

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO**

Núm. Registro: 5424-2017

Excmos. Sres.:

D. Juan José González Rivas
D^a. Encarnación Roca Trías
D. Andrés Ollero Tassara
D. Fernando Valdés Dal-Re
D. D. Santiago Martínez-Vares García
D. Juan Antonio Xíol Ríos
D. Pedro José González-Trevijano Sánchez
D. Alfredo Montoya Melgar
D. Ricardo Enríquez Sancho
D. Cándido Conde-Pumpido Tourón
D^a. María Luisa Baleguer Callejón

ASUNTO: Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno.

SOBRE: Art. 3, en lo relativo al suministro de electricidad y gas de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, del Parlamento de la Comunidad Valenciana, para paliar y reducir la pobreza energética.

AUTO

I. Antecedentes

1. Con fecha 8 de noviembre de 2017, el Abogado del Estado, en la representación que por ministerio de la Ley ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3, en lo relativo al suministro de electricidad y gas, de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética en la Comunidad Valenciana. Los motivos esgrimidos en la impugnación, de naturaleza competencial, eran en síntesis, los siguientes:

a) El recurso tiene por objeto el artículo 3 de la Ley valenciana 3/2017, en lo relativo al suministro de electricidad y gas. Se excluye expresamente el suministro de agua.

b) El objeto central del recurso es el apartado 3 del artículo 3, que establece que: “en caso de que una empresa comercializadora de energía (agua, electricidad o gas) quiera cortar el suministro por razones de impago, deberá comunicar dicha circunstancia a los servicios sociales municipales para que estudien la situación del hogar en riesgo de situación de pobreza energética,

de manera previa al hecho de que se efectúe algún tipo de restricción o corte en el suministro”. No obstante, el precepto se impugna en su conjunto, dada su unidad de sentido.

c) Como precedentes del caso, se citan el resuelto por la STC 62/2016, sobre el Decreto-Ley del Parlamento de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, que modificó la Ley 22/2010, de 20 de julio, del código de consumo de Cataluña, así como otros recursos pendientes ante el Tribunal contra: la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación del citado código de consumo de Cataluña; la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética; el Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia entre otras, de pobreza energética y las Leyes, murciana 10/2016, de 7 de junio y extremeña 7/2016, de 21 de julio, con medidas similares. Se destaca la similitud del supuesto con el de la STC 62/2016 si bien, después de esa sentencia, se dictó por el Estado la nueva regulación sobre el bono social y otras medidas de protección a los consumidores de energía vulnerables, contenida en el Real Decreto-Ley 7/2016, de 23 de diciembre y el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

d) Se denuncia un supuesto de inconstitucionalidad competencial mediata, por vulnerar el artículo recurrido la normativa estatal básica en materia eléctrica y gasista, dictada al amparo de del art. 149.1.13 y .25 CE, que prevalece frente a los títulos competenciales autonómicos de defensa de los consumidores y asistencia social. Así resulta de la STC 62/2016, FJ 7, que se transcribe. La normativa básica vulnerada se recoge en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LH); el Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, sobre actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural; la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (LSE) y la normativa sobre bono social citada (Decreto-Ley 7/2016 y Real Decreto 897/2017).

Recuerda la doctrina constitucional sobre el alcance de las competencias estatales, *ex*, art.149.1.13 y .25 CE en el sector energético, citando la STC 18/2011, sobre la ordenación del sector eléctrico y las SSTC 135/2012, 223/2000 y 197/1996, sobre el sector gasístico. Insiste el recurso en que la competencia estatal para la regulación del régimen económico del sector energético, ampara una normativa uniforme que permita calcular la retribución de los operadores, como peajes de acceso y tarifas de último recurso, que deben ser únicos en todo el territorio nacional (SSTC 18/2011, 148/2011 y 102/2013). En su dictamen sobre la LSE, el Consejo de

Estado, se refirió a la posible inclusión en las bases en esta materia, excepcionalmente, de normas reglamentarias e incluso actos de ejecución, lo que avala la considerable amplitud de la competencia estatal, que permite configurar un sistema eléctrico único para todo el territorio. Entre los ámbitos materiales a los que se extienden las competencias básicas del Estado, se enumeran el régimen económico uniforme, la planificación eléctrica y la garantía de la seguridad y la calidad del suministro (SSTC 18/2011 y 4/2013).

