

2018 - 07 - 23

icade núm. 102 [Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales]

Monográfico

Pobreza energética

Artículos

3. La pobreza energética en España: su delimitación competencial (MARÍA LUISA GARCÍA BLANCO y ISAAC SALAMA SALAMA)

3 La pobreza energética en España: su delimitación competencial

MARÍA LUISA GARCÍA BLANCO

Salama García Blanco Abogados (mlgarcia@salamagblanco.com)

ISAAC SALAMA SALAMA

Salama García Blanco Abogados (isalama@salamagblanco.com)

Sumario:

I. Introducción

II. Delimitación del marco constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de pobreza energética

III. Normativa básica estatal en materia energética

IV. Sobre la constitucionalidad de la normativa autonómica en la materia

V. Conclusiones

BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: En este artículo se analiza la distribución competencial en materia de pobreza energética entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

PALABRAS CLAVE: Pobreza energética # Distribución competencia # Estado # Comunidades Autónomas

ENERGY POVERTY IN SPAIN: ITS COMPETENCIAL DELIMITATION

ABSTRACT: This article analyzes the distribution of powers between the State and the Autonomus Communities paying special attention to Constitutional Court´s resolutions.

KEYWORDS: Energy poverty # competencial distribution # State # Autonomus

Communities

Fecha de recepción: 15/09/2017

Fecha de aceptación: 15/12/2017

I. INTRODUCCIÓN

Los porcentajes de los principales indicadores con los que, según la Oficina de Estadística Europea (EUROSTAT), se mide la pobreza energética: el de población que tiene atrasos en el pago de sus suministros energéticos y el de que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada, se cifran en nuestro país en torno al 9% y al 10%, respectivamente, lo que se traduce en que unos 4,5 millones de personas podrían estar en riesgo de pobreza energética.

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](#), de 26 de junio (Directiva 2009/72/CE) señala la importancia de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables en el contexto del mercado interior de la electricidad (artículo 3).

En España, el bono social es el mecanismo de protección a los ciudadanos que pertenecen a determinados colectivos. El bono social se materializa en un 25% de descuento respecto de la «tarifa de último recurso», denominada «precio voluntario para el pequeño consumidor», cuya metodología de cálculo se regula en el Real Decreto [\(RCL 2014, 479\)](#), de 28 de marzo. Las tarifas de último recurso son únicas en todo el territorio nacional y deben ser aplicadas por los comercializadores de referencia, pues la financiación del coste que el bono social comporta para los mismos se ha configurado en España desde sus inicios como una obligación de servicio público, según lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE.

Actualmente, el [artículo 45](#) de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico \(RCL 2013, 1852\)](#), en adelante Ley 24/2013, que regula los consumidores vulnerables y el bono social, no define las características sociales, de consumo y poder adquisitivo para ser considerado un consumidor vulnerable, sino que remite a una futura normativa de desarrollo y aclara que, en todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual.

La [disposición transitoria décima](#) de la Ley 24/2013, en espera de que se desarrolle reglamentariamente el citado precepto, concede el derecho a beneficiarse de la tarifa del bono social a consumidores con una potencia contratada inferior a 3 kW, a consumidores de 60 años o más que sean pensionistas por jubilación, incapacidad permanente o viudedad que perciban las cuantías mínimas, a consumidores que sean familia numerosa y a los consumidores que tengan a todos los miembros de la unidad familiar en situación de desempleo¹⁾.

II. DELIMITACIÓN DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE POBREZA ENERGÉTICA

El marco competencial en el que se inserta el fenómeno de la pobreza energética invita a tomar en consideración los siguientes títulos estatales y autonómicos.

1. Por parte del Estado. Dado el innegable encuadramiento de dicho fenómeno en materia de energía, procede que atendamos a los títulos establecidos en las reglas 13.^a («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y 25.^a («bases del régimen... energético») del art. 149.1 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 ([CE](#)).

Ambos títulos son además los invocados expresamente en la [disposición final segunda](#) de la [Ley 24/2013](#) como fundamento competencial de los preceptos que aquí nos interesan.

En efecto, los dos títulos referidos confieren al Estado competencia para la determinación de las bases en materia eléctrica y gasística así como le habilitan para el establecimiento del régimen económico en dichos sectores. La doctrina constitucional sitúa a ambos títulos competenciales en una posición de necesaria concurrencia, a pesar de reconocer el carácter genérico del primero y específico del segundo. Sobre el respectivo alcance de ambos títulos, las más recientes sentencias del [Tribunal Constitucional \[SSTC 62/2016, de 17 de marzo \(RTC 2016, 62\)\]](#), FJ 6; [120/2016, de 23 de junio \(RTC 2016, 120\)](#), FJ 3a); [205/2016, de 1 de diciembre \(RTC 2016, 205\)](#), FJ 2 ; [21/2017, de 2 de febrero \(RTC 2017, 21\)](#), FJ 3; [36/2017, de 1 de marzo \(JUR 2017, 80198\)](#), FJ 2] se remiten a lo expuesto en el FJ 6 de la [STC 18/2011, de 3 de marzo \(RTC 2011, 18\)](#), del que cabe extraer las siguientes conclusiones:

a) Aunque es cierto que en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales debe prevalecer la regla competencial específica sobre la más genérica, este criterio no puede tener un carácter absoluto. De modo que «han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso».

b) 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». De modo que «de esa competencia estatal de dirección general de la economía a la que este Tribunal se ha referido forman parte 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».

c) 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: 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 las 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».

«Las consideraciones relativas al sector petrolero, al que se refirió la [STC 197/1996, de 28 de noviembre](#) (RTC 1996, 197), 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».

Concretamente, a la **competencia del Estado para la regulación del régimen económico de los sectores eléctrico y gasístico** se refirió el dictamen 733/2014, de 23 de julio, del Consejo de Estado (ref. 733/2014. Documento CE-D-2014-733 del BOE), emitido con ocasión de la interposición del 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*, sintetizando la siguiente doctrina constitucional:

«[...] corresponde al Estado la regulación de un régimen único para todo el territorio nacional en la materia, una regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realicen actividades destinadas al suministro eléctrico, como acontece con los peajes de acceso a redes (que deben ser únicos en todo el territorio nacional) y las tarifas de último recurso (únicas en todo el territorio nacional) (SSTC 18/2011, 148/2011 y 102/2013, FJ9)...

La necesidad de mantener un carácter unitario de la ordenación del sector eléctrico encuentra su reflejo en los ámbitos materiales a los que se extienden las competencias básicas del Estado, entre los que se encuentran los siguientes: (...)

– **La determinación de un régimen económico uniforme para todo el territorio español**, puesto que, como establece la [Sentencia del Tribunal Constitucional 4/2013, de 17 de enero \(RTC 2013. 4\)](#), el establecimiento de un régimen económico del sector eléctrico constituye uno de los aspectos fundamentales de su ordenación (STC 18/2011, FJ 8), así como que la regulación de un régimen económico único para todo el territorio nacional en la materia que nos ocupa tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores [FJ 21.ª] (...), competencia estatal para el establecimiento de un régimen económico único, de carácter básico, (que incluye facultades de índole ejecutiva, como son las referidas a la gestión económica. (...)

– **La planificación eléctrica** (...).

– **La garantía de la seguridad y la calidad del suministro**, cuyo carácter básico ha sido

afirmado por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 18/2011 y 4/2013».

De lo expuesto se desprende que el principio de garantía del suministro en las debidas condiciones de continuidad y seguridad a todos los consumidores dentro del territorio nacional es considerado básico por la doctrina constitucional o, lo que es lo mismo, el Tribunal tiene declarado que, dentro de las competencias del Estado sobre «bases del régimen minero y energético» ([art. 149.1.25.ª CE](#)) y sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» ([art. 149.1.13.ª CE](#)), se encuentran las relativas a la «garantía de la calidad y seguridad del suministro» (SSTC 18/2011, FJ 8 y 4/2013, FJ 5).

No obstante, tal como el Tribunal recordó en su sentencia 18/2011, si bien el Estado está habilitado para dictar normas básicas que regulen el funcionamiento del sector eléctrico en un entorno liberalizado, las que a tal efecto se dicten, como toda normativa básica, han de cumplir determinadas exigencias de índole material y formal.

En este sentido, la mencionada STC 21/2017 se encarga de recordar en su FJ 3 la doctrina constitucional en torno a los requisitos de carácter formal y material que han de cumplir las bases estatales:

«La [STC 4/2013, de 17 de enero \(RTC 2013, 4\)](#), FJ 5, declaró 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 \(RTC 2000, 223\)](#) ([RTC 2000, 223](#)), FJ 6, con cita de las [SSTC 1/1982, de 28 de enero \(RTC 1982, 1\)](#), FJ 1; 48/1988, de 2(sic) de marzo ([RTC 1988, 48](#)), FJ 3, y 197/1996, de 28 de noviembre ([RTC 1996, 197](#)), FJ 5)”.

