

CENTRO DE ESTUDIOS DE CONSUMO

INFORME SOBRE LA COMPETENCIA FUNCIONAL DE LA DIRECCION GENERAL DE CONSUMO PARA SANCIONAR INFRACCIONES DERIVADAS DE LA NORMATIVA SOBRE CALIDAD DEL SUMINISTRO ELÉCTRICO

M^a del Carmen González Carrasco
Profesora Titular de Derecho Civil

I. OBJETO Y ANTECEDENTES.

Es objeto del presente informe la cuestión relativa a la competencia de la Dirección General de Consumo de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha - y , en general, de los órganos competentes en materia de consumo-, para sancionar conductas tipificadas como infracción en la Ley castellano- manchega 6/1999, de Calidad del Suministro Eléctrico. Los antecedentes fácticos que motivan la consulta dirigida a este Centro de Estudios de Consumo consisten en lo siguiente: algunas compañías eléctricas - en concreto Iberdrola- cuestionan la competencia de la Dirección General de consumo para sancionar respecto a la calidad del suministro eléctrico - en concreto, por cortes fortuitos en el suministro-, así como las discrepancias que puedan surgir entre clientes y empresas distribuidoras de electricidad, atribuyendo dichas competencias dentro de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha a la Consejería de Industria y Trabajo.

Entiende la compañía eléctrica Iberdrola que las exigencias respecto de la calidad del suministro eléctrico, *por lo que tienen de técnico* y *por su relación con las políticas de desarrollo de la red de distribución*, así como las discrepancias que puedan

surgir entre clientes y empresas distribuidoras de electricidad en aplicación de otros preceptos de la legislación reguladora del mercado de la electricidad (Ley 54/1997, reguladora del Sector Eléctrico, RD 1955/2000, y OM ECO 797/2002 de 22 de marzo, por el que se establece el procedimiento de medida y control de las continuidad del suministro) son atribuidas, tanto respecto de la Administración General del Estado como de la autonómica a aquel órgano que cuenta con la formación y conocimientos aplicables, es decir, el órgano regulador de la Industria.

La cuestión revela la dificultad que siempre hay para encajar un título competencial específico de consumidores, que se define como un título de protección, con otros títulos competenciales, que ordenando una materia, sin embargo pretenden o consiguen una finalidad paralela de protección del colectivo de personas que aparecen como usuarios del servicio regulado. Desde que lo afirmase por primera vez la STC 71/82, ha constituido un punto de partida de todo discurso de resolución de problemas competenciales en materia de consumo la constatación de que la defensa del consumidor es un concepto muy amplio, de contornos imprecisos, por lo que pudieran concurrir en las normas relativas a ella diversos títulos competenciales.

El problema que plantea la concurrencia de competencias sancionadoras objeto de esta consulta parte de que una interpretación inversa es asimismo acertada: en la regulación basada en títulos competenciales de carácter sectorial es posible encontrar normas que cumplen con la finalidad de protección al consumidor, y *esta finalidad puede ser suficiente para considerar que el régimen sancionador contenido en dicha norma configura también un régimen de infracciones y sanciones en materia de consumo* cuya competencia sancionadora vendrá atribuida entonces al órgano competentes por razón de esta materia.

Sin embargo, esta última afirmación es susceptible de varias matizaciones, a través de las cuales adelantamos ya la técnica de resolución que será utilizada en el presente informe.

II-. LOCALIZACION DEL PROBLEMA COMPETENCIAL

El problema competencial que se plantea no es puramente normativo, sino sancionador. Esto es, la cuestión consiste en determinar cuál es el órgano competente para aplicar el *único* sistema sanciones aplicable, establecido por la *única* Ley aplicable (si bien ésta se remite a otras normas para su imposición). Dentro de este problema, no nos encontramos con un problema interterritorial, sino de reparto de competencias sancionadoras dentro de una misma organización territorial. Pero a pesar de ello, a la hora de resolver el problema planteado no puede pasarse por alto ni el título competencial estatal de carácter básico en virtud del cual - junto a otras consideraciones y fundamentos competenciales- se dicta la Ley autonómica 6/1999, ni las inexistentes innovaciones que la misma introduce en la regulación estatal a pesar de alegar para sí el título competencial defensa del consumidor.