e) Se invoca la STC 62/2016, parcialmente estimatoria del recurso contra la modificación del código de consumo de Cataluña, que estableció una regulación sobre los cortes de suministro por falta de pago a personas en situación de vulnerabilidad económica, similar a la ahora recurrida. La doctrina de esta STC, que reconoció la vinculación preferente de la norma autonómica con el ámbito material de la energía, es de aplicación al caso presente en el que la Ley valenciana altera lo establecido en los arts. 52 LSE y 88 LH, calificados como básicos ya en la STC 18/2011, FJ 8, citada en la STC 62/2016. En particular, en materia de suministro eléctrico, el art. 52.3 LSE permite su suspensión, en las condiciones que reglamentariamente, se determinen, en caso de pequeños consumidores o acogidos a tarifas de último recurso, transcurridos dos meses desde el requerimiento de pago, plazo que se amplía a cuatro meses para categorías de consumidores vulnerables que se determinen reglamentariamente. Como ya se ha anticipado, con posterioridad a la Ley valenciana, se aprobó la normativa estatal sobre bono social y medidas de protección para los consumidores vulnerables a partir de la cual se mantiene y con mayor intensidad, la contradicción entre el artículo impugnado y la normativa básica.

El RD 897/2017, de 6 de octubre, regula con precisión el concepto de consumidor vulnerable a los efectos de aplicación del bono social y de las medidas de protección, en particular en relación con el corte del suministro. El bono social es un descuento en la factura eléctrica, cuyo importe oscila entre un 25 y un 40 por ciento, según distintas categorías de consumidores vulnerables definidas en función de la renta y del tamaño del hogar y que se hace extensivo a colectivos concretos como personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o de terrorismo, pensionista con pensiones mínimas y familias numerosas. En cuanto al corte de suministro, la normativa estatal establece medidas específicas que, en síntesis, se concretan en obligaciones de información a los consumidores por parte de las comercializadoras, tanto sobre los impagos como sobre el derecho a acogerse al bono social y en los plazos de dos o cuatro meses, ya mencionados, desde el impago, para que pueda interrumpirse el suministro. A ello, se añaden

medidas para consumidores vulnerables severos, que estén siendo atendidos por los servicios sociales autonómicos o locales que financien al menos el 50 por ciento de su factura. Para este colectivo, las comercializadoras de electricidad, deben asumir el resto de la factura y, por tanto, no cabe la interrupción del suministro.

Por tanto, la legislación básica estatal establece, en cuanto al suministro de energía eléctrica, una adecuada protección a los consumidores vulnerables.

f) Por lo que se refiere al ámbito gasístico, el art.88.3 LH, dispone que solo podrá suspenderse, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, “el suministro de combustibles gaseosos por canalización a los consumidores privados sujetos a tarifa cuando hayan transcurrido dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo”. La misma previsión recoge el art. 57.1 del RD 1434/2002. Por tanto, tampoco en este ámbito prevé la legislación del Estado, excepciones a la interrupción del suministro en caso de impago, una vez transcurrido el plazo señalado.

g) El art. 3 de la Ley valenciana, regula un procedimiento de declaración de hogar en situación de vulnerabilidad social a fin de garantizar que, una vez se haya producido el impago y en tanto no se estudie por los servicios sociales “la situación del hogar en riesgo de situación de pobreza energética” (apartado 3), mientras dura el procedimiento (cuya duración máxima es de 60 días hábiles), no pueda procederse a la mencionada interrupción. Esta, únicamente podrá tener lugar si no se trata de un hogar en situación de vulnerabilidad, impidiéndose en otro caso (supuesto éste en que, según se infiere del apartado 6, el coste será asumido por la Administración). De este modo, el precepto autonómico, introduce una prohibición de efectuar cortes en los suministros en caso de impago por los consumidores vulnerables que entra en colisión con las normas básicas estatales de los sectores eléctrico y gasista, incurriendo en inconstitucionalidad mediata. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal, en la STC 62/2016, según la cual la prohibición de desconexión del suministro, contraviene la normativa básica estatal, que opta por un diseño de protección del consumidor vulnerable a través de la bonificación del precio. Esta STC dice que los preceptos impugnados, que establecen el derecho del consumidor a que continúe el suministro, pese al impago, y correlativamente imponen a las comercializadoras la obligación de suministrar, diseñan un modelo de protección que contraviene

el modelo básico estatal de protección a través de una tarifa reducida, obligatoria para las comercializadoras, financiada por los distintos sujetos intervinientes.