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 con rango legal sobre la ordenación del sector eléctrico, y también, de manera excepcional y de acuerdo con 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). Nuestra doctrina ha fijado los requisitos que deben cumplirse, de modo que se ha admitido que a esta perspectiva atiende “el principio de Ley formal... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que como excepción a dicho principio de Ley formal... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases ([STC 98/2001, de 5 de abril \(RTC 2001, 98\)](#), FJ 7, con cita de la [STC 69/1988, de 19 de abril \(RTC 1988, 69\)](#) ([RTC 1988, 69](#)), FJ 5)” ([STC 14/2004, de 13\[sic\] de febrero \(RTC 2004, 14\)](#), FJ 11, citada por las SSTC 32/2016 ([RTC 2016, 32](#)), FJ 4, y 62/2016 ([RTC 2016, 62](#)), FJ 7)».

Respecto al sector eléctrico en particular, destaca asimismo la [STC 21/2017 \(RTC 2017, 21\)](#) que «en la reciente [STC 205/2016, de 1 de diciembre \(RTC 2016, 205\)](#), FJ 4, con cita de la [STC 120/2016, de 23 de junio \(RTC 2016, 120\)](#) ([RTC 2016, 120](#)), FJ 3 c), hemos recordado que « 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.ª CE \(RCL 1978, 2836\)](#)) 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 \(RTC 2011, 148\)](#), 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)».

De esta forma, el hecho de que en la actualidad las normas básicas estatales reguladoras del sector eléctrico no solo se encuentran en la vigente Ley del sector eléctrico, sino también en normas de rango inferior a la Ley e incluso en actos de naturaleza ejecutiva, no es óbice para apreciar su carácter básico en sentido formal, siempre que concurren las condiciones establecidas en la doctrina constitucional antes reseñada y resulten asimismo básicas desde la perspectiva material.

2. En cuanto a los **títulos competenciales autonómicos**, atenderemos a aquellos que, con carácter general, se invocan por las Comunidades Autónomas para amparar el dictado de su normativa en materia de pobreza energética y que son principalmente los que recogen sus competencias en materia de vivienda, consumo, servicios sociales y desarrollo de las bases del régimen energético.

En efecto, a tales títulos acuden las leyes *10/2016, de 7 de junio, de la Región de Murcia* ([LRM 2017, 105](#)); *7/2016, de 21 de julio, de la Asamblea de Extremadura* ([LEXT 2016, 319](#)); *9/2016, de 3 de noviembre, de Aragón* ([LARG 2016, 351](#)); *3/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat Valenciana* ([LCV 2017, 47](#)), leyes todas ellas en las que se recogen medidas tendentes a afrontar la pobreza energética.

En todo caso, pese a que ninguna de dichas competencias fuera expresamente invocada en la norma autonómica de que se trate, no procederá apreciar por esa sola circunstancia la inconstitucionalidad de la misma.

En efecto, la jurisprudencia del Tribunal niega la concurrencia de vicio constitucional pese a que la norma de que se trate no invoque expresamente su título habilitante. En este sentido, la [STC 130/2013, de 4 de junio \(RTC 2013, 130\)](#), afirma en su FJ 14 que «las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas» y que «operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas» o de que éstos incurran en una eventual «selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal» ([STC 179/1985, de 19 de diciembre \(RTC 1985, 179\)](#), RTC 2013, 130, FJ 4), de la misma forma que, consiguientemente, tampoco puede hacerlo un error en la calificación de la norma ([STC 152/2003, de 17 de julio \(RTC 2003, 152\)](#), RTC 2003, 152, FJ 7).

Pues bien, con carácter previo a analizar los ámbitos materiales correspondientes a las competencias invocadas por las Leyes autonómicas como habilitadoras del contenido de las medidas que introducen, y al objeto de facilitar un mejor entendimiento de su correcta inserción en el orden constitucional de competencias, cabe recordar la respuesta dada por la [STC 31/2010, de 28 de junio \(RTC 2010, 31\)](#), a la determinación de las competencias que llevó a cabo la [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio](#), de reforma del [Estatuto de Autonomía de Cataluña \(RCL 2006, 1450\)](#) y que se recoge en sus FFJJ 57 a 61, en los que se contienen dos resoluciones interpretativas sobre las competencias exclusivas ([art. 110 EAC](#)) y ejecutivas ([art. 112 EAC](#)) y una

declaración de inconstitucionalidad y nulidad de una parte del [artículo 111](#) EAC, relativo a las competencias compartidas.

De este modo, en sus consideraciones previas (FFJJ 56 y 58) el Tribunal establece las reglas interpretativas generales por las que concluye que la *Constitución* y su jurisprudencia son los parámetros a tener en cuenta para interpretar la delimitación de competencias afirmando que, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, «el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional» (FJ 57).

El Tribunal es muy explícito cuando limita el alcance de la exclusividad de las competencias autonómicas, afirmando que el [artículo 110](#) EAC es constitucional siempre que: 1) no impida el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ([art. 149.1](#) CE); 2) ya sea cuando sus competencias concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio u objeto jurídico; 3) o ya sea cuando se trate de materias propias de competencias compartidas, cualesquiera que hayan sido los términos que haya utilizado el Estatuto para calificarlas, y 4) sin que «la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales» (FJ 60). Por lo tanto, la cláusula «en todo caso», que desglosa las submaterias que integran la materia principal, no pasa de ser una concreción material sin fuerza vinculante para el legislador estatal, el cual, en función del tipo de la materia competencial de que se trate, en todo caso siempre podrá incidir, con independencia de que la competencia de la Generalitat sea exclusiva o compartida.

Asimismo, el Tribunal interpreta que el [art. 111](#) EAC no se ajusta estrictamente al concepto constitucional de bases estatales, afirmando que:

«las reduce a “los principios o mínimo común normativo” fijados por el Estado “en normas con rango de Ley”, cuando lo cierto es que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, [STC 69/1988, de 19 de abril \[RTC 1988, 69\]](#)), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado ([STC 235/1999, de 16 de diciembre \(RTC 1999, 235\)](#) [\[RTC 1999, 235\]](#)), [...]» (FJ 60).

Además, el Tribunal añade que, en realidad, los casos en los que la Ley de las Cortes Generales no tienen que ser la vía para la fijación de las bases estatales no pueden ser entendidos «[...] como pura excepción al criterio que para el [art. 111](#) EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como Ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada» (FJ 60).

a) El alcance lícito de la **competencia autonómica en materia de vivienda** ha sido analizado principalmente por el Tribunal Constitucional en relación con el título del Estado ex [art. 149.1.13.ª](#) [CE](#) que es el que se suele ofrecer para dar cobertura a la regulación estatal en materia de urbanismo.

Respecto del sector de la vivienda, recuerda la [STC 93/2015, de 14 de mayo](#) (RTC 2015, 93), RTC 2015, 93, FJ 17, que «como el Tribunal ha declarado reiteradamente ([SSTC 152/1988, de 17 de marzo](#) [RTC 1988, 152], FFJJ 2 y 4; 251/2006, de 5 de julio [\[RTC 2006, 251\]](#), FJ 11; y 112/2013, de 9 de mayo [\[RTC 2013, 112\]](#), FJ 3), es un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las Comunidades Autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía».

En este sentido, interesa poner de manifiesto que la competencia del [art. 149.1.13.ª](#) CE alcanza, como afirma la [STC 141/2014, de 11 de septiembre](#) (RTC 2014, 141) (RTC 2014, 141, FJ 5 C) «no sólo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado “una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas... 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...” (por todas, [STC 197/1996, de 28 de noviembre](#) (RTC 1996, 197), FJ 4)».

No obstante, precisa a continuación igual [STC 141/2014](#) (RTC 2014, 141), la conveniencia de realizar una interpretación restrictiva del [art. 149.1.13.ª](#) CE «puesto que una lectura excesivamente amplia del mismo podría constreñir o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas ([STC 29/1986](#) [RTC 1986, 29], FJ 4). En esta línea, hemos insistido reiteradamente en que el [art. 149.1.13.ª](#) CE, como regla de carácter transversal en el orden económico, se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero con el importante matiz de que las normas estatales dictadas al amparo de este título pueden fijar “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” (por todas, [STC 34/2013, de 14 de febrero](#) [RTC 2013, 34], FJ 4). De lo cual deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” ([STC 21/1999, de 25 de febrero](#) (RTC 1999, 21), FJ 5, entre otras muchas)».

La doctrina expuesta, precisa la [STC 139/2013 \(RTC 2013, 139\)](#), FJ 3, que resulta «también aplicable al sector de la vivienda y, en particular y dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico, y en especial, como factor generador de empleo». Y «si ello es así en la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general», por lo que no cabe negarle al Estado «ex [art. 149.1.13.ª](#) CE toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general».