En efecto, las CCAA, como CLM, que disponen de una competencia de “desarrollo” de la legislación estatal de consumo, pueden hacer uso de ella para desarrollar la normativa básica estatal (no la exclusiva), producida ésta al amparo de cualquier título, pero que tiene por objeto la protección de los consumidores. Si ello ocurre así, la amplitud con que se expresa el art. 33 del Estatuto del Consumidor de Castilla- La Mancha es suficiente para tipificar como infracción de consumo cualquier infracción de la normativa sectorial, siempre que ésta tenga como objeto la protección de los consumidores. Esto es así de forma más clara en los casos en que la propia normativa autonómica reconoce la dualidad de su fundamento competencial. La Ley 6/1999, de calidad del suministro eléctrico, reconoce expresamente en su Exposición de Motivos que una parte del espectro normativo que regula es o puede ser materia comprendida en el título específico de protección de los consumidores¹. No lo hace así la legislación estatal, puesto que en ella la noción de consumidor no se corresponde con

¹ ..."El artículo 31.1.27ª. del Estatuto de Autonomía para Castilla-La Mancha atribuye a la Junta de Comunidades competencia en materia de "Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma" enmarcando dicha competencia en las bases del régimen energético atribuidas al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.25 de la Constitución.

Por su parte el artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Comunidades competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario, por lo que confluyen en la Comunidad Autónoma las competencias necesarias para poder desarrollar, adaptando a las específicas condiciones de ella, la legislación básica que en materia de ordenación del sistema eléctrico ha dictado el Estado, con la finalidad de protección tanto de los consumidores finales como de las actividades económicas que tienen en la energía eléctrica uno de los principales suministros para la producción".

la definición del art. 1 LCU, y en todo caso la competencia de carácter finalista relativa a la protección de los consumidores no existe en la CE como título específico de atribución competencial de carácter básico. Lo que hace válidamente la norma autonómica es presuponer existente en la normativa estatal de calidad del suministro eléctrico un objetivo específico de protección del consumidor y, con base en el art. 33 del Estatuto del Consumidor, hacer suyas las infracciones contenidas en una normativa de desarrollo de una norma sectorial estatal.

O lo que es lo mismo: la norma estatal se dicta no como norma básica de consumo (competencia de la que, como tal, el Estado carece) sino como norma de regulación del sector eléctrico. Posteriormente, al ser desarrollada por la normativa autonómica sin novedad alguna – ni en cuanto al objeto ni en cuanto a los sujetos- se alega el título competencial de consumo junto con el de desarrollo de la normativa estatal reguladora del sector eléctrico. De esta competencia concurrente se derivan dos consecuencias:

- a) Que el régimen de infracciones y sanciones establecido por la normativa autonómica (y que a su vez contiene un reenvío a la tipificación realizada por la norma estatal) constituye un régimen sancionador en materia de consumo en virtud de lo dispuesto en el art. 33 del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha;
- b) Que en virtud de ese régimen sancionador, los órganos competentes en materia de consumo lo son para perseguir y sancionar *determinadas* conductas contrarias a la norma, como da a entender el art. 17 de la Ley, al remitirse al órgano "competente por razón de la materia". De ahí el conflicto competencial planteado por Iberdrola en relación con la Consejería de Industria y Trabajo, órgano autonómico al que la propia Ley 6/1999, en su Disposición adicional, encomienda la *vigilancia y seguimiento* del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley.

III-. SIGNIFICADO DEL TÉRMINO "SEGUIMIENTO Y CONTROL" COMO REGLA DE ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL A LA CONSEJERÍA DE INDUSTRIA Y TRABAJO.

La postura contraria a la anteriormente expuesta, motivadora de los recursos interpuestos por Iberdrola se ha venido fundamentando expresa o tácitamente en los siguientes razonamientos:

- Es la legislación estatal la que, en el uso de sus competencias sobre el mercado eléctrico, ha impuesto determinadas obligaciones y parámetros de calidad y regulado las obligaciones entre las partes del contrato de suministro eléctrico. En el mismo sentido ha regulado la misma cuestión la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha.
- Las exigencias de calidad de suministro y las discrepancias entre clientes y empresas distribuidoras presuponen la aplicación de determinados parámetros que exigen conocimientos técnicos solo atribuibles al los órganos que cuentan con la formación y conocimientos aplicables (el órgano competente en materia de industria). En efecto, así es en la legislación estatal y así es, según la empresa recurrente, en la normativa autonómica (Disposición Adicional de la Ley 6/1999).

En efecto, aún entendiendo que del art. 33 del Estatuto del Consumidor de Castilla La Mancha resultase una tipificación suficiente para considerar como infracciones en materia de consumo determinadas contravenciones a la normativa de calidad del suministro eléctrico- cuestión sobre la que volveremos más adelante-, no existiría conflicto competencial interno en materia sancionadora si la propia norma autonómica determinase *a priori* alguna de las dos siguientes cuestiones: bien el tipo de infracciones que considera de consumo, o de industria, en función del bien jurídico protegido, o bien el órgano en el que residencia de forma imperativa la competencia sancionadora establecida en la Ley. Ejemplo de lo segundo, reconducido al concreto sector eléctrico, lo constituye la regulación de la calidad del suministro eléctrico llevada a cabo por la Ley de Extremadura, que en su art. 21 establece que la imposición de sanciones corresponde:

- Las muy graves al Consejo de Gobierno;
- Las graves al Consejero de Economía, Industria y Comercio.
- Las leves al Director general de Ordenación Industrial, Energía y Minas.