A la luz de la jurisprudencia citada, no es posible que una Comunidad Autónoma, establezca una regulación propia de las consecuencias del impago de suministros distinta de la estatal. Ello supone alterar el modelo básico de protección de consumidores vulnerables que debe regir por igual en todo el Estado.

h) En síntesis, el art. 3 de la Ley valenciana 3/2017, contradice la legislación básica estatal en los siguientes extremos: 1.- En el sector de hidrocarburos, contradice los plazos de la norma básica, al prorrogar durante 60 días el plazo para poder proceder al corte, siendo este procedimiento de aplicación general en todos los casos de impago; 2.- En el sector eléctrico, establece unos plazos, en particular de silencio positivo, incompatibles con el RDL 7/2016; 3.- El precepto es impreciso pues los servicios sociales deben contactar con el consumidor que no paga, sin conocimiento previo de la causa, para solicitar la documentación que acredite su posible inclusión como hogar en situación de vulnerabilidad social y, durante ese tiempo –que puede extenderse sin fecha cierta- la empresa suministradora tiene que seguir suministrando sin facturar; 4.- La norma autonómica, además, al no regular expresamente a qué tipo de consumidores se refiere, podría vulnerar el actual procedimiento de corte de suministro; 5.- El sistema supone también que, si los servicios sociales determinan que el hogar no es susceptible de ser calificado como vulnerable, la comercializadora habrá visto incrementada la deuda a reclamar y, 6.- la dilación se producirá igualmente si los servicios sociales consideran al hogar como vulnerable o si no se emite resolución en plazo, al ser el silencio positivo.

2. Por providencia de 28 de noviembre de 2017 el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Generalidad y a las Cortes Valencianas, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 7 de diciembre de 2017, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el

procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 13 de diciembre.

4. El 15 de diciembre de 2017, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de la Directora General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana por el que solicitó la prórroga, por el máximo tiempo posible, del plazo otorgado por la Providencia de 28 de noviembre de 2017. A ello accedió el Tribunal por providencia de la misma fecha en la que tuvo por personada a dicha representación y se le prorrogó en ocho días el plazo concedido.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de diciembre de 2017, el Letrado de las Cortes valencianas solicitó a su vez la prórroga del plazo concedido para hacer alegaciones por la providencia de 28 de noviembre de 2017, a lo que accedió el Tribunal por providencia de 20 de diciembre de 2017 otorgándole una prórroga de ocho días.

6. El 11 de enero de 2018, el Letrado de las Cortes valencianas se personó en el recurso en la representación que ostenta. Solicitó su desestimación o, subsidiariamente, un fallo interpretativo del precepto legal conforme con la Constitución o, en su defecto, la declaración de inconstitucionalidad sobrevenida solo del apartado 3 del art. 3 de la Ley valenciana 3/2017, con exclusión expresa del suministro de agua y también del suministro de gas. El Letrado de las Cortes valencianas esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

a) El recurso se dirige solo contra el art.3 de la Ley 3/2017, en lo relativo al suministro de electricidad y gas, excluyendo expresamente el de agua. Aunque la impugnación se centra en el apartado 3 de este artículo 3, se recurre el precepto en su totalidad, por su unidad de sentido, por invasión de las competencias estatales de los apartados 13 y 25 del art. 149.1 CE.

b) La Ley 3/2017 se aprobó para hacer frente a la situación de precariedad de muchas familias que no podían asumir el pago de suministros básicos, al amparo de las competencias autonómicas sobre servicios sociales y protección de los consumidores y usuarios (arts. 49.24 y .35 EAV). En ella se significó expresamente que se trataba de medidas al margen de la planificación general de la economía y de la regulación energética pues se trataba de regular ayudas a las familias. La Ley tiene un objeto mucho más amplio que el referido por el recurrente por lo que, la anulación de todo el art. 3, privaría de virtualidad al resto de sus medidas. Por ello,

aun aceptando a efectos dialécticos la base argumental del Estado, resulta improcedente la eventual declaración de inconstitucionalidad de todo el art. 3. En su caso, tal declaración debiera circunscribirse al apartado 3 del precepto.

c) Las principales destinatarias de la Ley impugnada son las Administraciones valencianas (autonómica y locales) que deben articular un completo plan de ayudas y subvenciones para evitar la pobreza energética en los hogares en situación de vulnerabilidad social. A esta finalidad atiende el art. 3, que regula un procedimiento específico para obtener la declaración de hogar en esa situación. Siendo palmario que el resto de apartados del art. 3 (menos el 3) no afecta a las competencias del Estado, deben quedar fuera del recurso.

