

## **INFORME SOBRE LA CONSULTA EFECTUADA POR UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA ACERCA DE LA APLICACIÓN DEL TÍTULO X DE LA LEY 54/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL SECTOR ELÉCTRICO**

### **I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME.**

El 28 de marzo de 2011 se ha recibido en el Registro de la Comisión Nacional de Energía (CNE) escrito de UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA, de fecha 17 de marzo de 2011, por el que se plantea consulta acerca de la aplicación del Título X de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

LA COMUNIDAD AUTÓNOMA está estudiando la posibilidad de incoar *“expediente sancionador por primera vez a una empresa distribuidora de energía eléctrica por “interrupción o suspensión del suministro sin que medien los requisitos legal o reglamentariamente establecidos o fuera de los supuestos previstos legal o reglamentariamente” (infracción tipificada como muy grave, según el artículo 60.a.12), podemos reducir la penalización acudiendo al artículo 61.a.6, que tipifica como grave “el incumplimiento por parte de los sujetos obligados a ello de conformidad con la normativa vigente, de los índices de calidad del servicio a que se refiere el artículo 48.2 de la presente Ley o de las condiciones de calidad y continuidad del servicio”. Aún así, nos parece demasiado elevada, para una empresa de implantación local, la sanción mínima a imponer, que sería de 600.001 euros (100 millones de las antiguas pesetas, aproximadamente).”*

En concreto, la consulta que efectúa a la CNE versa sobre los siguientes extremos:

*“1. Si se podría encuadrar el supuesto antes indicado, bajo ciertas condiciones, dentro de las infracciones leves (por ejemplo, superar ligeramente el número admisible de interrupciones de más de tres minutos de duración).*

2. Si es posible aplicar el artículo 62, último párrafo (constituyen infracciones leves las que no constituyen infracción grave o muy grave) en el caso de producirse una infracción tipificada en el artículo 60.a.12 para interrupciones de pequeña duración.

3. Qué circunstancias concurrentes se podrían tener en cuenta para calificar de graves las conductas, en vez de muy graves, conforme a lo dispuesto en el artículo 61.a, que establece que “son infracciones graves las conductas tipificadas en el artículo anterior cuanto, por las circunstancias concurrentes, no pueden calificarse de muy graves”.

4. Si, al no establecer la Ley límites inferiores en las cuantías de las multas correspondientes a cada una de las categorías de muy graves, graves y leves, se puede considerar que el límite inferior de todas ellas es 1 euro.

5. Otros criterios orientativos en relación a tiempos y frecuencias de interrupciones imprevistas del suministro eléctrico y su régimen sancionador.”

A este respecto, la función sexta prevista en la disposición adicional undécima, apartado tercero, 1, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, atribuye competencia a la CNE para “emitir los informes que le sean solicitados por las Comunidades Autónomas cuando lo consideren oportuno en el ejercicio de sus competencias en materia energética”.

En el ejercicio de esta función se emite el presente informe en contestación a la consulta formulada por LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

## **II. CONTESTACIÓN A LAS CUESTIONES PLANTEADAS.**

### **II.I.- Respecto de las cuestiones primera y segunda que han sido planteadas.**

Al no concretarse en la consulta los hechos que, a juicio de la CCAA, tienen la consideración de hechos probados ni la valoración, en su caso, de las pruebas

que se hubieran practicado, en el presente informe pasan a realizarse una serie de consideraciones de carácter general.

Ante todo, debe significarse que el principio de legalidad, en virtud del que nadie puede ser sancionado por acciones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa de acuerdo con lo establecido en una norma con rango de ley, se traduce en una doble garantía - material y formal -, implicando esta garantía en su ámbito material que la tipificación de la conducta en la norma de rango suficiente debe efectuarse con precisión bastante, no de forma genérica ni indeterminada. Además, en virtud del principio de tipicidad es necesario que exista predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y las sanciones aplicables.

Por ello, los anteriores principios que rigen el derecho sancionador exigen una certeza tal por parte de la norma con rango de ley que fija las infracciones que claramente debe quedar determinada la calificación jurídica de los hechos que se declaren probados como una concreta infracción de entre las reseñadas en la norma con rango de Ley.

