

# Las comunidades autónomas no pueden obligar a las empresas a implantar medidas contra la pobreza energética

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de marzo del 2016 anula las medidas contra la pobreza energética en Cataluña

**Ana I. Mendoza Losana**

*Profesora contratada doctora de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha  
Departamento de Gestión de Conocimiento de Gómez-Acebo & Pombo*

---

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de marzo del 2016 —*Boletín Oficial del Estado* núm. 97, 22 de abril del 2016—, resuelve 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 (en adelante, Decreto Ley 6/2013 y CCC, respectivamente). Se declaran inconstitucionales el párrafo segundo del apartado 6 y el apartado 7 del artículo 252-4 de la Ley 22/2010 introducidos por el artículo 2 del citado decreto ley. Los preceptos anulados impedían que el suministro de energía eléctrica o de gas fuese suspendido por impago entre los meses de noviembre y marzo, ambos incluidos, a las personas en situación de vulnerabilidad económica y posibilitaban el aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda conforme a lo que pactaran las empresas suministradoras con el consumidor o a lo que se determinara en un procedimiento de arbitraje o de mediación. Se reconocía en todo caso el derecho del consumidor a satisfacer la deuda de manera íntegra o fraccionada entre los meses de abril y octubre siguientes.

## 1. Motivos del recurso: falta de competencia

Las dudas de quien redacta esta nota sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 6/2013 y

de la Ley 20/2014, de contenido similar, por incurrir en extralimitación competencial han sido resueltas por el Tribunal Constitucional en sentido afirmativo<sup>1</sup>. Se impugnó el Decreto Ley 6/2013 por contravenir la normativa estatal de carácter básico. El Tribunal Constitucional considera que la norma autonómica incurre en inconstitucionalidad mediata derivada de la contravención de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), de carácter básico según su disposición final segunda, y de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de los Hidrocarburos (LSH), también de carácter básico, conforme a su disposición final primera, por ser dictadas al amparo de las competencias que al Estado reconocen las reglas decimotercera y vigésima quinta del artículo 149.1 de la Constitución —bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen minero y energético, respectivamente—, así como con su normativa de desarrollo, en concreto, los artículos 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 o de gas a los consumidores cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que se les hubiera

---

<sup>1</sup> Cfr. MENDOZA LOSANA, A. I., «Los derechos del consumidor (catalán) en situación de pobreza energética, más ruido que nueces», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 13, 2015, págs. 62-78, concr. págs. 74 a 77, <https://www.revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/716>.

*N. de la C.:* En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

requerido fehacientemente el pago sin que éste se hubiera hecho efectivo.

Tanto la Generalitat como el Parlamento de Cataluña defienden que el decreto ley impugnado se dicta en atención al mandato a los Estados miembros de la Unión Europea de adoptar las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico a los consumidores vulnerables contenido en la Directiva 2009/72/CE, el cual se encuadra en las competencias exclusivas y compartidas asumidas en los artículos 123, 133 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), relativas, respectivamente, a consumo, energía y servicios sociales. Esta última, en todo caso, abarca la regulación y la ordenación de la actividad de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública.

## 2. La derogación del decreto ley impugnado no provoca la finalización del proceso

El Decreto Ley 6/2013, que modificó la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, ha sido posteriormente derogado por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación 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 1b).

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la regla general es que, en los procesos de inconstitucionalidad, la derogación de la norma que se recurre produzca 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). Esta regla tiene como excepciones, entre otras, 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 2b; 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2b; 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).

El artículo 3 de la Ley 20/2014 da una nueva definición de personas en situación de vulnerabilidad económica añadiendo la letra w al artículo 111-2 de la Ley 22/2010 y su artículo 17 añade cinco apartados —del 6 al 10— al artículo 252-4 de la Ley 22/2010, en los que se imponen deberes de información a las empresas prestadoras y se regula 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<sup>2</sup>. Por ello, considera el Tribunal Constitucional que el proceso ha de continuar, pues los preceptos impugnados (párrafo segundo del apartado 6 y apartado 7 del artículo 252-4 de la Ley 22/2010, introducidos por el artículo 2 del Decreto Ley 6/2013) han sido sustituidos por otra norma que plantearía, en su caso, similares problemas de constitucionalidad.

