

## BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ067253

### TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 576/2024, de 8 de abril de 2024

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)

Rec. n.º 6689/2021

#### SUMARIO:

**Procedimiento sancionador. Potestad sancionadora. Sector eléctrico. Contadores eléctricos. Defensa de consumidores y usuarios en sectores regulados. Infracción administrativa en materia de consumo. Competencia estatal y competencia autonómica.**

Sanción de la Comunidad autónoma a una compañía eléctrica por la supuesta comisión de la infracción muy grave por preverse el cobro por un servicio no usado o consumido de manera efectiva e imponer el abono de cantidades por servicios no prestados efectivamente. En concreto por el cobro de los contadores electrónicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos.

La determinación de los precios por el alquiler de los contadores eléctricos forma parte del núcleo del régimen económico de la distribución de electricidad, competencia exclusiva estatal, en virtud de los artículos 149.1.13 y 149.1.25 CE. Además, la normativa estatal que regule estos precios tiene el carácter de básica y deberá ser única y unitaria para todo el territorio nacional. Por lo tanto, una normativa autonómica que altera la aplicación efectiva del precio del alquiler previsto en la normativa básica estatal reguladora de dicha materia resulta inconstitucional; ya que las Comunidades Autónomas no ostentan competencias normativas y ejecutivas sobre el régimen económico del sistema eléctrico

Se señala que la potestad sancionadora en materia de defensa de consumidores y usuarios puede ejercerse también en los sectores regulados cuando la conducta desplegada infrinja esta normativa sectorial sin invadir por ello la competencia del Estado. Pero el ejercicio de la competencia autonómica en materia de consumo no puede cuestionar los precios de los aparatos de telemedida fijados por el Estado.

#### PRECEPTOS:

Ley 13/2003 Andalucía (de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios), artículo 71.6.2ª, 72.1 y 73.3.

RDLeg. 1/2007 (TR Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios), arts. 82 y 87.5 y 6. Constitución Española, art. 149.1.13. y .25.

#### PONENTE:

*Don Diego Córdoba Castroverde.*

### TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 576/2024

Fecha de sentencia: 08/04/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6689/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/03/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6689/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

## SENTENCIA

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente  
D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat  
D. Eduardo Calvo Rojas  
D. José María del Riego Valledor  
D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 8 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto por los magistrados indicados al margen, en su Sección Tercera, el recurso de casación número 6689/2021, interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación y defensa que legalmente ostenta, contra la sentencia de 8 de enero de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, en el procedimiento ordinario nº 302/2017.

Ha intervenido como parte recurrida el procurador de los tribunales D. Carlos Piñeira de Campos en nombre y representación de E-distribución Redes Digitales, S.L.U., bajo la dirección letrada de D. Jaime Almenar Belenguer.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero.

La Letrada de la Junta de Andalucía interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 8 de enero de 2021 (rec. 302/2017) por la que se estimó parcialmente el recurso interpuesto por la entidad mercantil "Endesa Distribución Eléctrica SLU" (en adelante "ENDESA") contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 7 de marzo de 2017 y contra la resolución de esa misma autoridad de 13 de septiembre de 2016 por la que se impuso a Endesa una sanción de multa por importe de 400.000 € y el comiso del beneficio ilícito obtenido por importe de 1.390.158 € por la comisión de una infracción administrativa en materia de consumo.

La sentencia impugnada anula la sanción impuesta al considerar que la cuantía por alquiler del servicio de telegestión que cobra la entidad es competencia exclusiva del Estado en ejercicio de sus competencias básicas, razón por la que considera que la conducta no es antijurídica.

La sentencia afirma que:

"Sentado lo anterior, la gestión económica del sistema eléctrico es competencia exclusiva del Estado. Los arts. 149.1.13 y 149.1.25 de la CE atribuyen competencia al Estado para el establecimiento de las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" y de las "bases del régimen minero y energético", respectivamente. La STC nº 148/2011, de 28 de septiembre, declaró que "de acuerdo con el art 3.1 de la Ley del sector eléctrico, corresponde a la Administración general del Estado establecer la retribución de aquellas actividades que, como la distribución de energía eléctrica, tienen la consideración de reguladas (apartado b) y regular la estructura de precios determinando, mediante peaje, el correspondiente al uso de redes de transporte y distribución así como determinar, en su caso, mediante tarifa de último recurso, el precio máximo del suministro de energía eléctrica a los consumidores que reglamentariamente se determine, cuestiones a las que se dedica el título III de la Ley del sector eléctrico (arts. 15 a 20); asimismo, corresponde al Estado la regulación básica de la generación, del transporte, de la distribución y de la comercialización de energía eléctrica así como la fijación de los requisitos mínimos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de energía eléctrica. En este sentido, el título VII de la Ley del sector eléctrico ( arts. 39 a 43) establece el régimen básico de la actividad de distribución eléctrica y los arts. 48 a 51 de la citada Ley determinan la regulación básica aplicable en materia de calidad y seguridad del suministro eléctrico, si bien en ambos casos se prevé un desarrollo reglamentario posterior constituido, fundamentalmente por el 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".

