ley 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, dictada en desarrollo de la entonces vigente Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que tiene como fin proteger a los consumidores y usuarios finales, y garantizar un suministro de energía eléctrica con la calidad adecuada en dicho territorio.

Mediante la citada ley se procedió a regular y adoptar una serie de medidas que permitieron disponer de un suministro eléctrico acorde con las necesidades de los consumidores extremeños, las cuales han incidido positivamente en las diferentes actividades económico-productivas que tienen en la electricidad un factor básico en sus procesos productivos y, también, incrementó el bienestar en el usuario doméstico o comercial.

El Estado al considerar que algunas de las medidas contenidas en la Ley 2/2002, de 25 de abril, vulneraban el régimen constitucional de distribución de competencias y

eran contrarias a la legislación básica estatal, interpuso el recurso de inconstitucionalidad número 4573-2002, que fue parcialmente estimado mediante Sentencia del Tribunal Constitucional 4/2013, de 17 de enero.

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional y nulo el artículo 2 de la citada Ley 2/2002, de 25 de abril, por establecer un nivel mínimo de calidad único e igual para todo el territorio extremeño, lo que, según el Alto Tribunal, contradice expresamente la legislación básica estatal cuyo punto de partida es precisamente el contrario, la diferenciación por áreas y tipología de consumo. Por otra parte, consideró que el artículo 7.3.a) de la Ley 2/2002, de 25 de abril, no vulnera las competencias del Estado, interpretado en los términos del fundamento jurídico 8, desestimando el recurso en todo lo demás. En relación con la obligación que establecía el artículo 7.3.a) a las empresas distribuidoras de realizar una reducción del 20 % de su facturación mensual a los consumidores afectados por interrupciones o variaciones de tensión superiores al $\pm 7\%$ de la tensión de alimentación declarada, continuadas y con duraciones superiores a una hora, el Tribunal Constitucional dictaminó que dicho precepto es constitucional siempre que el mismo se aplicara cuando, previamente, se hubieran superado los valores establecidos por la normativa básica estatal para la calidad del suministro individual del consumidor afectado, y dentro de las interrupciones o variaciones de tensión existieran algunas de estas que fueran continuadas y superiores a 1 hora de duración. Así mismo, el Tribunal Constitucional también estableció que los descuentos anuales a los que pudiera tener derecho un consumidor, resultantes de sumar aquellos que le correspondieran en aplicación de la normativa básica estatal más los que procedieran en aplicación del artículo 7.3.a), no pueden superar el 10 por ciento de su facturación anual.

IV

Después de más de dieciséis años desde la entrada en vigor de la Ley 2/2002, de 25 de abril, la garantía y calidad del suministro eléctrico en Extremadura, han mejorado significativamente hasta alcanzar valores próximos a la media nacional, a pesar de sus especiales peculiaridades geográficas, demográficas y económicas.

Sin embargo, el histórico de los datos sobre la calidad del suministro eléctrico viene poniendo de manifiesto, año tras año, la deficiente situación que padecen determinados municipios extremeños pertenecientes, principalmente, a zonas rurales, bien sean estas concentradas o dispersas. Se trata de municipios que cuentan con unas redes de distribución obsoletas e insuficientes y que todos los años, coincidiendo con los meses climatológicamente más adversos –periodos de lluvias y de vientos–, sufren un elevado número de incidentes, principalmente, interrupciones y variaciones de tensión que se concentran de forma continuada en dichos meses.

La situación indicada queda reflejada en los valores mensuales de TIEPI y NIEPI, indicadores calculados teniendo en cuenta el número y duración de las interrupciones, que son aportados por las empresas distribuidoras al órgano competente en materia de energía de la Junta de Extremadura.

Así, teniendo en consideración los datos correspondientes a los valores mensuales de 2015, 2016 y 2017, se constata que entre los meses de septiembre a abril, coincidiendo con las épocas de mayor frecuencia de lluvias o de vientos, existen municipios, principalmente de zonas rurales dispersas o rurales concentradas, cuyos valores de TIEPI y NIEPI son muy elevados. Dichos valores son consecuencia directa de que la energía se suministra mediante redes de distribución que son obsoletas e insuficientes, o porque el mantenimiento de las infraestructuras realizado por las empresas distribuidoras es deficiente e inadecuado, repercutiendo directamente en la calidad del suministro eléctrico a los consumidores finales.