La citada Ley 20/2014 ha sido igualmente recurrida por el presidente del Gobierno, que ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad número 5459-2015 contra varios artículos de la ley (BOE núm. 242, de 9 de octubre del 2015, corrección de errores en el BOE núm. 243, de 10 de octubre del 2015). La aplicación de esta norma está suspendida.

## 3. Las competencias autonómicas en materias de consumo y de servicios sociales no son suficientes para regular el sector energético. Prevalencia de los títulos competenciales específicos sobre los títulos competenciales generales

Quizás como estrategia obstruccionista del reproche de inconstitucionalidad, el regulador catalán omite expresar el título competencial en que se fundamenta la norma impugnada, lo que dificulta la determinación del título competencial prevalente. El Tribunal Constitucional pone de manifiesto que la labor de encuadre competencial ha de llevarse a cabo atendiendo al contenido de los preceptos controvertidos, así como al carácter, sentido y finalidad de

<sup>2</sup> Sobre el contenido de esta norma puede verse mi trabajo citado en la nota anterior, «Los derechos del consumidor (catalán) en situación de pobreza energética, más ruido que nueces», <https://www.revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/716>.

las disposiciones en conflicto (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

Los títulos competenciales en los que cabe fundamentar la norma autonómica son tres:

- a) *Competencias en materia de consumo (art. 123 EAC)*. El Tribunal Constitucional considera que la competencia en materia de consumo no faculta 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 correspondan a determinadas comunidades autónomas.
- b) *Competencias en materia energética (art. 133 EAC)*. La competencia compartida en materia de energía debe sujetarse a las reglas decimotercera y vigésima quinta del artículo 149.1 de la Constitución española, que atribuyen al Estado competencias, sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen energético, en tanto títulos competenciales específicos y prevalentes (SSTC 18/2011, 135/2012, 8/2013). Las normas estatales básicas de referencia para valorar la constitucionalidad del Decreto Ley 6/2013 son la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, y la Ley 34/1998, del Sector de los Hidrocarburos, y sus respectivos reglamentos de desarrollo.
- c) *Competencias exclusivas en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y protección (art. 166 EAC)*. La Generalitat considera que la competencia exclusiva en servicios sociales comprende la regulación y la ordenación de la actividad de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública. 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 y evitar 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. A juicio de la Generalitat, tales medidas protectoras se encuadran en la actividad de la asistencia social.

Desde la perspectiva estatal, se invocan las reglas decimotercera y vigésima quinta del artículo 149.1 de la Constitución que califican como competencias estatales exclusivas las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético, respectivamente.

El conflicto constitucional se circunscribe al párrafo segundo del apartado sexto y al apartado séptimo del artículo 252-4 de la Ley 22/2010, en la redacción dada por el Decreto Ley 6/2013. 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. Introducen 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 e imponen 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, con 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. Esta concurrencia de títulos competenciales obliga al Tribunal Constitucional a efectuar un juicio de ponderación para determinar el título prevalente.

Tras valorar los diversos títulos competenciales concurrentes partiendo de la consideración de que los títulos específicos son de aplicación preferente a los títulos generales (STC 45/2015, FJ 3), el Tribunal Constitucional reitera su doctrina sobre el alcance de los títulos competenciales concurrentes (SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6; 197/1996, de 28 de noviembre, y 223/2000, de 21 de septiembre) y concluye

que las competencias autonómicas no dan cobertura constitucional a una regulación como la impugnada que incide 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 su interrupción en caso de impago.