Por ello, las Comunidades Autónomas no ostentan competencias normativas y ejecutivas sobre el régimen económico del sistema eléctrico ( STS de 6 de marzo de 2017, casación 3958/2014).

A modo de corolario, la Comunidad Autónoma de Andalucía no podía intervenir en la fijación del precio del alquiler de los contadores ni establecer distinciones entre tarifas en función de la efectiva integración o no del equipo electrónico en el sistema de telegestión y de telemida, calificando abusivo y fraudulento el percibo de 0,81 €/mes en lugar de 0,54 €/mes de no producirse la integración efectiva. En tal sentido resulta elocuente que la STC 21/2017, de 2 de febrero, rechazase que una norma autonómica (gallega) pospusiera la aplicación del precio fijado por la normativa básica estatal al momento de la integración de tales equipos electrónicos en los sistemas de telemida y telegestión.

Opone la defensora de la demandada que la Administración Andaluza no admite que la existencia de una regulación energética estatal que especifica el precio de alquiler de los equipos de medida sea óbice para la aplicación del TRLGCU.

Pero, estamos en presencia de una legislación sectorial específica de preferente aplicación. Cabe pues argüir, en sentido contrario, que la defensa de los consumidores y usuarios también tiene que respetar la legislación del Estado sobre tarifas eléctricas.

[...]

En definitiva, el comportamiento sancionado no reviste carácter antijurídico. Huelga hablar pues de culpabilidad, sea a título de dolo, culpa o por mera inobservancia cuando la conducta es atípica, no punible, como era al caso. La hoy recurrente se limitó a aplicar unos precios de alquiler por la instalación, mantenimiento y uso de los equipos electrónicos previamente fijados por el Gobierno Español en unas disposiciones generales de obligado cumplimiento, cuya inconstitucionalidad o ilegalidad no aparecen declaradas. La Junta de Andalucía ni podía intervenir en la fijación de tarifas ni puede tildar de abusiva o fraudulenta que la empresa distribuidora exigiese a los usuarios afectados el pago de 0,81 €/mes."

## **Segundo.**

Mediante Auto de 15 de junio de 2023 se admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si es posible el ejercicio de la competencia sancionadora de la Administración autonómica en materia de protección de consumidores y usuarios en los sectores regulados con precios fijados por la normativa básica estatal.

## **Tercero.**

El recurso se interpone aduciendo, en síntesis, lo siguiente:

1º Infracción de las sentencias del Tribunal Constitucional nº 148/11 y 21/17, así como de la sentencia del TS de 6 de marzo de 2017 (cas 3958/2014) citadas por la propia resolución judicial, infringiendo también los artículos 149.1 13 y 149.1.25 de la CE sobre la competencia en el régimen energética.

A su juicio, la Sentencia interpreta erróneamente la distribución competencial en favor del Estado del régimen económico en el sistema eléctrico, y declara que dado el carácter exclusivo de dicha competencia ello excluye las competencias en materia de protección de consumidores y usuarios de las Comunidades Autónomas.

El reconocimiento de una competencia en materia de gestión económica no puede suponer la anulación de otra, en concreto, de la potestad sancionadora de la Junta de Andalucía para la protección al consumidor, que se manifiesta en el supuesto de autos en la infracción derivada de la introducción de la cláusula abusiva de la facturación de un servicio no prestado, tan sólo porque recaiga sobre el mismo objeto del contrato, el precio, y al socaire de tratarse de un sector regulado.