d) En cuanto al sector eléctrico, tras recordar que las competencias estatales en la materia son las de los títulos 13 y 25 del art. 149.1 CE, así como el contenido de la Directiva 2009/72/CE, sobre el mercado interior de la electricidad y del art. 45 LSE, se explica que la Ley valenciana 3/2017, tiene su origen en una proposición de ley presentada en noviembre de 2015. Por tanto, cuando estaba prácticamente finalizada su tramitación, se aprobó el Real Decreto-Ley estatal 7/2016, de 23 de diciembre que dio nueva redacción a los apartados 1, 3 y 4 del art. 45 LSE y articuló el bono social como medida principal de protección de los consumidores vulnerables. Siendo el bono social una medida de protección, no es la única posible y puesto que la competencia estatal en materia energética es básica, nada impide su desarrollo por la Comunidad valenciana en algún aspecto concreto. Después de aprobada y tras entrar en vigor la Ley valenciana 3/2017, el Gobierno del Estado desarrolló reglamentariamente el art. 45 LSE, mediante el RD 897/2017 por lo que, en su caso, la inconstitucionalidad de la Ley sería sobrevenida. En la STC 62/2016, ampliamente citada en el recurso, se afirmó que no podría efectuarse objeción al desarrollo por el legislador autonómico de prestaciones económicas tendentes a evitar la interrupción del suministro. El RD 897/2017, es también posterior al Acuerdo (de 17 de mayo de 2017) de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad valenciana, para resolver las discrepancias sobre la Ley ahora recurrida por lo que, en aplicación de los principios de lealtad y cooperación, se debiera haber cohonestado la nueva norma reglamentaria estatal con la aprobada previamente por el legislador valenciano. El RD 897/2017 define, por fin, la figura del consumidor vulnerable, la del consumidor vulnerable severo y, dentro de éstos, la de los consumidores en riesgo de exclusión social. Para los últimos, que son los consumidores vulnerables severos atendidos por los servicios sociales autonómicos o locales que

financien al menos el 50 por ciento de su factura, se establece la imposibilidad de suspensión del suministro y, por tanto, su cofinanciación, a través de un cauce de cooperación interadministrativa, con participación potestativa de las Administraciones competentes. Por tanto, el RD estatal contempla una regulación igual a la del legislador valenciano que prevé la financiación del 100% (no solo del 50%) de la factura y la comunicación por las comercializadoras a los servicios sociales antes de la restricción o corte del suministro para que estudien la situación concreta y, en su caso, asuman el pago mediante el sistema de ayudas que la Ley diseña. Por todo ello, la ley valenciana respetó el marco de la ley estatal básica cuando se aprobó y el posterior RD estatal, no es contradictorio con ella sino complementario. Cabe una interpretación integradora del art.3.3 de la Ley 3/2017 y, en su defecto, la inconstitucionalidad sobrevenida.

e) En cuanto al sector del gas, se transcriben los arts. 88.1 LH y 57.1 del Real Decreto 1434/2002 que lo desarrolla, con mención de la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, que contempla la garantía por los Estados miembros del suministro necesario a los consumidores vulnerables y que no ha sido traspuesta a nuestro ordenamiento en relación con la materia que nos ocupa.

f) Respecto a la controversia competencial, junto a los títulos de los apartados 13 y 25 del art. 149.1 CE invocados por el Estado, no cabe desconocer la afectación, aunque sea parcial, de los servicios sociales o del consumo (competencia exclusiva de la Comunidad *ex* art. 49.1.35^a y 49.1.24^a y .27^a de su Estatuto). No es casual que las Directivas mencionadas, se refieran a los consumidores vulnerables y que, tanto éstas como la legislación básica estatal, apelen a los servicios sociales municipales. Además, si corresponde al Estado la legislación básica, ello debe permitir su desarrollo autonómico pues el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen energético corresponde también a la Generalidad valenciana *ex* art. 50.5 del Estatuto de Autonomía. En tercer lugar, la Comunidad valenciana ha hecho uso de la potestad de fomento que, según la doctrina constitucional, es instrumental del ejercicio de políticas propias por las administraciones territoriales.

g) La STC 62/2016 no es aplicable al caso. Su supuesto de hecho era distinto, al referirse a una legislación catalana que imponía a las empresas comercializadoras un deber de aplazamiento o fraccionamiento del pago que no existe en la Ley valenciana. En ésta, solo se exige a las

empresas que comuniquen la situación a los servicios sociales para que la Administración pueda decidir, en un breve lapso temporal, si subvenciona el coste del suministro, lo que no puede afirmarse que afecte al “sistema energético nacional” o al “régimen económico del sector eléctrico”. Los derechos de las comercializadoras no se ven alterados pues cobrarán de la Administración o del consumidor, con el leve retraso que suponga la instrucción del procedimiento. Si se realiza el “*balancing*” entre derechos y bienes constitucionalmente protegidos, parece evidente que el sacrificio que supone a las empresas la ley valenciana, es mínimo en relación con el beneficio que comporta para los sectores más desfavorecidos. La misma STC 62/2016 (FJ 11) reconoce que no cabría objeción al desarrollo por el legislador catalán de medidas asistenciales consistentes en prestaciones económicas para evitar la interrupción del suministro. El RD 897/2017, en el sector eléctrico, va en la misma línea que la Ley valenciana, por lo que se reitera la petición de interpretación conforme de la norma. En el ámbito del gas, faltando el desarrollo reglamentario de la LH sobre protección de los consumidores vulnerables, exigido por la normativa comunitaria, el Estado ha permanecido inactivo. El Parlamento valenciano ha ejercido su potestad de fomento y de desarrollo de la legislación básica estatal, por lo que no existe contradicción con ésta. Aunque se pudiera afirmar que, la norma reglamentaria luego aprobada en materia de suministro eléctrico, ha desplazado a la norma valenciana, al dictar la ley impugnada, las Cortes valencianas ejercieron su competencia de acuerdo con los principios constitucionales y el Derecho europeo, directamente aplicable por la inacción estatal.