El problema radica únicamente, por lo que se viene de razonar, en el alcance de esta competencia estatal, habiéndose ya señalado que una interpretación restrictiva del [art. 149.1.13.ª](#) CE, «cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y

estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía (🔗 [STC 61/1997 \[RTC 1997. 61\]](#), FJ 36; doctrina reiterada en STC 112/2013 🔗 [\[RTC 2013. 112\]](#), FJ 3)».

De conformidad con la jurisprudencia constitucional expuesta, la regulación autonómica resultante del ejercicio de la competencia exclusiva en materia de vivienda no puede menoscabar el ejercicio legítimo que el Estado haga de su competencia ex 🔗 [art. 149.1.13.ª](#) CE y suponer de ese modo un uso que perjudique la efectividad de dicha competencia estatal.

b) Respecto de la **competencia exclusiva en materia de consumo**, mantiene el Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos que:

«(A)un cuando resulta indiscutible que el 🔗 [art. 51](#) de la C.E. no es conceptuable como norma competencial, no puede dejarse de reconocer que, dada la singularidad de la materia sobre la que versa la Ley, el Estado dispone a priori de diversos títulos competenciales, constitucionalmente indisponibles para todas –y aquí sin excepción– las Comunidades Autónomas, que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario. Conviene recordar, en este sentido, que, como ya se dijo en la 🔗 [STC 71/1982, de 30 de noviembre \(RTC 1982. 71\)](#), la defensa del consumidor es un “concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias” (fundamento jurídico 1.º), lo que significa, en otras palabras, que esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el 🔗 [art. 149.1](#) CE a los efectos de concretar las competencias del Estado. Ello mismo evidencia que, si bien en el 🔗 [art. 149.1](#) CE no se ha mencionado expresamente la rúbrica “defensa de los consumidores y usuarios”, abriéndose así, en estrictos términos formales, la posibilidad de que algunos Estatutos de Autonomía hayan asumido la competencia “exclusiva” sobre la misma (🔗 [art. 149.3](#) CE), como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre “defensa del consumidor y del usuario” corresponden a determinadas Comunidades Autónomas –entre ellas las ahora impugnantes–, las cuales, en ese caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales» (🔗 [STC 15/1989, de 26 enero](#) (RTC 1989, 15), RTC 1989, 15).

La transcrita doctrina se reitera recientemente en el FJ 2 de la citada STC 21/2017.

Si bien las medidas autonómicas dictadas para combatir la pobreza energética al amparo de la exclusividad competencial de la Comunidad Autónoma en materia de protección de consumidores y usuarios articulan realmente una técnica de protección para determinado grupo de población, proyectan no obstante una incuestionable incidencia en materia energética. Por ello, tal regulación autonómica solo podrá estimarse ajustada al orden constitucional de competencias si no entra en contradicción con la normativa básica dictada por el Estado en el ejercicio de las competencias que ostenta sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad

económica» y sobre las «bases del régimen minero y energético» ([artículo 149.1.13.ª y 25.ª CE](#)).

El propio carácter transversal de la competencia autonómica sobre consumo tiene como consecuencia que su ejercicio se sujete a las normas que, con carácter básico, haya dictado el Estado en aquellos ámbitos en los que prevalece la necesidad de asegurar cierta uniformidad, como acontece en el presente supuesto con la regulación del régimen del suministro energético, o más en particular, la de su régimen económico. De esta forma, para evitar que quede menoscabada dicha necesaria uniformidad, en caso de colisión, prevalecerá el título competencial estatal.

c) Otra de las competencias a las que acude el legislador autonómico para fundamentar su normativa sobre pobreza energética, es la relativa a **servicios sociales**.

La [STC 40/2013, de 14 de febrero \(RTC 2013, 40\)](#), FJ 4, recuerda la doctrina constitucional sobre el alcance de la materia asistencia social cuando afirma que «atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces» ([STC 36/2012, de 15 de marzo \(RTC 2012, 36\)](#) [\[RTC 2012, 36\]](#), FJ 4).

Concretamente, la distribución de competencias que en materia de asistencia social deriva de lo dispuesto en la Constitución fue examinada por la [STC 243/2012, de 17 diciembre \(RTC 2012, 243\)](#), FJ 3, en la que se afirmó que «La Constitución se refiere a la asistencia social en el [art. 148.1.20ª CE](#) como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho la Comunidad Autónoma de Cataluña en el artículo 166 de su Estatuto de Autonomía que caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusivas; no obstante, como hemos tenido la oportunidad de reiterar, la competencia de la Comunidad Autónoma “no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex [art. 149.1 CE](#), sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico” ([STC 31/2010, de 28 de junio \[RTC 2010, 31\]](#), FJ 104). Al respecto, debemos insistir una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el [art. 149.1 CE](#), aunque se enuncien como “competencias exclusivas”, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional. Por tanto, y como ya tuvimos ocasión de afirmar en relación, precisamente, con el [artículo 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña](#), “el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas ([art. 149.1.6. 7 y 17 CE](#), entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el [art. 149.1 CE](#), puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios” (STC 31/2010, FJ 104)» .

Así pues, las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el [art. 149.1 CE](#), aunque se enuncien como competencias exclusivas en los correspondientes Estatutos de Autonomía, como sucede con la relativa a la asistencia social, no impiden el ejercicio por el Estado de sus propias competencias previstas en aquel precepto constitucional.

Por tanto, sin negar la existencia de situaciones sociales de especial vulnerabilidad a las que se trata de dar respuesta por las diferentes Comunidades Autónomas, tampoco es cuestionable, pues así vemos que lo ha establecido el Tribunal Constitucional, la confluencia de competencias estatales y autonómicas en este ámbito de intervención en el que la normativa autonómica debe considerar la existencia de un Derecho estatal sobre la materia. Y ello porque, en definitiva, la política social en relación con la pobreza energética se centra en la intervención de las distintas Administraciones competentes para configurar un sistema que permita el acceso al suministro energético, pero debiendo ajustarse siempre dichas intervenciones al marco competencial establecido en la Constitución.

d) Por último, como también indicamos, la **competencia sobre energía** se viene invocando asimismo como título competencial para amparar el dictado de normativa autonómica en la materia. El carácter de compartida que a esta competencia atribuyen los distintos Estatutos de Autonomía se traduce principalmente en que la misma habrá de ejercitarse con sujeción a las reglas 13 y 25 del [artículo 149.1 CE](#). Es decir, su ejercicio permite la adopción de medidas destinadas a afrontar la pobreza energética que entrañen alternativas de actuación proporcionadas pero que no incurran en extralimitaciones competenciales al no respetar la normativa dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias y, por tanto, no ajustarse y contravenir así las bases estatales en materia energética.

Especial cuidado habrá de tenerse en el análisis de constitucionalidad de aquellas normas autonómicas que introduzcan reglas específicas en el ámbito del régimen económico del sector eléctrico en tanto pudieran llegar a incidir en aspectos concretos de la relación económica que vincula a las compañías comercializadoras de electricidad con los consumidores y repercutir de ese modo en el conjunto del sistema eléctrico.

3. Por último, para completar este análisis de los títulos competenciales de posible invocación en la materia estimamos interesante incluir una referencia a la doctrina constitucional que establece el **carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto a la competencia material**, de manera que la titularidad de aquella queda ligada a la competencia sustantiva de que se trate (entre muchas otras, [STC 34/2013, de 14 de febrero](#) (RTC 2013, 34), RTC 2013, 34, FJ 19). En concreta referencia al sector eléctrico, dicha doctrina ha sido reiterada en el FJ 6 de la [STC 30/2016, de 18 de febrero](#) (RTC 2016, 30), por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la [Ley 24/2013](#).

En efecto, «es una regla de deslinde competencial muy reiterada por este Tribunal que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pareja, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate» ([SSTC 168/1993 \[RTC 1993, 168\]](#), FJ 8; 87/1985, de 16 de julio [\[RTC 1985, 87\]](#), FJ 8; y 48/1988, de 22 de marzo [\[RTC 1988, 48\]](#), FJ 25). Por ello, como dijimos en la [STC 124/2003, de 19 de junio \[RTC 2003, 124\]](#) (FJ 8), las Comunidades Autónomas «pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales

dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador ([art. 25.1 CE](#)), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio ([art. 149.1.1 CE](#); [SSTC 87/1985, de 16 de julio \[RTC 1985, 87\]](#), FJ 8; y 196/1996, de 28 de noviembre [\[RTC 1996, 196\]](#), FJ 3)» ([STC 8/2012, de 18 enero](#) (RTC 2012, 8), RTC 2012, 8, FJ 11).

Por tanto, el juicio de constitucionalidad sobre determinada normativa sancionadora se halla estrechamente conectado al de la regulación sustantiva a la que la misma se vincula.