La Junta de Andalucía sancionó a "EDISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L.U" por introducir cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores eléctricos domésticos porque en el año 2004 cobró a 351.050 consumidores unos servicios de telegestión que no prestó; y no lo hizo por causa sólo imputable a la distribuidora que estaba obligada a integrar los equipos antes del 1 de enero de 2014 en un sistema de telegestión. Ello conllevó un perjuicio económico para cada uno de éstos de 3,96 euros anuales y para la empresa eléctrica un beneficio ilícito ascendente a la suma de 1.390.158 euros.

La imposición de una sanción por introducción de cláusulas abusivas, en contra de la interpretación sostenida por la Sentencia, no cuestiona las competencias constitucionales ni las normas estatales sobre la fijación de los precios en materia energética, que claramente es competencia del Estado de conformidad con el principio de unidad del régimen económico del sector eléctrico en todo el territorio nacional ( art. 149.1.13 y 25 CE), que tiene carácter básico, y que no se discute. Lo único que hace la Administración es aplicar el artículo 51 de la CE sobre protección de los consumidores y usuarios, y por ende, cumplir con la obligación de la Administración autonómica de protección de los consumidores y usuarios, sancionando que se obligue a pagar por un servicio que no se recibe.

Por ello, la Sentencia al anular la sanción por no ser antijurídica, impide el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración autonómica e infringe las Sentencias y preceptos constitucionales sobre legislación básica citadas, pero también los artículos 51 CE, sobre garantía de la defensa de los consumidores y usuarios, y artículo 47.1 del Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios 13/2013, según el cual "las Administraciones españolas que en cada caso resulten competentes sancionarán las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios cometidas en territorio español, así como las competencias de la Junta de Andalucía exclusivas para la defensa de los derechos de los consumidores en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía", dimanantes del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en sus artículos 27 y 58.2.4º que garantizan el derecho a la protección de los consumidores y usuarios, porque deja vacía de contenido la competencia autonómica.

Se trata de ámbitos distintos competenciales que se complementan y confluyen, como en otras muchas materias.

Y se infringe también la normativa europea en materia de protección de consumidores y usuarios y cláusulas abusivas, en concreto la Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993 sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, sus artículos 3 y 6, y la jurisprudencia sobre dichos preceptos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las sentencias STJUE de 6 de octubre de 2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08) y STJUE Gutiérrez Naranjo y otros, de 21 de diciembre de 2016, asuntos acumulados C- 154/15, C-307/15 y C-308/15, que interpretan la Directiva 93/13/CEE de cláusulas abusivas en los contratos con consumidores, dejando claro que el artículo 6 de la Directiva 93/13 CEE, que dice que "las cláusulas abusivas no vincularán a los consumidores".

Ello provoca que quede sin aplicación tanto el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios en sus artículos 82, 87.5 y 87.6 sobre cláusulas abusivas, al constituir una práctica abusiva, cualquier estipulación "que prevea el cobro por productos o servicios no efectivamente usados o consumidos de manera efectiva" así como "el abono de cantidades por servicios no prestados efectivamente" , como la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía que tipifica la introducción de cláusulas abusivas en los contratos, en sus artículo 71.6.2º, en relación con los artículos 72.1 y 72.3c) y d) y artículos 78, 79.2 b) y 80.1.2º, que sancionan la introducción de cláusulas abusivas en los contratos, integrando entre ellas el cobro al consumidor por servicio no prestado.

También supondría la vulneración de la propia normativa sectorial sobre precios, en concreto, los artículos 64.3, 64.4, 65.2, 65.3 y 66.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

La entidad sancionada estaba obligada en virtud de la Orden ITC/3860/2007, de 28 de diciembre por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008, en su artículo 2, Anexo II de la misma, y el apartado 3 de su Disposición adicional primera, a que "la implantación efectiva de los sistemas de telegestión y telemedida, así como la integración de los equipos de medida instalados desde el 1 de julio de 2007 en dichos sistemas deberá realizarse antes del 1 de enero de 2014". Y a que la Disposición Adicional Segunda de la Orden ITC/2452/2011, de

13 de septiembre, por la que se revisan determinadas tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial, rubricada "Precio de alquiler de los contadores electrónicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos" -en la que se establecía asimismo el precio de 0,81 euros/mes, fue anulada por la STS de 9 de mayo de 2013 (RJ/2013/4221), por falta de motivación del precio establecido.

La competencia estatal en la fijación de los precios en la prestación de servicios regulados que no queda afectada no excluye la protección de los consumidores y usuarios, por cuanto se trata de esferas distintas.