La necesidad de una normativa específica en Extremadura, para las zonas que sufren el problema antes referido, se suscita por el hecho de que como la determinación de los índices de calidad zonal, según los criterios establecidos por la normativa básica estatal, en el artículo 106 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, se realiza a

partir de promedios anuales del conjunto de municipios, agrupados por provincias y clasificados por zonas, en los que distribuye una determinada empresa, los índices de calidad zonal de las empresas distribuidoras cumplen con los valores establecidos por la normativa básica estatal y, por tanto, no tienen obligación de adoptar medidas de actuación para corregir la deficiente situación de los municipios afectados.

De igual modo, en estos municipios tampoco resulta efectiva la previsión recogida en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, de que ningún municipio deberá superar el valor del percentil 80 del TIEPI durante más de dos años consecutivos, pues el hecho de que las incidencias se concentren en periodos concretos del año provoca que los índices de calidad de los municipios, individualmente considerados, se encuentren por debajo del citado percentil.

Por tanto, con las normas básicas fijadas por el Estado, en estos casos, no se garantiza debidamente el derecho de los consumidores al suministro eléctrico con los niveles adecuados de calidad. Estas normas no son suficientes para detectar las actuaciones que son precisas acometer en estos municipios que, debido a su situación geográfica rural dispersa y aislada o con bajo número de suministros, disponen de unas redes de distribución deficientes e insuficientes.

V

En atención a las concretas circunstancias expuestas, la fijación de normas adicionales de garantía en la calidad del suministro, encuentra justificación en este caso concreto, además, en el cumplimiento de los principios de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 y por la que se deroga la Directiva 2003/754/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que establece el mandato a los estados miembros para que protejan a los ciudadanos europeos que se consideren vulnerables frente al servicio público esencial del suministro eléctrico, no considerando únicamente dicha vulnerabilidad desde el punto de vista económico sino también desde el punto de vista de su situación geográfica y en especial de aquellos ciudadanos que vivan o desarrollen su actividad en zonas alejadas (artículo 3.7).

Hasta la fecha, la legislación estatal no se ha ocupado directamente de regular la obligación comunitaria de atender a los consumidores vulnerables por su situación geográfica, una situación que afecta a muchos ciudadanos extremeños, dado que esta Comunidad Autónoma se caracteriza por su carácter rural y su población escasa y dispersa.

El margen de desarrollo de las competencias autonómicas es mayor en estos casos en que una norma comunitaria establece una obligación o directriz y el Estado, con su legislación básica, no la haya desarrollado en absoluto o de forma suficiente. Sin duda, la exigencia de dar cumplimiento a este mandato europeo de garantizar los derechos de estos consumidores, a los que cabría calificar de «vulnerables geográficamente», unida a la falta de un adecuado y suficiente desarrollo por parte de la normativa básica estatal, constituyen una fuente de legitimación adicional para que la Comunidad Autónoma extremeña pueda establecer una norma adicional de calidad de suministro eléctrico que permita revertir estas situaciones.

Como se ha expuesto, conforme a la reiterada doctrina constitucional, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para la fijación de normas adicionales de garantía en la calidad del suministro, presupone la existencia de normas básicas estatales sobre la materia con las que aquellas han de integrarse. Es decir, la norma autonómica no puede suponer, en ningún caso, el desconocimiento o la inaplicación de la norma básica estatal sobre la fijación de los criterios de calidad.

Esta norma adicional que ahora se incorpora a nuestro sistema normativo respeta la normativa básica estatal. Así, afecta, únicamente, a las zonas rurales concentradas y rurales dispersas, y parte de los valores máximos de los índices de calidad zonal establecidos por la norma básica estatal, fijando unos valores para ellos

correspondientes a cada municipio, en ámbitos temporales menores al anual, que permiten detectar, de una forma adecuada, el concreto tipo de deficiencia de calidad de suministro que padecen los municipios afectados, ya que con los índices anuales establecidos en la norma básica estatal no podrían detectarse.