7. El 16 de enero de 2018, el abogado de la Generalidad Valenciana se personó en el proceso y solicitó la declaración de su pérdida de objeto, con base en las alegaciones siguientes:

a) El objeto de la Ley 3/2017, cuyo art. 3 se transcribe, según dice su art. 1, es la adopción de medidas para paliar y reducir la pobreza energética en los hogares en situación de vulnerabilidad social de la Comunidad valenciana y establecer medidas para incrementar el ahorro y eficiencia energéticos. La ley se aprobó a partir de una proposición de ley de las Cortes valencianas, de acuerdo con las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE sobre, respectivamente, normas comunes para los mercados interiores de electricidad y gas. Ambas Directivas imponían a los Estados miembros, la adopción de medidas contra la pobreza energética y la protección de los clientes vulnerables, previa definición de este concepto.

b) La Ley 3/2017 se dicta en el marco de las competencias exclusivas de servicios sociales y defensa del consumidor y usuario del art. 49, párrafos 24 y 35, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que, además, en el art.50.5, atribuye a la Comunidad la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen energético.

En definitiva, la ley prevé una ayuda a las familias vulnerables para lo que dispone un procedimiento específico en el que la empresa suministradora solo tiene la obligación de comunicar a los servicios sociales municipales esta circunstancia, antes de cortar el suministro y esperar la resolución correspondiente durante un plazo máximo de 60 días.

La LSE regula las figuras del consumidor vulnerable y vulnerable severo y, dentro de éstos, de los consumidores en riesgo de exclusión social. En el caso de los últimos, el RD 897/2017, según su parte expositiva, párrafos 10º y 11º, determina la imposibilidad de suspensión del suministro mediante un “cauce de cooperación interadministrativa” “a través de la participación potestativa de las Administraciones con competencia en materia de servicios sociales en el mecanismo de cofinanciación de los consumidores”. Este RD define como consumidor en riesgo de exclusión social a los consumidores vulnerables severos que sean atendidos por los servicios sociales autonómicos o locales que financien al menos el 50 por ciento de su factura, a los que no puede suspenderse el suministro de electricidad.

El RD prevé la intervención de los servicios sociales locales o autonómicos, la financiación de la factura y la no suspensión del suministro, igual que preveía anteriormente la Ley recurrida, que prevé la financiación del 100% (no solo del 50%) del importe del suministro y que, previamente al corte, establece que las comercializadoras lo comuniquen a los servicios sociales municipales para que estudien la situación y, en su caso, asuma la Administración el pago. Así, la ley valenciana respetó la legislación básica estatal cuando se aprobó. El nuevo reglamento estatal ha concretado en algunos extremos esa legislación básica con posterioridad pero no es contradictorio con el art. 3 de la Ley valenciana sino complementario por lo que procede una interpretación integradora de ambas normas.

En cuanto al gas, la ley básica es la LH, cuyo desarrollo reglamentario se llevó a cabo por el RD 1434/2002. Posteriormente, se publicó la Directiva 2009/73/CE, que disponía idénticas

garantías para los consumidores de gas que para los consumidores de electricidad, sin que se haya traspuesto al derecho interno.

c) En defensa de la constitucionalidad del art. 3 de la Ley valenciana 3/2017, se invoca la STC 4/2013, relativa a la Ley de Extremadura 2/2002, de protección de la calidad del suministro eléctrico, cuyo artículo 7.3.a) se impugnó por el Estado porque regulaba determinadas reducciones en la factura eléctrica, en casos de variaciones de tensión o interrupciones de suministro, distintas a las establecidas en la LSE. El letrado de la Generalidad valenciana destaca que, en aquella STC, el Tribunal, confirmó el precepto impugnado porque, al regular un supuesto no previsto en la normativa estatal, no contradecía las bases. También confirmó esta STC, se dice, otro artículo de la Ley extremeña que imponía a las distribuidoras una obligación de afianzar que no se consideró que afectara al régimen económico del sector eléctrico. Según el representante autonómico, la norma valenciana recurrida es menos exigente con el distribuidor o comercializador de energía que la extremeña analizada en la STC 4/2013 y adopta medidas sociales totalmente compatibles con las competencias de la Comunidad. La única obligación que impone a las empresas de suministro eléctrico, es la de comunicar a los servicios sociales las situaciones de impago que puedan causar al corte de suministro por lo que, conforme a la STC 4/2013, la norma no incurre en tacha de inconstitucionalidad. La misma STC 62/2016, citada por el recurrente, afirma que no cabría objeción al desarrollo por el legislador catalán de prestaciones económicas tendentes a evitar a interrupción del suministro. En todo caso, la norma recurrida, no contiene ninguna de las obligaciones que analizaba la STC 62/2016; solo prevé esa comunicación a los servicios sociales y, a lo sumo, una espera de 60 días que es compatible con la distribución competencial y con el RD 897/2017. Al posible perjuicio económico de esa espera le sería aplicable la doctrina de la STC 4/2013.