De esta forma, a modo de ejemplo, cabría afirmar que en aplicación de la doctrina expuesta y en coherencia con lo que afirmado en relación con las competencias sustantivas, careciendo las Comunidades Autónomas de competencia para establecer el régimen jurídico de acceso al suministro energético no podrán prever prohibiciones de suspensión del suministro de electricidad en supuestos distintos a los que establezca la normativa estatal y, en consecuencia, aquellos preceptos autonómicos en los que se establecieran infracciones y sanciones por infringir tales prohibiciones de corte del suministro habrán de apreciarse igualmente vulneradores del orden constitucional y estatutario de competencias.

En definitiva, correspondiendo al Estado la regulación de los aspectos sustantivos del suministro de energía, sólo a él compete el establecimiento de las correspondientes infracciones y sanciones respecto de aquellos.

III. NORMATIVA BÁSICA ESTATAL EN MATERIA ENERGÉTICA

En ejercicio de las competencias previstas en el [art. 149.1.13.ª y 25.ª CE](#), el Estado ha venido a instaurar un régimen jurídico común de acceso al suministro en España, en el que se integra la normativa básica de protección a los consumidores vulnerables inmersos en situaciones de pobreza energética y que en la actualidad se materializa en las Leyes 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos ([RCL 1998, 2472](#)), en adelante, Ley 34/1998, y su normativa de desarrollo: [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 \(RCL 2000, 2993\)](#), en adelante RD 1955/2000, y [Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural \(RCL 2002, 3091\)](#), en adelante RD 1434/2002.

La normativa estatal relativa a la protección del consumidor vulnerable, tanto en el ámbito eléctrico como gasista, tiene su origen en las [Directivas 2009/72/CE](#) y [2009/73/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009.

En efecto, el [art. 3.7](#) de la [Directiva 2009/72/CE](#), 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 específicas previsiones de la normativa comunitaria se llevó a cabo mediante el [Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo \(RCL 2012, 435\)](#), 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 [Ley 54/1997, de 27 de noviembre](#), del sector eléctrico [\(RCL 1997, 2821\)](#) que, tras la aprobación de la [Ley 24/2013](#), pasaron a ser los arts. 45.1 y 43.3, respectivamente, con un contenido no modificado. En concreto, el entonces [art. 44.5](#) Ley 54/1997 y ahora [art. 43.3](#) Ley 24/2013 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](#) Ley 54/1997 y ahora [art. 45.1](#) Ley 24/2013, en que se pretende dar concreta regulación a los «consumidores vulnerables», que es el título de dicho precepto en la Ley 24/2013, estableciendo, 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 –párrafo que como señalaremos ha resultado modificado en 2016 introduciendo la posibilidad de distinguir categorías respecto de los consumidores vulnerables– que «La definición de los consumidores vulnerables y de sus categorías y los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para este colectivo, se determinarán reglamentariamente por el Gobierno».

En coherencia con esta posible inclusión de distintos colectivos de vulnerables, la nueva redacción del apartado 3 del [artículo 45](#) [Ley 24/2013](#) indica que el valor base sobre el que se aplique el bono social podrá ser distinto según las categorías de consumidores vulnerables que se establezcan, y seguirá denominándose tarifa de último recurso, pudiendo haber más de una.

En lo referido a la normativa gasista, la trasposición y desarrollo de la concreta previsión comunitaria respecto de consumidores vulnerables también se llevó a cabo por el [Real Decreto-Ley 13/2012](#), dándose nueva redacción al vigente [art. 57.3](#) [Ley 34/1998](#), en el que se afirma 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 existe al respecto.

Pues bien, centrándonos en la cuestión relativa al suministro energético, en particular, en la polémica surgida en torno a la procedencia de que las Comunidades Autónomas pudieran prohibir su suspensión a determinado colectivo especialmente vulnerable, hemos de comenzar destacando que aquella disputa tuvo lugar con anterioridad a 2016, al no hallarse entonces prevista tal posibilidad ni en la Ley 24/2013 ni en la Ley 34/1998 ni en su normativa básica de desarrollo pero que hoy, dada la modificación llevada a

cabo en la Ley 24/2013, puede entenderse superada con carácter general.

En efecto, la anterior redacción del [art. 52.3 Ley 24/2013](#) disponía que el suministro podrá suspenderse a los consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo. No se preveían por tanto en la Ley estatal excepciones a la suspensión del suministro por falta de pago de los consumidores vulnerables o en situación de pobreza energética. De igual manera, tampoco el [art. 85.1 RD 1955/2000](#) establecía tales excepciones, limitándose a señalar que «La empresa distribuidora podrá suspender el suministro a consumidores privados 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». No se preveía por tanto exención reglamentaria alguna a dicha posibilidad de suspensión para el colectivo de consumidores vulnerables.

La normativa básica eléctrica anterior a 2016 únicamente eximía de la posibilidad de corte de suministro a los denominados suministros esenciales regulados en el [artículo 45](#) de la Ley 24/2013 entre los que no se hallaban incluidos los hoy denominados consumidores vulnerables severos. Esta preliminar opción del Estado era la de proteger al consumidor vulnerable mediante un sistema de bonificación a través de la financiación de parte del precio del suministro de la electricidad y del gas pero no mediante el establecimiento de prohibiciones de desconexión del suministro respecto a dichos clientes. A la vista de lo que se disponía en dicha normativa estatal, el Gobierno de la Nación interpuso ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos del Decreto-ley de Cataluña, de 23 de diciembre [\(LCAT 2014, 301\)](#), por el que se modifica la [Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña \(LCAT 2010, 507\)](#), al estimar que los mismos invadían competencias exclusivas del Estado y contravenían la normativa estatal de carácter básico de manera insalvable, incurriendo en inconstitucionalidad mediata. Estimándolo así el Tribunal mediante sentencia 62/2016, de 17 de marzo.

Por su parte, el siguiente apartado 4 del [RD 968/2014](#) de la [Ley 24/2013](#) imponía en su redacción original la obligación de servicio público de financiación del coste del bono social a las entidades que desarrollasen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica, habiendo sido tal apartado desarrollado mediante [Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre, por el que se establece el método y las condiciones para el cálculo de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social \(RCL 2014, 1562\)](#), en adelante RD 968/2014.

Pues bien, precisamente tras la impugnación de dicho [Real Decreto-Ley 7/2016, de 23 de diciembre \(RCL 2016, 1442\)](#) y la estimación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo de los recursos interpuestos contra el mismo (SSTS 2279/2016 y 2280/2016, ambas de 24 de octubre, RJ 2016, 5331 y RJ 2016, 5332; [STS 2296/2016, de 25 de octubre](#) (RJ 2016, 5365), RJ 2016, 5365 y [STS 2334/2016, de 2 de noviembre](#) (RJ 2016, 5812), RJ 2016, 5812), el régimen de financiación del bono social previsto en el [artículo 45.4](#) de la [Ley 24/2013](#) fue declarado inaplicable por incompatible con la [Directiva 2009/72/CE](#) por considerarse que (i) incumplía la exigencia en ella prevista relativa a que «las obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Comunidad el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales» y estimarse asimismo que (ii) vulneraba el principio de proporcionalidad en cuanto que hacía

recaer la carga de financiación sobre determinados agentes del sistema eléctrico, con exclusión de otros, de manera indefinida y sin ningún tipo de medida compensatoria.

Las sentencias del Tribunal Supremo sobre el bono social han sido recurridas en amparo ante el Tribunal Constitucional por la Administración General del Estado por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, cuestionándose en tales demandas el alcance de las facultades interpretativas del juez ordinario que, sin plantear previamente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, decide inaplicar una norma con rango de Ley por contraria al ordenamiento comunitario.

Sin perjuicio de la interposición y actual pendencia de tales recursos de amparo, los referidos pronunciamientos del Tribunal Supremo originaron la urgente necesidad de regular una nueva forma de financiación del bono social, dictándose al efecto el [artículo 45.4](#), en adelante RD-Ley 7/2016, en el que se introduce una importante modificación del [artículo 45](#) de la [Ley 24/2013](#) al objeto de establecer tal mecanismo de financiación. La urgencia de esta regulación se justifica en la propia exposición de motivos de la norma dado que «el propio bono social, configurado como un descuento sobre el precio voluntario para el pequeño consumidor, no se ha visto afectado por la sentencia y, en consecuencia, sigue aplicándose en la facturación a los consumidores vulnerables que tienen derecho a ello». Dicho preámbulo pone asimismo de manifiesto que para la regulación de esta nueva forma de financiación del bono social «se han tomado como punto de partida los mecanismos previamente existentes y los pronunciamientos contenidos en las resoluciones judiciales que los han revisado, con el objetivo de determinar un sistema de financiación que se ajuste a las exigencias resultantes del artículo 3.2 de la referida directiva».

De esta forma, el principal aspecto de la nueva regulación es que continúa asegurando la financiación del bono social que seguirá a cargo de las compañías eléctricas aunque salvando el carácter discriminatorio del anterior sistema que había llevado al Tribunal Supremo a declararlo inaplicable pues, frente al 94% de antes, se incluye ahora al 100% del sistema.