2º Se aduce también la existencia de pronunciamientos contradictorios con otros órganos jurisdiccionales, tales como Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid con fechas 8 de octubre de 2015 y 23 de junio de 2014 ( STC número 621/15 y 475/14), y Sentencia 30 de junio de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Málaga ( STC1331/2017, rec. 59/14). En estos procedimientos se ha confirmado la sanción por la introducción de cláusulas abusivas con relación a servicios prestados en el marco de servicios regulados cuyo precio es fijado por el Estado, sin que se haya apreciado falta de antijuridicidad ni exclusión de competencia autonómica para sancionar.

Por ello, solicita una sentencia que declare que la Administración puede sancionar la utilización de cláusulas abusivas en los contratos con consumidores y usuarios, siempre que dicha conducta se encuentre descrita en un tipo infractor previsto en una norma con rango de legal y encaja en alguno de los supuestos de la lista de los artículos 85 a 90 o en el supuesto general del artículo 82 del Texto Refundido 1/2007 Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, en el marco de los sectores regulados, sin perjuicio de que la fijación de la prestación de servicios esté regulada por la legislación estatal como materia básica.

#### Cuarto.

La sociedad "EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES S.L.U., anteriormente denominada Endesa Distribución Eléctrica, S.L.U., (en adelante "EDISTRIBUCIÓN") se opone al recurso de casación.

La Sentencia recurrida no niega la competencia sancionadora autonómica en materia de protección de consumidores y usuarios en los sectores regulados, con carácter general. En cambio, confirma la falta de competencia autonómica para calificar como abusiva la aplicación de los precios establecidos en la normativa estatal básica eléctrica.

El precio de los alquileres de los equipos de medida se incluía entonces en la Orden ITC/3860/2007 de 28 de diciembre y en la Orden IET/1491/2013, de 1 de agosto. En la Orden ITC/3860/2007 establecía (i) como precio general por los contadores simple tarifa, el de 0,54 euros/mes y, (ii) como precio para los "contadores electrónicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos", el de 0,81 euros/mes.

Por su lado, la Disposición Transitoria Única de la Orden IET/1491/2013 disponía, en su apartado primero, que: "hasta que se apruebe el precio definitivo de los contadores electrónicos con base en el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, la Comisión Nacional de Energía al que se refiere la disposición adicional única de la presente orden", el precio medio del alquiler de los contadores electrónicos será el siguiente: "Contadores electrónicos monofásicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos, considerando no sólo el precio del propio equipo sino también los costes asociados a su instalación y operación y mantenimiento de los mismos (incluidos los costes asociados a la verificación): 0,81 euros/mes."

Aduce que ambas órdenes fijaban un precio para los contadores con posibilidad de telegestión de 0,81 euros al mes, sin que ninguna incluyera una distinción del precio en función de si los contadores estaban efectivamente integrados o no en un sistema de telegestión. Ello se debe a que, tal y como se indica en la Disposición Transitoria Única citada y se indicaba igualmente en la Orden ITC/3860/2007, el precio regulado se refiere al alquiler de los equipos. Este precio sólo considera el precio del equipo y los costes asociados a su instalación, operación y mantenimiento. Por el contrario, el servicio de lectura prestado es una de las partidas de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica que, por lo tanto, no forma parte de dicho concepto.

Sin embargo, y a pesar de que mi representada se limitó a aplicar el precio exigido por la normativa aplicable, la Junta de Andalucía interpretó las citadas Órdenes ministeriales de tal manera que llegó a considerar que el cobro de 0,81 euros al mes por contadores que no estuvieran efectivamente integrados en un sistema de telegestión suponía el cobro de un servicio no consumido ni prestado efectivamente y, por lo tanto, sancionable bajo la normativa de protección de los consumidores.

Es decir, en este caso, la Junta de Andalucía se ampara en su potestad en materia de protección de los consumidores para modificar el precio estatal regulado.

Considera que la STC 21/2017, de 2 de febrero declaró la inconstitucionalidad, entre otros, del artículo 33 de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia (la "Ley Gallega"). En aquel caso, el artículo 33 de la Ley Gallega establecía la imposibilidad de cobrar el precio de alquiler correspondiente a los equipos que incluyeran la posibilidad telemétrica y telegestión hasta que éstos estuvieran efectivamente integrados en un sistema de telegestión. Hasta ese momento, el precio que debía cobrarse

era el precio correspondiente al equipo que se hubiese instalado previamente -es decir, el precio cobrado por los equipos que no incluyeran la posibilidad de telegestión-. De acuerdo con la exposición de motivos de la citada Ley, la finalidad de dicho artículo se encuadraba en la efectiva protección de los consumidores.