En cuanto a la invocación por el Estado del art. 149.1.13 CE, la doctrina constitucional impide la inclusión en él de cualquier acción de naturaleza económica si no tiene incidencia significativa sobre la actividad económica general (STC 21/1999 y otras).

Finaliza el apartado afirmando que, en cuanto al gas, la normativa valenciana está dando cumplimiento a la Directiva 2009/73/CE y no contradice ninguna norma estatal porque no existe ninguna disposición de protección de los consumidores vulnerables.

d) Tras lo anterior, en la alegación cuarta del escrito, el letrado de la Generalidad de Valencia manifiesta que “con carácter previo a abordar el fondo” del recurso, es preciso hacer constar que la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión, publicada en el DOGV el 22 de diciembre de 2017, que entra en vigor a los cuatro meses de su publicación, deroga expresamente, en su disposición derogatoria única, varios artículos de la Ley 3/2017, entre ellos, el art. 3. Invoca la doctrina (STC 216/2012 y otras) según la cual, en los recursos de inconstitucionalidad cuya finalidad es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, la regla general es la pérdida de objeto en casos de derogación de la norma recurrida, salvo si los preceptos impugnados mantienen “vestigios de vigencia” o cuando la disputa sea de naturaleza competencial, si la derogación no conlleva su terminación.

En este caso, la Ley 19/2017, establece, en el marco del sistema público de servicios sociales de la Comunidad valenciana, el régimen jurídico de la renta valenciana de inclusión, cuya existencia “en los términos previstos en la ley” ya se preveía en el art. 15 EAV. Esta renta de inclusión se define en la Ley (art. 7) como un derecho subjetivo concretado en una prestación económica y/o un proceso de inclusión social para cubrir las necesidades básicas. La renta valenciana de inclusión se constituye en distintas modalidades de prestaciones económicas (renta complementaria de ingresos o renta de garantía) sin que la Ley 19/2017 incluya ningún precepto de contenido similar al art. 3 de la Ley 3/2017. Se trata, por tanto de paliar las situaciones reguladas en la Ley 3/2017 a través de prestaciones económicas en el marco de la competencia autonómica sobre servicios sociales, sin incidir, en ningún precepto, en el régimen jurídico de los sujetos intervinientes en los sectores eléctrico y de gas. Por ello, aunque el recurso tiene naturaleza competencial, la derogación del precepto recurrido, supone la terminación de la controversia pues la norma que lo deroga no contiene regulación alguna similar que pueda conllevar su reproducción. Termina así el Letrado autonómico solicitando, en el Suplico de su escrito, que se declare la pérdida de objeto de la impugnación.

8. Mediante diligencia de 17 de enero de 2018, se dejó constancia de la personación y presentación dentro del plazo conferido, de alegaciones por la Generalitat valenciana y las Cortes valencianas, quedando pendiente el proceso de deliberación y votación de la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

9. Por diligencia de ordenación de 6 de julio de 2018, se acordó, de conformidad con el art. 84 LOTC, oír a las partes personadas, por el término de diez días, sobre la posible pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad, al haber sido derogado el impugnado artículo 3 de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, para paliar y reducir la pobreza energética en la Comunidad Valenciana, por la disposición derogatoria única c), de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión que, según su disposición final segunda, entró en vigor el 22 de abril de 2018. Tanto el Letrado de la Generalidad Valenciana, en escrito registrado el 19 de julio, como el Abogado del Estado, por escrito registrado el día 23 del mismo mes, mostraron su conformidad con la pérdida de objeto del recurso. Ambos entienden desaparecida la controversia competencial dada la derogación de la norma y, en el caso del Abogado del Estado, dada la STC 80/2018, de 5 de julio, en cuanto declaró inconstitucional un precepto muy similar (art.23.5) de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. Por su parte, el Letrado de las Cortes valencianas, en escrito presentado el 27 de julio de 2018, se opuso a la pérdida sobrevenida de objeto del recurso al considerar subsistente la controversia competencial, ya que la materia se sigue regulando por la Comunidad Autónoma, ahora en la Ley 19/2017 y sin perjuicio de que el Tribunal, si así lo estima, reitere la doctrina de la STC 80/2018, que solo anuló el apartado 5 del artículo 23 de la Ley valenciana 2/2017, dejando incólume el resto.