Nada de esto se dice en la Ley 6/1999. Muy al contrario, el art. 17 entiende que la imposición de las sanciones corresponde:

- Las muy graves al Consejo de Gobierno.
- Las graves al Consejero competente **por razón de la materia**.
- Las leves al **Director General competente por razón de la materia**.

Ha de entenderse que la competencia por razón de la materia no es necesariamente la que corresponde a la Consejería de Industria, ya que cuando la norma ha querido encomendar determinadas funciones en el marco de la Ley a dicha Consejería lo ha hecho expresamente, como ocurre con las funciones de vigilancia y control de las obligaciones impuestas por la Ley a las empresas suministradoras (Disposición adicional). El criterio de la atribución de las facultades de *seguimiento y control* a la Consejería de Industria y Trabajo de las obligaciones impuestas por la Ley a las empresas suministradoras de energía eléctrica no determina por sí sola la falta de competencia de otros órganos autonómicos a fin de proteger los bienes jurídicos incluidos en su competencia de carácter finalista. Para ello es necesario analizar el bien jurídico que se quiere proteger con la imposición de obligaciones a los suministradores. Por lo tanto, ha de entenderse que dichas competencias de vigilancia y control tienen un doble significado: el de atribuir a la Consejería de Industria la competencia para realizar las actuaciones de inspección relacionadas con la calidad general del suministro y el de poner de manifiesto, en efecto, la necesidad de determinados conocimientos técnicos en la materia sectorial eléctrica para la constatación de determinadas infracciones. Y es que una cosa es que el título competencial que fundamenta la Ley 6/1999 sea doble, y otra es que la misma no pueda implícita o explícitamente determinar cuál es en cada caso el órgano competente para sancionar. Para ello habrán de tenerse en cuenta no solo razones técnicas y de eficiencia (que se intuyen efectivamente en la Disposición adicional y en los preceptos de la legislación estatal que se reproduce a continuación)

sino también el sentido con que las infracciones se determinan en la normativa básica del estado².

IV-. EL BIEN JURIDICO PROTEGIDO POR LA NORMATIVA DE CALIDAD DEL SUMINISTRO ELÉCTRICO COMO PRESUPUESTO DE LA COMPETENCIA .

Para resolver el problema competencial planteado ha de tenerse en cuenta que no nos encontramos ante un supuesto de dualidad de conductas infractoras- concurso de infracciones-, ni de dualidad de tipificación administrativa de normas sancionadoras del mismo hecho - concurso de leyes-, sino ante una misma infracción a la que una misma norma autonómica apareja una misma sanción administrativa. Y aún cuando el problema no se ha planteado como de duplicidad de sanciones (*ne bis in idem*) sino como de competencia para imponer una única sanción, nos son útiles las reglas elaboradas en torno a este principio, porque suelen contener otras añadidas que no solo determinan la prohibición de sancionar dos veces el mismo hecho cuando sean los mismos los **intereses públicos protegidos** (arts. 32 y 33 LCU), sino que dan las pautas a seguir para determinar que órgano administrativo sancionador es el competente para actuar en caso de contravención.

Para determinar si el interés público protegido por una norma es el de protección de los consumidores, la norma en cuestión habrá de pasar un doble test:

- a) **En primer lugar, determinar si la norma está dirigida a la protección del cliente en su calidad de consumidor.**

Existen nociones distintas de consumidores en función de la finalidad de la norma legal de protección de los intereses de aquellos. La noción que utiliza la LCU

² Como la propia norma autonómica reconoce en su artículo 3.º:

Las empresas que realizan el suministro de energía eléctrica, distribuidoras y comercializadoras deberán prestar el servicio en base a lo establecido en la normativa del Estado, en la presente Ley y en las normas que establezca esta Comunidad Autónoma como desarrollo de la presente disposición.

coincide con el de persona física o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta los bienes, productos, servicios, actividades o funciones como *destinatario final*, de forma que carecerán de dicha consideración quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios *con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación*, comercialización o prestación a terceros. De la misma forma ha de interpretarse el art. 2 del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha.

El contorno de la noción es importante, habida cuenta de que a la hora de determinar cuál es el bien jurídico protegido por una norma de carácter sectorial que tiene entre sus objetivos asegurar la calidad de determinado servicio, el intérprete habrá de preguntarse si esa garantía de calidad tiene como destinatario específico al consumidor en el sentido en que este término es utilizado en los artículos 2 del Estatuto del Consumidor de Castilla La Mancha y 1º LCU o si establecen obligaciones de los suministradores respecto de cualesquiera terceros.