La falta de calidad en los términos señalados en esta norma, supondrá que las empresas distribuidoras deban presentar ante el órgano competente en materia de energía de la Junta de Extremadura medidas de actuación concretas y delimitadas en el tiempo que permitan la corrección de las causas que originen las interrupciones. Dichas medidas deberán quedar contempladas por las empresas distribuidoras en sus Planes de Inversión. De esta forma, frente a otras posibles previsiones de inversión, las empresas deberán dar prioridad a aquellas medidas necesarias para subsanar la deficiente calidad de estos municipios rurales.

VI

En último lugar, resulta necesario, también, modificar la ley para introducir dentro del régimen sancionador, la tipificación como infracciones de los supuestos de superación, en dos o más meses naturales consecutivos, de los valores mensuales máximos del TIEPI y NIEPI en los términos recogidos en esta ley, así como de falta de presentación de las medidas de actuación que permitan la corrección de las causas que originen las interrupciones o, en su caso, del incumplimiento de las medidas presentadas.

VII

La extraordinaria y urgente necesidad constituye el presupuesto habilitante para acudir al instrumento jurídico del decreto-ley.

La extraordinaria necesidad se justifica precisamente y como se ha expuesto, en la existencia de determinados municipios extremeños de zonas rurales con una deficiente calidad en el suministro eléctrico, ocasionada principalmente por la inadecuada atención de las empresas distribuidoras que operan en esas zonas, ya que sus redes de distribución se han quedado obsoletas o son deficientes, y conforme a la legislación básica estatal actual, dichas empresas cumplirían con los valores de calidad zonal, no quedando obligadas a adoptar medidas para corregir dicha situación.

Es por ello por lo que se requiere modificar la Ley 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico de Extremadura, a fin de establecer la obligación a las empresas distribuidoras de adoptar medidas de actuación concretas y delimitadas en el tiempo que permitan la corrección de las causas que originen las interrupciones, cuando se superen los valores mensuales de calidad que introduce ahora la presente norma para las zonas rurales.

En cuanto a la urgencia, queda justificada porque la falta de calidad que vienen soportando los municipios afectados, se hace insostenible en una economía en la que el consumo y dependencia energético de hoy es muy superior al de hace quince años.

La deficiente calidad en el suministro eléctrico viene a afectar a la actividad económica, comercial, doméstica, incluso a la salud de los ciudadanos, ya que las interrupciones en el suministro eléctrico que sufren en determinadas épocas del año, pueden perjudicar sus negocios, afectar la calidad de vida, e incluso malograr seriamente su atención sanitaria, pudiendo provocar un efecto de despoblación precisamente en unas zonas, las rurales, con una baja densidad demográfica.

Dicha situación ha generado en la actualidad una gran alarma y repercusión social entre los afectados, viniendo incluso los representantes de los municipios a manifestarse públicamente demandando a las Administraciones implicadas la adopción de medidas urgentes, máxime teniendo en cuenta la inminente proximidad de los meses del año con una climatología más adversa, en las que se incrementan el número y tiempo de las interrupciones en el suministro eléctrico, por lo que en el caso de no adoptar dichas medidas, la alarma social se incrementaría significativamente.

Por ello se requiere de una acción normativa eficaz en un plazo más breve que el requerido por la tramitación del procedimiento legislativo ordinario para modificar la Ley 2/2002, de 25 de abril, a fin de dar una respuesta inmediata a las necesidades que en este momento tiene la población, y evitarle los perjuicios que le ocasionarían una climatología adversa. Con el procedimiento ordinario, no se solucionaría la problemática expuesta, ya que las medidas no tendrían la inmediatez necesaria para poder ser aprobadas antes del próximo invierno.

Por ello, las medidas que pretende introducir este decreto-ley, se hacen de implantación inmediata, ya que al no quedar debidamente garantizada la calidad del suministro eléctrico en las zonas rurales por la legislación estatal, las medidas aprobadas por el decreto-ley vendrían a solucionar eficazmente dicha problemática, evitando que para el próximo invierno se perjudique de modo significativo a los municipios afectados.