II. Fundamentos Jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es el artículo 3, en lo relativo al suministro de electricidad y gas, de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética en la Comunidad Valenciana.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Presidente del Gobierno impugnó el referido precepto por considerar que invadía las competencias estatales de los apartados 13 y 25 del art. 149.1 CE e incurría en inconstitucionalidad mediata. Ello, por regular un supuesto en el que la interrupción de los suministros de electricidad y gas de determinados consumidores, en casos de impago, se demoraba hasta que su concreta situación, era valorada por los servicios sociales locales, por si el coste de la factura pudiera ser asumido por las administraciones competentes, en

cuyo caso se proscribía la interrupción. La inconstitucionalidad radicaría en las diferencias entre el sistema autonómico así diseñado para la protección de los consumidores vulnerables y el contemplado, con el mismo fin, en las leyes estatales básicas (Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, LSE y Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, LH) y en sus disposiciones de desarrollo (Decreto-Ley 7/2016 y Real Decreto 897/2017 sobre bono social y otras medidas de protección a los consumidores de energía vulnerables; Real Decreto 1434/2002, sobre actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural).

Por su parte, los representantes de las Cortes Valencianas y de la Generalidad Valenciana, entendieron que la regulación controvertida tenía amparo en las competencias autonómicas en las materias de servicios sociales, protección del consumidor y desarrollo y ejecución en materia energética (arts. 49.24, .27 y .35; 50.5 EAV). No obstante, el abogado de la Generalidad de Valencia esgrimió desde el principio, la pérdida de objeto del recurso y solicitó una declaración en tal sentido, lo que ratificó, como se ha indicado, en el trámite de alegaciones concedido al efecto, en coincidencia con el Abogado del Estado, con la oposición del Letrado de las Cortes valencianas en los términos ya expuestos.

2. La posible pérdida de objeto del recurso se basa en la aprobación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión, en vigor desde el 22 de abril de 2018 (disposición final segunda) que, en su disposición derogatoria única, apartado c), deroga, entre otros preceptos, el artículo 3 de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana, objeto de la presente impugnación.

Según nuestra reiterada doctrina, la derogación de la norma impugnada no tiene por qué suponer la pérdida automática de objeto del recurso de inconstitucionalidad. Así, como recordamos en la STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 2.b), con cita de la STC 174/2013, FJ 2.b): “la incidencia de las modificaciones legislativas sobre el objeto de un proceso debe valorarse teniendo en cuenta que: ‘al tratarse ... de un recurso de inconstitucionalidad que plantea una controversia esencialmente competencial, atenderemos ante todo a ‘si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, de modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos

problemas competenciales la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto' (STC 102/2013, de 23 de abril, FJ 2, remitiéndose a la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2). No obstante, ha de recordarse que, también con respecto de los motivos competenciales, el Tribunal ha precisado el alcance de esta excepción en función de la incidencia real que tenga sobre el precepto su derogación o modificación [SSTC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2 b); y 133/2012, de 19 de junio, FJ 2, y jurisprudencia allí citada], pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial (STC104/2013, de 25 de abril, FJ 2)". En definitiva: "... la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio... (STC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2; y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; y 165/1994, FJ 2 y 196/1993, FJ 2)" [STC 134/2011, FJ 2.b].

Por tanto, como razonamos en el ATC 33/2013, de 12 de febrero, FJ 3: "...es preciso atender a las circunstancias 'concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes' (STC147/1998, FJ 3, y jurisprudencia allí citada). Para valorar la pervivencia de la controversia se atenderá al hecho de que la norma impugnada no haya sido simplemente derogada 'sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales' [STC 194/2012, FJ 2, con cita de la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)], en cuyo caso la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto".

3. Conforme a la doctrina expuesta, es preciso valorar las consecuencias que la aprobación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión, tiene sobre la pervivencia del recurso planteado contra el art. 3 de la Ley valenciana 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética en dicha Comunidad.

Como se ha venido exponiendo, la parte recurrente consideró en su momento que el art. 3 de la Ley valenciana 3/2017, incurría en invasión competencial, por regular una situación en la que las empresas suministradoras de electricidad y gas, no podrían cortar el suministro de ciertos consumidores que no pagaban sus facturas, hasta que la situación de éstos pudiera ser valorada por los servicios sociales oportunos, por si debía ser asumida dicha factura por la Administración, en

el marco de las ayudas diseñadas en la propia Ley. La invasión competencial denunciada en el recurso, por tanto, se centra en las competencias estatales en materia energética y descansa en la interferencia del sistema diseñado por la ley autonómica con los sistemas contemplados en las leyes básicas estatales para proteger a los mismos consumidores vulnerables, en los que no tiene cabida, según la recurrente, la posposición del corte de suministro en la forma indicada pero sí otros mecanismos como la asunción de parte de la factura eléctrica por distintos sujetos en el sistema conocido como bono social.