En este sentido, destaca el preámbulo que la alternativa contemplada en el RD-Ley relativa a la financiación por parte de los sujetos vinculados a la actividad de comercialización de energía eléctrica (se impone ahora la asunción del coste del bono social a las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica, o a las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario), se muestra como la más adecuada y concordante con la naturaleza y finalidad perseguida por el bono social, pero sin que dicha obligación tenga carácter permanente, pues se prevé su revisión al menos cada cuatro años.

En efecto, el mecanismo del bono social queda ahora vinculado a la actividad de comercialización al consistir en el abono por los consumidores de un precio inferior por la electricidad consumida a través de un descuento que aplica el comercializador en la factura, por lo que quienes realizan esta actividad son los obligados a soportar el coste que conlleva y no quienes ejercen otras actividades en el sector eléctrico como el transporte y la distribución, ya que teniendo éstos un sistema de retribución regulada, la financiación del bono social exigiría su reconocimiento como un coste más de su actividad y su incorporación a la retribución regulada que les es asignada y con ello su traslación a los consumidores –también a los vulnerables beneficiados por el bono social– a través de los peajes de acceso. Dicha circunstancia concurriría asimismo en relación con las instalaciones de producción de energía eléctrica con régimen

retributivo específico: el coste del bono social habría de ser reconocido de forma directa como coste en su retribución a la operación, con su consecuente traslado a los consumidores a través de los peajes de acceso.

Además, para que el reparto del coste del bono social sea equitativo se impone se realice sobre la cuota de mercado de los sujetos que realizan la actividad de comercialización obtenida a partir del número de clientes a los que suministran.

Por otra parte, el RD-Ley 7/2016 ha venido también a conferir mayor protección a los consumidores vulnerables de energía eléctrica al introducir ciertas medidas en la redacción que confiere a determinados preceptos de la Ley 24/2013.

Así, como ya dejamos indicado, en la definición de consumidores vulnerables se permite que se diferencien por categorías, pudiendo surgir distintos colectivos de vulnerables en función de sus características sociales y poder adquisitivo, y los umbrales de renta que se establezcan; consecuentemente, el valor base sobre el que se aplique el bono social será distinto según las categorías de consumidores vulnerables y seguirá denominándose tarifa de último recurso, pudiendo haber más de una (artículo 45 apartados 1 párrafo segundo y 3 Ley 24/2013). Se contempla igualmente la ampliación hasta cuatro meses del plazo para suspender el suministro en caso de impago para los consumidores vulnerables que se determinen reglamentariamente ([artículo 52.3](#) Ley 24/2013).

También, mediante la adición de un párrafo j) en el apartado 4 del [artículo 52](#) Ley 24/2013, se crea una nueva categoría en la lista de suministros de energía eléctrica que tienen carácter de esenciales: los suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén siendo atendidos por los servicios sociales de las Administraciones Públicas competentes en relación con dichos suministros por hallarse, en atención a su renta, en riesgo de exclusión social.

En consecuencia, a este colectivo de consumidores vulnerables severos no les serán de aplicación las previsiones relativas a la suspensión del suministro (artículo 52.3 último párrafo Ley 24/2013) y de recargos o afectación por las empresas distribuidoras de los pagos que perciban de aquellos de sus clientes que tengan suministros vinculados a servicios declarados como esenciales en situación de morosidad (artículo 52.4.j último párrafo Ley 24/2013).

Las aportaciones que deban realizarse por estos suministros esenciales estarán diferenciadas de las que correspondan al bono social y tendrán un límite máximo a fijar por orden del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Asimismo, tendrán carácter parcial o de cofinanciación, complementando las que realicen las Administraciones Públicas competentes encargadas de atender a los suministros que se identifiquen en situación de riesgo de exclusión social, y se establecerán reglamentariamente los mecanismos y actuaciones necesarios para su asignación ([artículo 149.1](#) [Ley 24/2013](#)).

Recordando el carácter instrumental que concurre en la competencia sancionadora por su conexión con la regulación sustantiva de que se trate y que, en lo que aquí nos interesa, se halla recogida en la Ley 24/2013 dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de suministro energético, interesa también destacar que, de conformidad con la redacción que adoptan los [artículos 45](#) y [52](#) Ley 24/2013, el Gobierno al dictar el RD-ley 7/2016 introduce nuevas infracciones administrativas en los [artículos 64](#), [65](#) y [66](#) Ley 24/2013, perfeccionando así el contenido del régimen

estatal sancionador en la materia que ha de ser unitario.

También se encarga el RD-Ley 7/2016 de proteger y reforzar la transparencia en la contratación de los consumidores vulnerables, señalando en tal sentido su exposición de motivos que se introducirán mejoras en los procedimientos de suspensión del suministro de energía eléctrica, con comunicaciones adicionales antes de proceder a la suspensión y con indicadores similares a los que existen en el ámbito financiero para facilitar la comparación de las distintas ofertas comerciales a los clientes minoristas. A tal efecto, el artículo 2 RD-Ley 7/2016 indica que «El Gobierno impulsará las medidas de protección y de mejora de transparencia en la contratación del suministro de los consumidores vulnerables».

El mecanismo para la financiación transitoria del coste del bono social que se prevé en la nueva redacción del [artículo 45](#) Ley 24/2013 lo fija la disposición transitoria única del RD-Ley 7/2016 y, por su parte, la disposición final segunda del RD-Ley 7/2016 concede al Gobierno un plazo máximo de tres meses para que desarrolle la normativa por la que se establezcan los términos y condiciones de aplicación de estas medidas de protección al consumidor vulnerable.

Al amparo de iguales competencias que las que fueron ejercitadas para dictar el régimen de acceso al suministro de energía recogido en la Ley 24/2013, la disposición final primera del RD-Ley 7/2016 invoca también como fundamento habilitante de las modificaciones que introduce en dicho texto legal, las competencias del Estado previstas en el [artículo 149.1.13.ª y 25.ª](#) [CE](#).

Como hemos visto, con carácter general, la Ley 24/2013 y, en particular, los preceptos relativos a los consumidores vulnerables (artículo 45) y a la interrupción del suministro (artículo 52.3) tienen carácter básico al haber sido dictados al amparo de las competencias estatales ex [artículo 149.1.13.ª y 25.ª](#) [CE](#) ([disposición final segunda](#) Ley 24/2013), remitiéndose su desarrollo a un futuro reglamento gubernamental ([disposición final cuarta](#) Ley 24/2013 y disposición final segunda RD-Ley 7/2016).

En el caso de la interrupción del suministro, su desarrollo reglamentario hemos visto lo contiene el [RD 1955/2000](#) y, en tanto no se ha dictado aún un reglamento definidor de los consumidores vulnerables, el bono social se ha venido aplicando en los términos de la [disposición transitoria décima](#) de la Ley 24/2013 y hoy en los de la disposición transitoria única del RD-Ley 7/2016.

Sin duda, el nuevo marco legislativo que ofrece el RD-Ley 7/2016 requiere de un desarrollo reglamentario que actualice los requisitos que permitan acogerse al bono social y refuerce la protección a los consumidores vulnerables. A dicho desarrollo se pretende dar respuesta con el proyecto de Real Decreto por el que se regula el consumidor vulnerable de energía eléctrica, el bono social y las condiciones de suspensión del suministro para consumidores con potencia contratada igual o inferior a 10 kW, cuyo borrador²⁾ se halla publicado en el portal del Ministerio de energía, Turismo y Agenda Digital, actualmente en trámite de participación pública.

En este sentido, tratando de corregir la situación tolerada por la actual definición de consumidores vulnerables –que, al no recoger como elemento clave la renta de las familias, consiente que se destine un porcentaje muy importante de las ayudas a segundas residencias de hogares no vulnerables en lugar de destinarlas a viviendas habituales de familias vulnerables–, en la definición que proyecta el artículo 3 del RD se crean ya diferentes categorías para los hogares vulnerables que cumplan los requisitos de acuerdo a los umbrales de renta que se establecen mediante el *Indicador Público de*

Renta de Efectos Múltiples (IPREM) (artículo 3.2 proyecto RD), relacionando además a continuación hasta tres circunstancias especiales basadas en supuestos socioeconómicos –discapacidad igual o superior al 33%, condición de víctima de violencia de género, condición de víctima de terrorismo– que permiten ampliar los umbrales de renta anteriores (artículo 3.3 proyecto RD).

Asimismo, dentro de los consumidores vulnerables y a efectos de beneficiarse de un bono social de mayor cuantía, se crea la categoría de los vulnerables severos, que serán aquellos hogares cuya renta mensual sea inferior o igual al 50% del umbral aplicable dentro de su categoría (artículo 3.4 proyecto RD) y, a su vez, dentro de los vulnerables severos, se formula la categoría de los consumidores en riesgo de exclusión social que serán los que cumpliendo los umbrales de renta previstos, por sus especiales características, estén siendo atendidos por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financien al menos el 50 por ciento del importe de su factura en los términos previstos en el RD. El suministro de este consumidor será considerado esencial (artículo 4 proyecto RD).