El mecanismo del decreto-ley resulta lícito, atendiendo a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F.5; 11/2002, de 17 de enero, F.4, 137/2003, de 3 de julio, F.3 y 189/2005, de 7 de julio, F.3; 68/2007, F.10, y 137/2011. F.7), siempre que se utilice en aquellos casos en los que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta. Estos motivos justifican ampliamente su aprobación para hacer frente a una situación concreta y excepcional que padecen determinados municipios de las zonas rurales, situación que se puede calificar además de grave y relevante, que pone en entredicho la calidad del suministro eléctrico a la que tienen derecho los ciudadanos, constituyendo una necesidad urgente, hasta el punto de que su efectividad no puede demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida a fin de evitar los perjuicios que se les pueden ocasionar a la población afectada.

La figura del decreto-ley resulta además admisible en este caso, por no vulnerarse los límites establecidos en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía, el cual habilita en caso de extraordinaria y urgente necesidad, a la Junta de Extremadura, para dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley, siempre que no versen sobre la reforma del Estatuto, las leyes de presupuesto, o las materias objeto de leyes por las que se requiera una mayoría cualificada.

En su virtud, en uso de la autorización contenida en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a propuesta de la Consejera de Economía e Infraestructuras y previa deliberación del Consejo de Gobierno en sesión de fecha 20 de noviembre de 2018,

DISPONGO

Artículo único. *Modificación de la Ley 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura.*

Se modifican los siguientes artículos de la referida ley, en los términos que, a continuación, se indican:

Uno. Se añade un apartado 6 al artículo 9, con la siguiente redacción:

«6. Las empresas distribuidoras, para aquellos municipios cuyos valores mensuales de TIEPI y NIEPI superen, en dos o más meses naturales consecutivos, los valores máximos indicados en el presente apartado, según la zona a la que corresponda cada municipio, tendrán que presentar ante el órgano competente en materia de energía de la Junta de Extremadura, en un plazo de dos meses, medidas de actuación concretas y delimitadas en el tiempo que permitan la corrección de las causas que originen las interrupciones. Dichas medidas deberán quedar contempladas en sus Planes de Inversión.

	TIEPI mensual (horas)	NIEPI mensual
Zona rural concentrada.	0,88	0,74
Zona rural dispersa.	1,32	1,10

Los valores máximos indicados podrán ser actualizados mediante decreto de Consejo de Gobierno.»

Dos. Se añaden dos nuevas letras k) y l) en el artículo 17, con la siguiente redacción:

«k) La no presentación de medidas de actuación de conformidad con lo indicado en el apartado 6 del artículo 9.

l) La superación, en dos o más meses naturales consecutivos, de los valores mensuales máximos del TIEPI y NIEPI establecidos en el apartado 6 del artículo 9 de forma reiterada.

Se considerará que existe reiteración cuando no hayan transcurrido más de 12 meses entre el final de un periodo de incumplimiento de los valores mensuales indicados y el inicio del siguiente periodo de incumplimiento.»

Tres. Se modifica el artículo 18, que queda con la siguiente redacción:

«Artículo 18. *Infracciones leves.*

Son infracciones leves:

a) El incumplimiento de las medidas de actuación establecidas de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 9.

b) La superación, en dos o más meses naturales consecutivos, de los valores mensuales máximos del TIEPI y NIEPI establecidos en el apartado 6 del artículo 9.

c) Todas las demás infracciones de preceptos de obligada observancia comprendidos en la presente ley y en sus normas de desarrollo que no constituyan infracción grave o muy grave.»

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

El presente decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Diario Oficial de Extremadura».

Mérida, 20 de noviembre de 2018.–El Presidente de la Junta de Extremadura, Guillermo Fernández Vara.–La Consejera de Economía e Infraestructuras, Olga García García.

(Publicado en el «Diario Oficial de Extremadura» número 227, de 22 de noviembre de 2018, convalidado por Resolución de 27 de diciembre de 2018, de la Asamblea de Extremadura, publicada en el «Diario Oficial de Extremadura» número 7, de 11 de enero de 2019)