**4. La comunidad autónoma puede definir la categoría de «consumidor vulnerable» y aplicarle ayudas públicas, pero no imponer obligaciones a las empresas que vulneran la legislación sectorial básica e inciden directamente en el régimen económico de todo el sector eléctrico**

El recurrente no cuestiona la competencia de la Generalidad de Cataluña para definir las personas que puedan considerarse en la mencionada situación (art. 1 del Decreto Ley 6/2013). Sin embargo, considera contrario al orden constitucional de competencias la asignación de la categoría de «consumidor vulnerable» a consumidores de energía eléctrica y de gas con el objeto de aplicarles un régimen económico diferente del previsto con carácter estatal. Las competencias autonómicas en materia de asistencia social o de consumo permitirían establecer un sistema de ayudas que no contraviniera la regulación del sector eléctrico establecida en la normativa básica —como ayudas directas para consumo energético o pago de la deuda de estos consumidores— y que evitaría así cualquier discriminación y alteración del flujo económico que se derivara de la aplicación de los peajes de acceso.

La normativa sectorial estatal —integrada por la Ley del Sector Eléctrico, la Ley de Hidrocarburos y los reglamentos de desarrollo aprobados por el Real Decreto 1955/2000 y el Real Decreto 1434/2002— ha diseñado un sistema de protección basado *a)* en la reducción de tarifas, de modo que los consumidores calificados de vulnerables puedan acogerse al bono social, y *b)* en la regulación, para casos de impago, de un procedimiento de interrupción del suministro a los consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o

a tarifas de último recurso y, en el sector de los hidrocarburos, a los consumidores privados sujetos a tarifa; dicho procedimiento no prevé excepciones para el colectivo de tipo vulnerable. Ciertamente, las medidas autonómicas para proteger a los consumidores vulnerables forman parte de las competencias en materia de servicios sociales. Pero no es menos cierto que el ejercicio de estas competencias autonómicas está limitado por las competencias estatales. No habría impedimento constitucional para que la Generalitat, en el ejercicio de su competencia en servicios sociales, estableciera un sistema de ayudas públicas para hacer frente al pago de los suministros energéticos. Sin embargo, obligar a las empresas del sector a adoptar determinadas medidas para hacer frente a esas situaciones como suspender el procedimiento de interrupción por impago en el periodo invernal o aplazar el cobro implica hacer caer sobre el resto de los consumidores (catalanes y no catalanes), así como sobre las empresas eléctricas que operan en Cataluña y en el resto del Estado, obligaciones no previstas en la legislación básica del sector eléctrico.

Los preceptos estatales que establecen derechos y obligaciones para los consumidores y empresas suministradoras regulan 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, debe calificarse normativamente de básico. Además, dicha regulación se refiere al contenido y a la continuidad de la garantía del suministro, por lo que se relaciona con el principio de garantía del suministro. De todo ello resulta indudable su dimensión básica (SSTC 18/2011, FJ 8, y STC 32/2016, FJ 13).

Literalmente, el Tribunal Constitucional concluye que «la introducción en el párrafo segundo del apartado 6 y en el apartado 7 del artículo 252-4 de la Ley 22/2010, por el artículo 2 del Decreto Ley 6/2013, de la Generalitat

de Cataluña, de la prohibición de desconexión del suministro eléctrico o de gas, en aras de 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 los 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». A mayor abundamiento, añade que «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 artículo 166.1a del Estatuto de Autonomía de Cataluña».

**5. Requisitos y alcance de las bases estatales: no sólo normas de rango legal, también los reglamentos pueden ser «bases» del sector energético**

Argumentaba la Generalitat de Cataluña que el Gobierno estatal se había extralimitado en la determinación de las «bases». El Tribunal Constitucional se remite a la doctrina de sentencias anteriores (STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 5) para definir qué son «bases», tanto desde la perspectiva material como desde la perspectiva formal.

5.1. «Bases» desde una perspectiva material: «mínimo común normativo» sobre «aspectos esenciales»

Desde la perspectiva material, el ámbito de lo básico abarca 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).

El sistema estatal básico de protección del consumidor vulnerable se funda en la bonificación de precios y en la regulación del procedimiento de interrupción del suministro a consumidores acogidos a precios regulados.