El proyecto de reglamento persigue igualmente reforzar la protección de los consumidores vulnerables garantizándoles el cumplimiento de los requisitos prescritos para que puedan acogerse al bono social, a tal efecto prescribe determinadas obligaciones de información en las comunicaciones o requerimientos de pago de facturas que hagan las empresas comercializadoras a los consumidores y prohíbe imponer penalización o coste adicional alguno en el supuesto de cambio en la modalidad de contratación de un consumidor en mercado libre que solicite acogerse al precio voluntario para el pequeño consumidor (artículo 5 proyecto RD).

Se implantan también procedimientos para que, a través de la correspondiente aplicación electrónica disponible en la Sede Electrónica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, el consumidor pueda solicitar el bono social y el comercializador de referencia comprobar el cumplimiento de los requisitos para ser consumidor vulnerable (artículos 7 y 8 proyecto RD). Se precisan también los aspectos relativos a la aplicación del bono social, las condiciones para su renovación (artículos 9 y 10 proyecto RD) y la obligación de que el consumidor comunique cualquier cambio en las condiciones que le dan derecho a su percepción (artículo 11 proyecto RD).

La financiación del bono social se detalla en el capítulo V del proyecto, fijándose el método de cálculo por el que se determinará para cada año, los porcentajes de reparto de la cuantía asociada al bono social a financiar por cada sociedad o grupo de sociedades, y los procedimientos de liquidación y de regularización de las cantidades a financiar. Sociedades o grupos de sociedades que se prevé asuman también, para cofinanciar con las Administraciones autonómicas o locales correspondientes, el coste del suministro de los consumidores en riesgo de exclusión social (capítulo IV proyecto RD).

Por otra parte, el proyecto trata también de asegurar que las situaciones de impago sean efectivamente notificadas a los consumidores por parte de las comercializadoras, previendo hasta tres reclamaciones fehacientes de pago y fijando las condiciones en las que puede ser suspendido el suministro de los consumidores con una potencia contratada igual o inferior a 10 kW, recogiendo lo que ya estableciera el RD-Ley 7/2016, la ampliación del plazo para poder iniciar el procedimiento de suspensión de 2 a 4 meses en el caso de los consumidores vulnerables acogidos al bono social y la prohibición de corte del suministro para los consumidores vulnerables severos en situación de exclusión social (artículos 19 y 20 proyecto RD). Las reclamaciones de pago impuestas a las comercializadoras se llevarán a cabo ajustándose a los modelos que

para cada una de aquellas prevén los anexos I, II y III del proyecto.

Tratando de reforzar los procedimientos de comunicación y coordinación entre las Administraciones competentes en materia de servicios sociales y las comercializadoras, el proyecto obliga a éstas a remitir a las Comunidades Autónomas un listado actualizado, al menos semanalmente, de los usuarios a los que ha hecho una reclamación fehaciente pero no ha recibido el pago de la factura (artículo 19.3 proyecto RD). Únicamente, si transcurrido el plazo que proceda para suspender el suministro no se recibiese el pago de la factura y las Administraciones competentes en materia de servicios sociales hubieran realizado todas las gestiones necesarias, las comercializadoras podrán proceder a su suspensión (artículo 19.4 proyecto RD).

Interesa finalmente subrayar que la disposición final primera del proyecto indica como base jurídica competencial de la norma reglamentaria, las competencias estatales sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y «bases del régimen minero y energético» recogidas en los apartados 13 y 25 del [Ley 24/2013](#) [CE](#), respectivamente.

IV. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA EN LA MATERIA

Todo análisis de constitucionalidad de normativa autonómica, en este supuesto, la que se dicte en materia de pobreza energética, requiere que se lleven a cabo dos pasos sucesivos: (i) enjuiciar el carácter material y formalmente básico de la normativa estatal dictada en esa misma materia y (ii), confirmado tal carácter básico, examinar si existe contradicción entre la normativa autonómica y la estatal, que de resultar real e insalvable por vía interpretativa ocasionaría la inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto de la norma autonómica enjuiciada.

De conformidad con lo expuesto, tras la modificación del [artículo 149.1.13.ª y 25.ª](#) por el RD-Ley 7/2016, el Estado abandona el anterior sistema de protección del consumidor vulnerable que se limitaba a la bonificación de parte del precio del suministro de la electricidad y pasa a adoptar un modelo que otorga mayor protección a la garantía del suministro de estos consumidores a través de (i) ampliar el plazo de suspensión de 2 a 4 meses y de (ii) imponer la prohibición de desconexión para determinado colectivo especialmente vulnerable: consumidores en riesgo de exclusión social ya que, al convertirlo en beneficiario de la imposibilidad legal de interrumpir los suministros considerados esenciales, lo exceptúa del régimen general previsto para los consumidores sujetos a tarifa de último recurso, esto es, del régimen de corte del suministro por impago.

Este nuevo marco de protección del consumidor vulnerable constituye hoy una regulación normativa uniforme en el ámbito de la garantía del suministro de la electricidad, vigente en todo el territorio estatal y que, como señala el fundamento jurídico 10 de la STC 62/2016, resulta 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 \[RTC 2011, 18\]](#), 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](#) (RTC 2016, 32) [\[RTC 2016, 32\]](#), FJ 13 y 18/2011 [\[RTC 2011, 18\]](#), 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 Ley 24/2013 \[RCL 2013, 1852\]](#), así como [art. 57.2 Ley 34/1998](#) [RCL 1998, 2472 y RCL 1999, 318]), 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 Ley 24/2013 \[RCL 2013, 1852\]](#)), 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 \(RCL 1978, 2836\)](#) para establecer el régimen común (STC 32/2016 [\[RTC 2016, 32\]](#), FJ 11).

También el carácter material de la vigente legislación básica estatal relativa tanto a las condiciones en las que puede ser suspendido el suministro de energía eléctrica como a la excepción introducida a dicho régimen de suspensión se desprende del pronunciamiento contenido en igual fundamento jurídico 10 de la STC 62/2016 pues lo manifestado por el Tribunal en relación con la anterior redacción del [artículo 52.3 Ley 24/2013](#) no sólo resulta de plena aplicación a su actual redacción sino que se hace extensivo a la consecuencia de prohibir el corte de suministro derivada calificarse como esencial el suministro a consumidores vulnerables severos ([artículo 52.4.i Ley 24/2013](#)), pues se trata de prescripciones en cuya virtud se fijan «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... 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..., 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 \[RTC 2011, 18\]](#), FJ 8). En tal sentido, también podemos afirmar que el [art. 52.3 Ley 24/2013 \(RCL 2013, 1852\)](#) “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 [\[RTC 2016, 32\]](#), FJ 13)».

Resultaría así confirmado el carácter materialmente básico de la vigente normativa estatal.

Por lo que se refiere a la perspectiva formal, los [artículos 45](#) y [52 Ley 24/2013](#), dado su rango normativo, satisfacen claramente las exigencias para alcanzar la naturaleza de básicos ([disposición final segunda Ley 24/2013](#) y disposición final primera RD-Ley 7/2016). Cabe recordar en este punto que el rango inferior a la Ley que venga a ostentar el futuro desarrollo reglamentario de aquellos preceptos legales no será óbice para apreciar su carácter básico en sentido formal siempre que concurran las condiciones para ser básico desde la perspectiva material. De ser así, una vez se dicte el RD de desarrollo de la Ley 24/2013, las prescripciones que aquél contiene relativas a la definición de consumidor vulnerable, las condiciones de aplicación y renovación del bono social, su mecanismo de financiación, las condiciones de suspensión del suministro a los consumidores vulnerables..., podrán tener naturaleza básica pese a su carácter reglamentario si efectivamente han sido dictadas ejerciéndose correctamente las competencias estatales previstas en los números 13 y 25 del [artículo 149.1 CE](#).

En cuanto al segundo paso que conforma el juicio de constitucionalidad sobre determinada norma autonómica, esto es, la valoración de una posible contravención entre dicha norma y la estatal básica, resulta primordial atender a la modificación sufrida por la normativa estatal que ha de servir de contraste para dicho enjuiciamiento pues, si con anterioridad al RD-Ley 7/2016 existía una normativa básica de protección a los consumidores vulnerables inmersos en situaciones de pobreza energética que quedaba limitada a las tarifas de último recurso y al bono social y que no incidía en el régimen de la interrupción del suministro ni en la reclamación por las comercializadoras de las deudas en caso de impago, hoy hemos visto que ha quedado manifiestamente superado dicho sistema de protección.

Resultando imposible llevar a cabo en este artículo un pormenorizado análisis sobre la constitucionalidad de los distintos preceptos que se contienen en la normativa autonómica recaída en materia de pobreza energética, podemos no obstante destacar ciertas pautas extraídas de la STC 62/2016 que nos permitirán dilucidar si tales preceptos encuentran o no amparo en los títulos competenciales de la respectiva Comunidad Autónoma.