Frente a lo anterior, la Ley valenciana 19/2017, de renta de inclusión, deroga el art. 3 de la Ley 3/2017, entre otros, y opta por un sistema que califica en su preámbulo como “un nuevo paradigma” y que consiste en la definición de lo que describe como: “un nuevo derecho básico, subjetivo y de ciudadanía, que garantice a la vez una cuantía económica mínima, junto con la puesta en marcha de servicios tecnológicos, técnicos y profesionales que hagan posible el derecho a la inclusión social mediante el acompañamiento a las personas que así lo precisen y la prevención de la situaciones de riesgo de exclusión social por carencia de medios económicos suficientes que garanticen una calidad de vida”. El art. 7 de la Ley dice así que: “La renta valenciana de inclusión es un derecho subjetivo que se concreta a través de una prestación económica y/o un proceso de inclusión social dirigida a cubrir las necesidades básicas que garanticen la calidad de vida combatiendo la exclusión y la vulnerabilidad social, que podrá estar vinculada a los instrumentos y actuaciones de apoyo regulados en esta Ley, facilitando el acceso a la educación, la sanidad, la vivienda, el deporte, la cultura, y a los servicios de empleo y formación en igualdad de oportunidades”. En cuanto a la prestación económica propiamente dicha, el art. 9 de la Ley distingue dos modalidades principales (renta complementaria de ingresos y renta de garantía) con dos submodalidades cada una, que se definen en los artículos siguientes y que se cuantifican en porcentajes del salario mínimo interprofesional vigente, más o menos elevados según la modalidad de que se trate y el número de personas integradas en la unidad de convivencia que se definen como beneficiarias de la renta. La única referencia que la Ley hace a los suministros energéticos básicos se encuentra en su art. 17 que, al regular los complementos a la renta valenciana de inclusión, en el apartado 3, dispone que: “En los términos que se establezcan reglamentariamente, las cantidades percibidas en concepto de renta valenciana de inclusión se podrán incrementar hasta el 25% de su importe reconocido para dichas prestaciones, para sufragar los gastos derivados del alquiler o del pago de cuota hipotecaria de la vivienda habitual de la persona titular de la vivienda y para garantizar su acceso a los suministros energéticos básicos...”.

La Ley 19/2017, por tanto, no incluye ninguna medida dirigida a garantizar los suministros de electricidad y gas, distinta de la puramente económica consistente en aumentar la renta que perciben los consumidores para facilitarles el pago. No se regula ningún mecanismo relacionado con el suministro mismo, su interrupción o su mantenimiento, cuyos destinatarios sean las empresas comercializadoras u otros sujetos intervinientes en los sectores de electricidad y gas. Solo hace la Ley otra mención a estas empresas, cuando dice, en el art.23.3, que: “Cualquier persona individual, empresas suministradoras de servicios y entidades sin ánimo de lucro pueden colaborar en la detección de las situaciones de exclusión o vulnerabilidad social”.

La conclusión que deducimos de todo lo anterior es que, pese a la discrepancia manifestada al respecto por el Letrado de las Cortes valencianas, la controversia competencial suscitada en el presente recurso ya no subsiste. La misma no se planteaba en términos genéricos relacionados con la competencia del legislador autonómico para adoptar cualesquiera medidas en garantía de los suministros básicos o para proteger a consumidores vulnerables. Por el contrario, la demanda partía de la regulación por la Comunidad Valenciana de una medida muy concreta, consistente en la exigencia de la declaración de hogar en situación de vulnerabilidad social, con informe de los servicios sociales municipales, como exigencia previa al corte del suministro de electricidad o gas en casos de impago. Esta regulación se impugnaba por su interferencia sobre la regulación básica estatal, dada su posible incidencia en dichos sectores, en la actuación en ellos de las empresas suministradoras y, en última instancia, la potencial afección sobre su régimen jurídico y sobre los costes que aquellas pudieran llegar a soportar. Tras la Ley 19/2017, que deroga esa regulación, la Comunidad Valenciana opta por un sistema distinto, en el que la protección de los consumidores vulnerables, no pasa ya por medidas de este tipo sino por prestaciones económicas directamente abonadas a los mismos, lo que conlleva la desaparición de la controversia competencial en los términos en que se había planteado. Solo queda por tanto, afirmar que el presente recurso de inconstitucionalidad ha perdido su objeto.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguido el presente recurso de inconstitucionalidad por desaparición
sobrevvenida de su objeto.

Madrid, a seis de septiembre de dos mil dieciocho.