La STC 21/2017 declaró la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley Gallega por vulnerar las competencias estatales en materia de energía eléctrica derivadas de los artículos 149.1.13 y 149.1.25 de la Constitución Española ("CE"), con base en las siguientes consideraciones: De acuerdo con la STC 21/2017, la determinación de los derechos por el alquiler de los equipos "pertenece al núcleo del régimen económico de la distribución de electricidad cuya regulación corresponde al Estado [...]". Asimismo, continúa señalando -con cita en la STC 18/20117- 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 uniforme 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". iii. Una disposición normativa que determina el criterio para la fijación de los precios del alquiler de los equipos y el momento en que resulta procedente el cobro de éstos afecta indudablemente a la normativa estatal. Por lo tanto, una normativa que altera la aplicación efectiva del precio del alquiler previsto en la normativa básica estatal reguladora de dicha materia resulta inconstitucional.

Si el Tribunal Constitucional ya ha confirmado la falta de competencia autonómica para tipificar como infracción la aplicación del precio regulado para el alquiler de los equipos de medida con posibilidad de telegestión cuando estos equipos no estuvieran integrados en el sistema correspondiente, resulta evidente que ello implica necesariamente la falta de competencia de las Comunidades Autónomas para sancionar por este hecho.

De acuerdo con la doctrina constitucional, la potestad sancionadora tiene "carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas", esto es, constituye, en relación con éstas, una "competencia conexa" (entre otras muchas, SSTC 124/2003, de 19 de junio, FJ 8 y 148/2011, FJ 9), de lo que se infiere que el titular de la potestad sancionadora será quien ostente la competencia sustantiva sobre la materia en la que haya de ejercerse aquélla.

Por lo tanto, la Junta de Andalucía carece de potestad para sancionar a "EDISTRIBUCIÓN" por la supuesta infracción de la normativa del sector eléctrico y, aunque parezca evidente, tampoco puede amparar la validez de una sanción impuesta en el ejercicio de la competencia autonómica en materia de protección de consumidores en la supuesta infracción de la normativa estatal eléctrica.

La jurisprudencia no hace más que confirmar el carácter básico, único y unitario de la regulación del régimen económico del sector eléctrico y la consecuente competencia exclusiva estatal para fijar el régimen económico de los derechos sobre los equipos de medida.

A pesar de la claridad de la normativa estatal sobre cuál debe ser el precio de alquiler de los equipos con posibilidad de telegestión, la Junta de Andalucía considera improcedente cobrar este precio hasta que el equipo esté efectivamente integrado en el sistema correspondiente. Es decir, la Junta no comparte el criterio fijado por la regulación estatal y utiliza una competencia propia -la protección de los consumidores- para modificar el precio regulado mediante la imposición de una sanción.

Es evidente que utilizar la competencia autonómica en materia de protección de consumidores para sancionar por la aplicación del precio fijado por la normativa estatal supone una modificación del precio regulado. Es precisamente esa coincidencia en el precio y en la materia regulada lo que impide el ejercicio de la competencia autonómica en materia de protección de consumidores para determinar cuál debe ser el precio aplicable.

La sentencia recurrida no está negando, con carácter general, la competencia autonómica en materia de protección de consumidores en el sector de la energía eléctrica. Sino que lo que resuelve es que, existiendo una contradicción entre la regulación estatal y el criterio autonómico aplicado en el ejercicio de sus potestades de protección de los consumidores, prevalece lo dispuesto por la regulación estatal.

La determinación y aplicación de los precios por el alquiler de los contadores eléctricos forma parte del núcleo del régimen económico de la distribución de electricidad.

La determinación y aplicación de estos precios es competencia exclusiva estatal, en virtud de los artículos 149.1.13 y 149.1.25 CE. Además, la normativa estatal que regule estos precios tiene el carácter de básica y deberá ser única y unitaria para todo el territorio nacional.

Esta parte no se opone a que el Tribunal Supremo confirme la competencia sancionadora autonómica en materia de protección de los consumidores en sectores regulados cuando las conductas realizadas constituyan una infracción tipificada en dicha normativa. Sin embargo, ello resulta irrelevante a efectos del presente recurso y de la validez de la Sentencia Recurrida.