El Estado ha incorporado las directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE optando, dentro del margen que en ellas se establece, por proteger al consumidor vulnerable mediante un sistema de bonificación a través de la financiación de parte del precio del suministro de la electricidad y el gas (arts. 45 LSE y 57 LSH) y no mediante el establecimiento de prohibiciones de desconexión del suministro respecto a dichos clientes en periodos críticos, o en otros, al no exceptuarlos 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). Los artículos 45 de la Ley del Sector Eléctrico y 57 de la Ley del Sector de los 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. Estas medidas se proyectan sobre todo el territorio nacional y teniendo en cuenta la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico y gasista y 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 como la prohibición de la desconexión. Ese objetivo de garantizar el suministro de energía eléctrica 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 artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/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 y necesaria para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen la distribución de las competencias (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9). Por ello encajan en el concepto de bases del sector eléctrico en la medida en que éste se relaciona con uno de los principios que lo rige, el de la garantía del suministro, que, en este caso, es absoluta (SSTC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 13, y 18/2011, FJ 8). La obligación de aplicar tarifas reducidas supone la imposición de obligaciones y cargas a los sujetos que intervienen en el sistema eléctrico, por lo que la competencia del Estado resulta de la habilitación *ex artículo* 149.1.25 de la Constitución española (CE) para establecer el régimen común (STC 32/2016, FJ 11).

En *conclusión*, la regulación estatal de un sistema de precios reducidos al que pueden acogerse los consumidores vulnerables, así como de un procedimiento de suspensión del suministro por impago para estos consumidores (que no prevé excepciones en función de la época del año), son cuestiones que inciden directamente en las obligaciones de los agentes que participan en el sistema eléctrico y están estrechamente relacionadas con el principio de garantía del suministro. Ambos son «aspectos esenciales» que constituyen un «mínimo común normativo» del sector energético y, por ello, «bases» que la comunidad autónoma no puede modificar.

## 5.2. «Bases» desde una perspectiva formal: ley y reglamentos (si está justificado)

En el ámbito de la energía, la doctrina constitucional ha entendido que el concepto de «bases» comprende las normas básicas de 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, se justifica que el regulador utilice 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), por la importancia del sector 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). Además, en numerosos casos, por su carácter marcadamente técnico, la propia norma legal necesita completar la regulación básica contenida en ella (STC 4/2013, FJ 5).

## 6. Inminente anulación de otras medidas contra la pobreza energética

El decreto ley de referencia fue impugnado en su totalidad. Sin embargo, por incumplimiento de la carga de argumentar, se desestimó parcialmente (por todas, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 8/2012, de 18 de enero, FJ 7, y 104/2015, de 28 de mayo, FJ 11). Ello ha hecho que subsista la definición de personas en situación de vulnerabilidad del artículo 1 del decreto ley. No obstante, suprimida la posibilidad de suspender el corte del suministro y de aplazar el pago de la deuda, esta definición no tiene trascendencia práctica.

Al menos en lo relativo a las medidas contra la pobreza energética, el fallo del Tribunal Constitucional permite vaticinar el resultado del recurso de inconstitucionalidad número 5459-2015,

contra los artículos 3 (por cuanto añade las letras v y w al artículo 111-2 de la Ley 22/2010), 8 (por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010), 13 (por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010), 17 (por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético, con la exclusión, por tanto, del suministro de agua), 18.2 (por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado), 20 (por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010) y la disposición adicional primera de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de

modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, 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 (*BOE* núm. 242, de 9 de octubre del 2015, corrección de errores en el *BOE* núm. 243, de 10 de octubre del 2015). Esta ley, además de prohibir la interrupción del suministro energético a los consumidores vulnerables durante los meses de noviembre a marzo y de obligar a las comercializadoras a fraccionar el pago, estableció el Fondo de Atención Solidaria de Suministros Básicos que se desarrollará por reglamento y debe nutrirse, entre otras aportaciones, con las que hagan las Administraciones Públicas competentes en la materia y las empresas suministradoras.