En primer lugar, ha de prestarse atención a la limitación del ámbito material de enjuiciamiento de la normativa autonómica impugnada de la que parte dicha sentencia y que conduce a restringir su examen a aquellos preceptos que presentan una conexión más estrecha con el ámbito del sector energético y a los que resulta de preferente aplicación, dado el carácter específico del mismo, el título competencial sobre energía que desplaza a títulos competenciales de carácter más amplio relativos a vivienda, consumo o servicios sociales. Se pronuncia en efecto dicha resolución judicial sobre preceptos que 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 introduciendo causas de suspensión de la interrupción del suministro eléctrico o de gas. En tal sentido, afirma su fundamento jurídico 5 que el precepto recurrido «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».

De conformidad con ello, aquellas previsiones legales autonómicas que, por su contenido y finalidad, incidan en el régimen jurídico común de acceso al suministro eléctrico en España imponiendo a las comercializadoras derechos y obligaciones mediante la implantación de causas de suspensión de la interrupción del suministro eléctrico más allá de lo ordenado básicamente, incurrirán en vicio de inconstitucionalidad por mucho que legalmente se configuren como medidas protectoras de situaciones de vulnerabilidad económica dictadas al amparo de la asistencia social y la protección del consumidor.

De igual manera, pese a que la STC 62/2016 no haya entrado a valorar, por falta de carga argumental impugnatoria, si la definición que ofrece el Decreto-Ley autonómico objeto de recurso de las personas en situación de vulnerabilidad económica resulta o no contraria al orden constitucional de distribución de competencias en materia energética entre el Estado y la Comunidad Autónoma autora de la norma y carezcamos de esa

forma de un pronunciamiento jurisprudencial explícito al respecto, entendemos que, dado que ninguna de las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido estatutariamente pueden facultarlas para contradecir las bases estatales y que su ejercicio ha de sujetarse siempre a las normas dictadas por el Estado en aquellos ámbitos en los que prevalece la necesidad de asegurar cierta uniformidad, la delimitación de diferentes colectivos de personas en situación de vulnerabilidad económica, en tanto tiene relevancia en caso de falta de pago del suministro de electricidad, no puede llevarse a cabo en forma distinta a como lo prevea la legislación estatal que actualmente se limita a la configuración del colectivo de vulnerables severos pero que, como hemos indicado, en un próximo desarrollo reglamentario, proyecta delimitar diferentes categorías de dicho colectivo.

Por tanto, resulta innegable que tanto la definición del concepto de consumidor vulnerable como la creación de otros sustancialmente similares tienen efectos en el orden económico y por tanto entran dentro de las competencias estatales exclusivas contempladas en el [artículo 149.1 CE](#). Como vimos, el Tribunal ha sido claro a este respecto al señalar que las competencias básicas del Estado en el ámbito energético alcanzan a la «determinación de un régimen económico uniforme para todo el territorio español».

Tal uniformidad se vería quebrantada si las Comunidades Autónomas pudieran delimitar, conforme a sus propios criterios y para cada uno de sus respectivos territorios, los colectivos de personas susceptibles de beneficiarse de ciertas medidas de protección en el ámbito energético que tienen una indudable repercusión económica en la financiación del sistema eléctrico español. En definitiva, entrando dentro de las competencias del Estado en el ámbito energético el estatuto jurídico del consumidor vulnerable, las definiciones de las personas en situación de vulnerabilidad económica que recojan las diversas normas autonómicas podrán estimarse viciadas de inconstitucionalidad si no se adecuan a lo dispuesto en la legislación básica estatal del sector eléctrico.

Ahora bien, en el aspecto relativo a la prohibición de corte del suministro interesa poner de manifiesto que el fallo de inconstitucionalidad de la STC 62/2016 respecto de determinados preceptos del Decreto-Ley de Cataluña 6/2013, y que se basó en la realización de un juicio de contraste 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–, diferiría sin duda del que se alcanzase en la actualidad tras haberse matizado sustancialmente la contradicción entre ambas normativas. Evidentemente, los preceptos que dicha sentencia ha apreciado inconstitucionales y declarado nulos, de conformidad con el mandato contenido en el [artículo 39.1 de la LOTC](#), no vienen a recuperar su validez por la existencia de una nueva normativa de contraste pues la nulidad allí declarada vino a suponer tanto la imposibilidad de seguir aplicando tales preceptos en el futuro como la remoción de los efectos que los mismos produjeran en el pasado. Distinto es que se llevare a cabo un nuevo examen sobre la conformidad competencial de la normativa autonómica protectora de los consumidores vulnerables y, en su caso, se concluyera que nos hallamos hoy ante un correcto ejercicio de sus competencias por la Comunidad Autónoma que no contradice de manera insalvable la regulación de la vigente [Ley 24/2013](#) en que la que se ha introducido la prohibición de desconexión para determinado colectivo vulnerable.

No obstante, también sería posible que al llevar a cabo el análisis de contraste entre la normativa autonómica dictada con anterioridad a la implantación del nuevo sistema estatal de protección del consumidor vulnerable y la normativa legal básica hoy vigente

–y, en su caso, la reglamentaria igualmente básica que se dicte– llegue a apreciarse una inconstitucionalidad sobrevenida de aquella por entrañar su regulación, no un mero desarrollo o complemento, sino una contradicción con las nuevas bases estatales. En particular, las categorías de colectivos vulnerables o la fijación de otras causas de suspensión del suministro que introduzca el legislador autonómico apartándose de las estatalmente previstas no cabría apreciarlas amparadas en las facultades de desarrollo de la normativa básica que ostentan las Comunidades Autónomas, pues la determinación de un «régimen económico uniforme» del sector energético en todo el territorio nacional entra de manera innegable dentro de las competencias del Estado.

De esta forma, una vez entre en vigor el proyecto de Real Decreto en el que hemos visto se introduce la definición del consumidor vulnerable precisándose sus características sociales y niveles de renta y en el que se detalla asimismo el mecanismo de financiación del bono social y del coste del suministro del consumidor en riesgo de exclusión social, las definiciones que sobre la situación de vulnerabilidad económica o aquellas previsiones que pudieran perjudicar al modelo de financiación estatal se hallen recogidas en normas autonómicas pudieran llegar a adolecer de inconstitucionalidad sobrevenida en tanto resulten contrarias a las normas reglamentarias básicas. Asimismo, si se llegara a estimar que la normativa dictada por Comunidades Autónomas en relación con las condiciones de corte del suministro perjudicase el mecanismo articulado por el Estado para proceder a tal suspensión (capítulo VI del proyecto de RD) igualmente devendrá inconstitucional por menoscabar el ejercicio de la competencia estatal en materia de coordinación y planificación de la actividad económica sobre energía.

A la vista de los razonamientos expuestos, puede inferirse que, en aquellos casos en que las medidas adoptadas por una Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias puedan interferir en el normal desenvolvimiento de las que, al amparo del artículo 149.1.13.^a y 25.^a de la Constitución, apruebe el Estado, comprometiendo su virtualidad práctica, se produce una injerencia en la competencia estatal contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

V. CONCLUSIONES

1. Una correcta delimitación del marco competencial constitucional y estatutario en materia de pobreza energética exige atender a diversos títulos estatales y autonómicos.
2. Los títulos que, con carácter concurrente, atribuyen al Estado competencia para la determinación de las bases en materia eléctrica y gasística y para el establecimiento del régimen económico en dichos sectores son los incluidos en los números 13 y 25 de la [Ley 24/2013](#) [CE](#) y en ellos, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, han de considerarse incluidas tanto la determinación de un régimen económico uniforme como la garantía del suministro en las debidas condiciones de continuidad y seguridad a todos los consumidores dentro del territorio nacional.
3. Los títulos competenciales que las Comunidades Autónomas han venido invocando para amparar el dictado de sus medidas en materia de pobreza energética son muy diversos: vivienda, consumo, servicios sociales, desarrollo de las bases del régimen energético. La licitud del alcance de tales títulos en relación con los del Estado ha sido valorada por la abundante jurisprudencia del TC que ha recaído sobre el contenido de cada uno de ellos y que, partiendo de reglas interpretativas contenidas en los FFJJ 57 a 61 de la STC 31/2010, indican, en definitiva, que la regulación autonómica resultante del ejercicio de competencias exclusivas no puede en ningún caso menoscabar el ejercicio

legítimo que el Estado haga de sus competencias ex [artículo 149.1.13](#) y [25](#) CE y suponer un uso que perjudique la efectividad de dichas competencias estatales.

4. El carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto a la competencia sustantiva de que se trate afirmado reiteradamente por el TC, supone consecuentemente que sólo al Estado compete el establecimiento de las correspondientes infracciones y sanciones del régimen jurídico de acceso al suministro energético.