Si se produce una contradicción entre la competencia en materia de energía eléctrica -de competencia estatal- y la competencia de protección de los consumidores -de competencia autonómica-, debe prevalecer la primera por ser el título competencial más específico. La aplicación de los precios fijados por la normativa estatal básica, de obligado cumplimiento, no puede considerarse una infracción en materia de protección de los consumidores.

**Quinto.**

Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 19 de marzo de 2024, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero.

La Letrada de la Junta de Andalucía interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 8 de enero de 2021 (rec. 302/2017) por la que se estimó parcialmente el recurso interpuesto por la entidad mercantil "Endesa Distribución Eléctrica SLU" (en adelante "ENDESA") contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 7 de marzo de 2017 y contra la resolución de esa misma autoridad de 13 de septiembre de 2016 por la que se impuso a Endesa una sanción de multa por importe de 400.000 € y el comiso del beneficio ilícito obtenido por importe de 1.390.158 € por la comisión de una infracción administrativa en materia de consumo.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 13 de septiembre de 2016, posteriormente confirmado en reposición, impuso "EDISTRIBUCIÓN" una sanción por la supuesta comisión de la infracción muy grave tipificada en el artículo 71.6.2ª de la Ley 13/2003 de 17 de diciembre, de Consumidores y Usuarios de Andalucía (en relación con los artículos 72.1 y 73.3.c) y d) de la misma Ley), por vulneración de los artículos 82, 87.5 y 87.6 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, "por preverse el cobro por un servicio no usado o consumido de manera efectiva e imponer el abono de cantidades por servicios no prestados efectivamente". La Administración considera que, al no estar los contadores efectivamente integrados en un sistema de telegestión, el precio que debía haberse percibido es de 0,54 euros al mes -esto es, el precio regulado para el alquiler de contadores de simple tarifa -. De lo contrario, se estaría cobrando por un servicio que no se habría consumido, ni prestado de manera efectiva.

La STSJ nº 6/2021, de 8 de enero de 2021 (rec. 302/2017) afirma que; "las Comunidades Autónomas no ostentan competencias normativas y ejecutivas sobre el régimen económico del sistema eléctrico ( STS de 6 de marzo de 2017, casación 3958/2014).

A modo de corolario, la Comunidad Autónoma de Andalucía no podía intervenir en la fijación del precio del alquiler de los contadores ni establecer distinciones entre tarifas en función de la efectiva integración o no del equipo electrónico en el sistema de telegestión y de telemedida, calificando abusivo y fraudulento el percibo de 0,81 €/mes en lugar de 0,54 €/mes de no producirse la integración efectiva. En tal sentido resulta elocuente que la STC 21/2017, de 2 de febrero, rechazase que una norma autonómica (Gallega) pospusiera la aplicación del precio fijado por la normativa básica estatal al momento de la integración de tales equipos electrónicos en los sistemas de telemedida y telegestión".

En definitiva, la sentencia considera que el comportamiento sancionado no reviste carácter antijurídico.

### Segundo.

Tal y como acertadamente señala la sentencia impugnada el Estado tiene competencia para fijar los precios de los contadores electrónicos.

La determinación de los precios por el alquiler de los contadores eléctricos forma parte del núcleo del régimen económico de la distribución de electricidad, competencia exclusiva estatal, en virtud de los artículos 149.1.13 y 149.1.25 CE. Además, la normativa estatal que regule estos precios tiene el carácter de básica y deberá ser única y unitaria para todo el territorio nacional.

El precio de los alquileres de los equipos de medida se incluía en la Orden ITC/3860/2007 de 28 de diciembre y en la Orden IET/1491/2013, de 1 de agosto. La Orden ITC/3860/2007, de 28 de diciembre, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008, establece en su Anexo II que los precios medios de los alquileres de los equipos incluyen los costes asociados a su instalación y verificación, así como a la operación y el mantenimiento. Y fijaba el siguiente: (i) como precio general por los contadores simple tarifa, el de 0,54 euros/mes y, (ii) como precio para los "contadores electrónicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos", el de 0,81 euros/mes.

Y ello sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma mantiene su potestad para sancionar las conductas que se consideren contrarias a los consumidores y usuarios, en los términos previstos en el art. 58.2.4 del Estatuto de Autonomía, la cual puede ejercerse también en sectores regulados cuando las conductas realizadas constituyan una infracción tipificada en materia de consumo.