En aplicación de los principios reseñados anteriormente la Ley 54/1997, en sus artículos 60 a 62, también contiene la determinación de los elementos esenciales de las conductas antijurídicas que tipifica como infractoras. En efecto, cada uno de los apartados de los artículos reseñados configura la conducta ilícita a la que se refiere con la precisión requerida a los efectos de que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito junto con el tipo y grado de la sanción que conlleva y prever, así, las consecuencias de sus acciones, en los términos exigidos por la jurisprudencia y, en concreto, por la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, SSTC 242/2005, 162/2008, 81/2009 y 104/2009). Todo ello, sin perjuicio de que las normas reglamentarias puedan introducir especificaciones al cuadro de infracciones, sin alterar la naturaleza o límites que establece la propia Ley,

contribuyendo a la más correcta identificación de las conductas ilícitas. En el presente caso, el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, operaría en el sentido aquí indicado, por ejemplo, en cuanto a la determinación de los niveles de calidad del servicio exigidos.

En definitiva, habrá de estarse a los elementos esenciales de la conducta declarada probada a los efectos de encontrar su encuadre entre las infracciones – muy grave, grave o leve - tipificadas por la Ley 54/1997 y, en ningún caso, la determinación de las sanciones que, en consecuencia, hayan de imponerse delimitan ni pueden delimitar la previa calificación jurídica que la Administración actuante debe realizar respecto de los hechos que considere probados.

**II.II.- Respecto de la tercera cuestión que ha sido planteada sobre la calificación de infracción grave cuando las características concurrente determinan la imposibilidad calificar la conducta como infracción muy grave.**

La tercera cuestión se plantea respecto de la previsión contenida en el artículo 61.a), de la Ley 54/1997 al señalar que serán infracciones graves las conductas tipificadas en el artículo anterior cuando, por las circunstancias concurrentes no puedan calificarse como muy graves.

Al respecto debe señalarse que esta Comisión entiende que se está haciendo referencia a supuestos en los que la Administración actuante en el procedimiento sancionador considera que la conducta como tal se ha producido aunque no se reúnen todas las características recogidas en el apartado correspondiente del artículo 60 del mismo texto legal. Por ejemplo, cuando acreditada la conducta recogida en el apartado 9 del artículo 60, sin embargo, tal conducta incumplidora no tiene carácter reiterado, o cuando acreditada la conducta recogida en el apartado 17 del artículo 60, sin embargo, tal conducta incumplidora no tiene el carácter continuado que se exige para entenderse tipificada como infracción muy grave.

### **II.III.- Respecto de la cuarta cuestión que ha sido planteada respecto del establecimiento de límites inferiores en la fijación de las cuantías de las sanciones.**

La cuarta cuestión se plantea respecto a la posibilidad de considerar que el límite inferior de las sanciones muy graves, graves o leves es de 1 euro, al no establecer la Ley límites inferiores en sus cuantías.

El artículo 64, apartado 1, de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en la redacción dada por la Ley 17/2007, de 4 de julio, establece lo siguiente:

*“1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas:  
Las infracciones muy graves, con multa de hasta 30.000.000 de euros.  
Las infracciones graves, con multa de hasta 6.000.000 de euros.  
Las infracciones leves, con multa de hasta 600.000 euros.”*

Efectivamente, tal y como señala la Administración consultante, el artículo transcrito no establece límites mínimos de las sanciones a imponer por la comisión de las distintas clases de infracciones, sino que sólo impone el límite máximo de las mismas, al señalar que las diferentes infracciones podrán ser sancionadas con multas de *“hasta”* una determinada cantidad. Por tal motivo, su redacción podría plantear dos posibilidades interpretativas diferentes.

Por un lado, considerar que el grado mínimo de cada escala superior, está constituido por un céntimo de euro más del límite máximo de la escala inferior o, por otro lado, considerar que sólo se establece el grado máximo de las sanciones, pudiendo graduarse la sanción a imponer, respetando el máximo fijado, pero sin atender a límite inferior.

A la vista de determinada jurisprudencia y, en particular, de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 8 de mayo de 1995, a juicio de esta Comisión cabe interpretar el artículo 64 de la Ley 54/1997 en el sentido de considerar que se

fijan límites máximos pero no mínimos de las sanciones, por lo que, en aplicación del principio de proporcionalidad, cabría modular las sanciones a imponer sin que por ello se desnaturalice la calificación que se efectúe de la infracción.