5. La normativa básica estatal de protección a los consumidores vulnerables contenida en la [Ley 24/2013](#) sufre una importante modificación por el RD-Ley 7/2016, y no sólo respecto al régimen de financiación del bono social, también la opción estatal anterior a 2016 de protección al consumidor vulnerable mediante un sistema de bonificación a través de la financiación de parte del precio de suministro de la electricidad pasa a ser de establecimiento de previsiones de desconexión del suministro respecto a dichos clientes. Igualmente, el RD-Ley 7/2016 introduce medidas en la Ley 24/2013 que confieren mayor protección a los consumidores vulnerables y que refuerzan la transparencia en su contratación.

6. Precisamente, al desarrollo reglamentario que requiere el marco legislativo introducido por el RD-Ley 7/2016 se trata de dar respuesta con el proyecto de Real Decreto por el que se regula el consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores de energía eléctrica, y en cuya disposición final primera se prevé como base jurídica competencial de dicho texto reglamentario las competencias del Estado recogidas en los números 13 y 25 del [artículo 149.1](#) CE.

7. El análisis de constitucionalidad de la normativa autonómica que se dicte en materia de pobreza energética exige un enjuiciamiento previo del carácter material y formal de la normativa básica estatal en la materia. En este sentido, la STC 62/2016 ha confirmado el carácter materialmente básico de la normativa de protección del consumidor vulnerable contenida en la [Directiva 2009/73/CE](#) tras su modificación por el RD-Ley 7/2016. La naturaleza reglamentaria de los preceptos que se dicten en desarrollo de la Ley 24/2013 no impedirá su carácter formalmente básico siempre que su contenido se ajuste al concepto material de bases del sector eléctrico.

8. Una vez se confirme la naturaleza básica de la normativa estatal, el juicio de constitucionalidad de la normativa autonómica en la materia exigirá seguidamente valorar si existe contradicción entre ambas normativas. La STC 62/2016, limitando el ámbito material de enjuiciamiento de la normativa autonómica a aquellos preceptos más estrechamente conectados con el ámbito energético a los que resulta de preferente aplicación el título competencial sobre energía, afirma en definitiva la inconstitucionalidad de aquellas prescripciones autonómicas que, aun configuradas como medidas protectoras de situaciones de vulnerabilidad dictadas en materia de asistencia social y de protección del consumidor, inciden en el régimen estatal de acceso al suministro eléctrico previendo causas de suspensión de la interrupción de dicho suministro más allá de lo ordenado básicamente.

9. Aun cuando la STC 62/2016 no se pronuncie expresamente sobre la constitucionalidad de la definición autonómica de las personas en situación de vulnerabilidad económica, su doctrina permite concluir que, entrando dentro de las competencias estatales en el ámbito energético el estatuto jurídico del consumidor vulnerable por sus innegables efectos en el orden económico, aquella definición adolecerá de inconstitucionalidad si no se adecúa a la legislación básica estatal del sector eléctrico.

10. No obstante, las normativas estatal y autonómica actualmente vigentes en materia

de prohibición de corte del suministro eléctrico difieren de las que fueron contrastadas en la STC 62/2016, apareciendo hoy matizada la contradicción entre ambas. Un nuevo examen sobre la conformidad competencial podría conducir bien a estimar correcto el ejercicio de las competencias autonómicas al no apreciarse contradicción insalvable con la vigente regulación estatal que ya recoge la previsión de desconexión para determinado colectivo vulnerable, bien a apreciar una inconstitucionalidad sobrevenida por vulnerar aquellas las nuevas bases estatales, en particular, las de carácter reglamentario en las que se puedan llegar a definir el consumidor vulnerable y sus características sociales y niveles de renta, o en las que se llegasen a detallar el mecanismo de financiación del bono social y del coste del suministro del consumidor en riesgo de exclusión social o el mecanismo estatalmente articulado para cortar el suministro.

11. En definitiva, en aquellos casos en los que las medidas autonómicas adoptadas dificulten o perturben la efectividad de los mecanismos arbitrados por el Estado para regular el sistema de acceso al suministro eléctrico, menoscabando sus competencias sobre régimen energético, se producirá por la Comunidad Autónoma que las haya dictado una injerencia competencial contraria a la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

Disposiciones normativas

- 🔗 [Directiva 2009/72/CE](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009.
- 🔗 [Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009.
- 🔗 [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio](#), de reforma del 🔗 [Estatuto de Autonomía de Cataluña \(RCL 2006, 1450\)](#).
- 🔗 [Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico \(RCL 1997, 2821\)](#).
- 🔗 [Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos \(RCL 1998, 2472\)](#).
- 🔗 [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
- 🔗 [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico \(RCL 2013, 1852\)](#).
- 🔗 [Ley 10/2016, de 7 de junio, de la Región de Murcia \(LRM 2017, 105\)](#).
- 🔗 [Ley 7/2016, de 21 de julio, de la Asamblea de Extremadura \(LEXT 2016, 319\)](#).
- 🔗 [Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de Aragón \(LARG 2016, 351\)](#).
- 🔗 [Ley 3/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat Valenciana \(LCV 2017, 47\)](#).
- 🔗 [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 \(RCL 2000, 2993\)](#).
- 🔗 [Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de](#)

[transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural \(RCL 2002, 3091\).](#)

🕒 [Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre, por el que se establece el método y las condiciones para el cálculo de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social \(RCL 2014, 1562\).](#)

Jurisprudencia

🕒 [STC 1/1982, de 28 de enero \(RTC 1982, 1\).](#)

🕒 [STC 71/1982, de 30 de noviembre \(RTC 1982, 71\).](#)

🕒 [STC 29/1986, de 20 de febrero \(RTC 1986, 29\).](#)

🕒 [STC 48/1988, de 2\(sic\) de marzo \(RTC 1988, 48\).](#)

🕒 [STC 69/1988, de 19 de abril \(RTC 1988, 69\).](#)

🕒 [STC 152/1988, de 17 de marzo \(RTC 1988, 152\).](#)

🕒 [STC 15/1989, de 26 enero, \(RTC 1989, 15\).](#)

🕒 [STC 197/1996, de 28 de noviembre \(RTC 1996, 197\).](#)

🕒 [STC 61/1997, de 20 de marzo \(RTC 1997, 61\).](#)

🕒 [STC 235/1999, de 16 de diciembre \(RTC 1999, 235\).](#)

🕒 [STC 223/2000, de 21 de septiembre \(RTC 2000, 223\).](#)

🕒 [STC 98/2001, de 5 de abril \(RTC 2001, 98\).](#)

🕒 [STC 14/2004, de 13 de febrero \(RTC 2004, 14\).](#)

🕒 [STC 251/2006, de 5 de julio \(RTC 2006, 251\).](#)

🕒 [STC 31/2010, de 28 de junio \(RTC 2010, 31\).](#)

🕒 [STC 18/2011, de 3 de marzo \(RTC 2011, 18\).](#)

🕒 [STC 148/2011, de 28 de septiembre \(RTC 2011, 148\).](#)

🕒 [STC 36/2012, de 15 de marzo \(RTC 2012, 36\).](#)

🕒 [STC 4/2013, de 17 de enero \(RTC 2013, 4\).](#)

🕒 [STC 34/2013, de 14 de febrero \(RTC 2013, 34\) \(RTC 2013\)](#)

🕒 [STC 112/2013, de 9 de mayo \(RTC 2013, 112\).](#)

🕒 [STC 130/2013, de 4 de junio \(RTC 2013, 130\).](#)

🕒 [STC 141/2014, de 11 de septiembre \(RTC 2014, 141\).](#)

- 🔗 [STC 93/2015, de 14 de mayo \(RTC 2015, 93\).](#)
- 🔗 [STC 32/2016, de 18 de febrero \(RTC 2016, 30\).](#)
- 🔗 [STC 62/2016, de 17 de marzo \(RTC 2016, 62\).](#)
- 🔗 [STC 120/2016, de 23 de junio \(RTC 2016, 120\).](#)
- 🔗 [STS 2279/2016, de 24 de octubre \(RJ 2016, 5331\).](#)
- 🔗 [STS 2280/2016, de 24 de octubre \(RJ 2016, 5332\).](#)
- 🔗 [STS 2296/2016, de 25 de octubre \(RJ 2016, 5365\).](#)
- 🔗 [STS 2334/2016, de 2 de noviembre \(RJ 2016, 5812\).](#)
- 🔗 [STC 205/2016, de 1 de diciembre \(RTC 2016, 205\).](#)
- 🔗 [STC 21/2017, de 2 de febrero \(RTC 2017, 21\).](#)
- 🔗 [STC 36/2017, de 1 de marzo \(JUR 2017, 80198\).](#)

FOOTNOTES

1

El presente artículo fue redactado con anterioridad a la publicación en el BOE n.º 242, de 7 de octubre de 2017, del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

2

<http://www.minetad.gob.es/energia/es-ES/Participacion/Paginas/proyecto-RD-consumidor-bono-social.aspx>