La Junta de Andalucía, considera que el cobro de 0,81 euros al mes por contadores que no estaban efectivamente integrados en un sistema de telegestión suponía el cobro de un servicio no consumido ni prestado efectivamente y, por lo tanto, sancionable bajo la normativa de protección de los consumidores.

Lo relevante en el supuesto que nos ocupa es determinar si en las normas estatales cuando fijan el precio de los equipos de medidas tipo 5, electrónicos ("contadores electrónicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos") en 81 €/mes, incluye que dichos equipos estén integrados en el sistema de telegestión o por el contrario el precio se fija con independencia de que este integrado en el servicio automático de lectura.

Tiene razón "EDISTRIBUCIÓN" cuando afirma que la Orden no establecía una distinción del precio en función de si los contadores estaban efectivamente integrados o no en un sistema de telegestión. La Orden IET/1491/2013, de 1 de agosto incluye en este precio el coste del alquiler de este equipo y los costes asociados a su instalación, operación y mantenimiento, pero el servicio de no forma parte de dicho concepto. Tal y como afirma el Ministerio de Industria "[...] los precios regulados de los alquileres de los nuevos equipos electrónicos no dependen de si están o no efectivamente integrados en el sistema de telegestión [...]". Y ello con independencia del retraso en la puesta en funcionamiento efectiva del servicio de telegestión.

El coste del alquiler es distinto y superior al aparato de tarifa simple no porque se preste el servicio de telegestión sino porque se trata de un aparato que permite prestar ese servicio. Es el alquiler de estos equipos, con más adelantos técnicos que los anteriores, y no su conexión al sistema de lectura a distancia lo que determina un precio diferente.

Por ello, el cobro por el alquiler de este equipo, aunque no esté conectado al servicio de telegestión, no implica el abono de cantidades por conductas no prestadas que resulte sancionable en defensa de los consumidores y usuarios.

Debe recordarse a tal efecto que la STC 21/17, de 2 de febrero declaró la inconstitucionalidad, entre otros, del artículo 33 de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia (la "Ley Gallega"). En aquel caso, el artículo 33 de la Ley Gallega establecía la imposibilidad de cobrar el precio de alquiler correspondiente a los equipos que incluyeran la posibilidad teled medida y telegestión hasta que éstos estuvieran efectivamente integrados en un sistema de telegestión. Hasta ese momento, el precio que debía cobrarse era el precio correspondiente al equipo que se hubiese instalado previamente -es decir, el precio cobrado por los equipos que no incluyeran la posibilidad de telegestión-.

La STC 21/2017 declaró la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley Gallega por vulnerar las competencias estatales en materia de energía eléctrica derivadas de los artículos 149.1.13 y 149.1.25 de la Constitución Española ("CE"), con base en las siguientes consideraciones: De acuerdo con la STC 21/2017, la determinación de los derechos por el alquiler de los equipos "pertenece al núcleo del régimen económico de la distribución de electricidad cuya regulación corresponde al Estado [...]". Asimismo, continúa señalando -con cita en la STC 18/20117- 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 uniforme 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". iii. Una disposición normativa que determina el criterio para la fijación de los precios del alquiler de los equipos y el momento en que resulta procedente el cobro de éstos afecta indudablemente a la normativa estatal. Por lo tanto, una normativa que altera la aplicación efectiva del precio del alquiler previsto en la normativa básica estatal reguladora de dicha materia resulta inconstitucional.

**Tercero.** *Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.*

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada ha de afirmarse que la potestad sancionadora en materia de defensa de consumidores y usuarios puede ejercerse también en los sectores regulados cuando la conducta desplegada infrinja esta normativa sectorial sin invadir por ello la competencia del Estado. Pero el ejercicio de la competencia autonómica en materia de consumo no puede cuestionar los precios de los aparatos de teled medida fijados por el Estado.

#### **Cuarto. Costas.**

De conformidad con lo dispuesto en el art 93.4 LJ cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad sin que se aprecien razones de temeridad o mala fe en el presente litigio que justifiquen la imposición de las costas a ninguna de las partes intervinientes.

**FALLO**



Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico tercero:

Desestimar el recurso interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 8 de enero de 2021 (rec. 302/2017), sin hacer condena de las costas del recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.