En concreto, entre otras, la SAN de 7 de julio de 2010, las SSTSJ Castilla-La Mancha de fechas 26 de abril de 2001 y 23 de febrero de 2002, las SSTSJ Navarra de 11 de mayo de 1994 y 13 de octubre de 2000 y la STSJ Andalucía de 21 de abril de 1998 han venido aplicando el principio de proporcionalidad en sentido reductor de las sanciones a imponer y sin tener en cuenta límites mínimos de las penas al no estar establecidos éstos expresamente por la Ley, lo que se consideraba que se dejaba un amplio margen interpretativo en opinión de los juzgadores.

Y, por su parte, el Tribunal Supremo, en la citada Sentencia de 8 de mayo de 1995 dispone que:

*“Por lo que se refiere al principio de proporcionalidad, ha de señalarse que si bien es cierto que la Ley 34/1987, de 26 diciembre (RCL 1987/2691), en su artículo 5.2 no señala límite mínimo a las sanciones por falta grave, sin que pueda operar como tal el máximo de las faltas leves, pues la atemperación de la sanción, en base al principio de proporcionalidad, no desnaturaliza la infracción sancionada, aun cuando la sanción impuesta por su cuantía pueda coincidir con la de otro tipo de infracción, ha de señalarse, sin embargo, que en el presente caso la sanción impuesta, en los términos en que se ha fijado por la Sala de primera instancia, resulta proporcional a la infracción cometida, no sólo por estar impuesta en su grado mínimo, determinado con los criterios que para la graduación de las penas se establece en Derecho Penal, atendido el límite máximo de cinco millones de pesetas, fijadas en el artículo 5.2 de la Ley 34/1987, lo que hace que en el grado mínimo del mínimo de la misma se comprenda la cuantía de quinientas mil un pesetas fijado finalmente en la sentencia recurrida, sino también por la persistencia en la conducta infractora, que se pone de relieve en el hecho de haberse seguido varios expedientes sancionadores a la entidad recurrente por conductas similares, todas ellas tipificadas como falta grave del artículo 43.2 del Real Decreto 877/1987.”*

Sin perjuicio de lo anterior, también debe reseñarse la existencia de otros Tribunales que se han pronunciado en sentido contrario al hasta ahora manifestado, como STSJ Castilla y León, Burgos de fecha 7 de mayo de 2001 o la STSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife de 7 de junio de 2007.

En cualquiera caso, dicha omisión expresa de límite inferior en la Ley 54/1997 ya concurría con la anterior redacción dada al mismo precepto, por lo que la

citada Ley 17/2007, de 4 de julio, no introduce novedad alguna en esta cuestión.

**II.IV.- Respecto de la quinta cuestión que ha sido planteada respecto de los criterios orientativos en relación a tiempos y frecuencias de interrupciones imprevistas del suministro eléctrico y su régimen sancionador.**

Sobre la cuestión planteada debemos remitirnos al Real Decreto 1955/2000 en el que se consignan la definición y cuantificación de los parámetros a medir para determinar los niveles de calidad exigibles a los operadores. Dichos niveles tienen naturaleza zonal o individual.

Pues bien, una vez acreditados los hechos concurrentes en cada caso y una vez concretada la conducta infractora, de entre las distintas infracciones que cataloga la Ley 54/1997, la Administración actuante deberá, en primer lugar, determinar el grado de responsabilidad del distribuidor correspondiente, esto es, determinar si existe dolo, culpa o simple falta de diligencia en la conducta que se le imputa al infractor. En segundo lugar, la Administración, deberá analizar la posible concurrencia de atenuantes y/o agravantes en la conducta infractora. Finalmente, en la imposición de la concreta cuantía de la sanción, y ajustándose a los límites – máximo y mínimo, éste si lo hubiera - establecidos por las disposiciones legales, la Administración deberá resolver de forma individualizada atendiendo a los parámetros legales, motivando en la citada Resolución los elementos considerados a tal efecto. En cuanto a este último inciso, la Administración podrá tener en cuenta parámetros tales como el tipo de responsabilidad que se le ha imputado al infractor, el periodo al que se circunscribe la conducta infractora, el número de afectados, la afectación de servicios esenciales, si ha existido o no peligro para la vida, salud o seguridad de las personas y si se produjo alguna alteración o no de carácter significativo, todo ello en aplicación del principio de proporcionalidad, esto es, en la debida correspondencia que debe existir entre el ilícito que se hubiera cometido y la sanción que finalmente se imponga.

En definitiva, ciertamente la Administración actuante tiene otorgado un margen de actuación en la imposición de las sanciones, sin embargo, dicha imposición debe efectuarse ponderando todas las circunstancias concurrentes en cada caso.