La protección específica del cliente en su calidad de consumidor en el sentido de las anteriores normas no aparece clara en la Ley estatal reguladora del Sector eléctrico ni en su reglamento. En efecto, en dichas normas se habla de consumidor e incluso de “destinatario final”, pero ello no basta para determinar la correspondencia entre el sentido de dichos términos. Por otra parte, aunque es cierto que la Ley 6/1999, de calidad del suministro eléctrico de Castilla La Mancha tiene una clara vocación proconsumerista puesta de manifiesto en su propia exposición de Motivos, lo cierto es su normativa no establece ninguna norma de protección específica para este colectivo que no se halle previamente expresada en términos generales en la normativa sectorial estatal. En este sentido puede decirse que la única virtualidad de la norma autonómica consiste en a) tipificar las infracciones susceptibles de ser cometidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, adoptando el sistema estatal y b) establecer el órgano competente para su sanción, lo cual, al llevarse a cabo en términos de reenvío a una norma competencial inexistente (“órgano competente en razón de la materia”) no hace sino plantear el problema competencial en el orden sancionador que se trata de solucionar.

En la legislación sectorial se consideran “destinatarios finales” cualesquiera clientes distintos de las empresas comercializadoras de energía. De ahí que dentro del concepto de consumidor realice la subdivisión entre cualificados y no cualificados en atención al consumo demandado y que entienda que en el año 1997 todos los consumidores (en sentido amplio y en sentido estricto) tendrán la consideración de cualificados a los efectos de la Ley con independencia de éste. Sin embargo, la noción de destinatario final en la LCU es más estrecho, abarcando únicamente las adquisiciones dirigidas a un uso o disfrute personal, familiar o doméstico³, excluyendo a quienes utilizan o adquieren los bienes o servicios en el marco de una actividad empresarial o profesional, para integrarlos en procesos de producción o comercialización de bienes y servicios para el mercado (BERCOVITZ). Pero, como se desprende de la Exp. de Motivos de la Ley 6/1999, la legislación básica que en materia de ordenación del sistema eléctrico ha dictado el Estado tiene una finalidad de protección, tanto de los consumidores finales (en este sentido) como de las actividades económicas que tienen en la energía eléctrica uno de los principales suministros para la producción. *Y en la medida en que el incumplimiento de las normas sobre calidad del suministro eléctrico afecte a los primeros, las normas serán de desarrollo legislativo de la protección al consumidor además de constituir normas reguladoras de la distribución comercial dentro del sector eléctrico*⁴. Esto es, la competencia sancionadora de los órganos competentes en materia de consumo dependerá de la cualidad de consumidor (en el sentido del art. 1 LCU y 2 del Estatuto del Consumidor de Castilla- La Mancha) del destinatario final del suministro de energía eléctrica (en el sentido de la Ley estatal del Sector eléctrico y la normativa que la desarrolla) y de la especificidad del bien jurídico protegido por la norma, cuestión sobre la que se trata a continuación⁵.

³ En este sentido era mucho más adecuada la redacción propuesta por lagunas enmiendas al Proyecto de la Ley 26/1984, en el sentido de excluir del ámbito de la LCU el uso industrial o comercial de bienes y servicios.

⁴ El carácter de principio general con que el art. 51 CE expresa el de protección y defensa de los consumidores implica que la carga de la prueba acerca de la condición de consumidor en el sentido de la LCU del cliente afectado por el incumplimiento de las obligaciones de calidad del suministro eléctrico corresponde a la empresa suministradora.

⁵ La diferenciación del sujeto protegido por la norma podría adquirir importancia en orden al requisito de la tipicidad. La seguridad jurídica que inspira dicha necesidad implica que las partes conozcan, en el momento de realización de la conducta, la norma que les será aplicable, así como la sanción correspondiente a dicha infracción, por lo que no podría entenderse cumplido tal principio cuando existiera una situación de concurso de normas sancionadoras (la norma sectorial contiene unas de protección general cuya infracción se sanciona de forma distinta a la dispuesta para las contravenciones de las normas de protección al consumidor establecidas en otra norma autonómica distinta). Tampoco es

b) La especificidad del interés público protegido por la norma.

La regulación de la información contractual o precontractual, la obligación de suministrar factura detallada, las obligaciones de respetar el régimen de tarifas aprobado por la Administración competente y las obligaciones establecidas en el apartado 2 del art. 103 RD que, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 99 Ley 54/1997 se configuran como obligaciones de calidad del servicio (calidad en la atención y relación con el cliente, relativa al conjunto de actuaciones de información asesoramiento, contratación, comunicación y reclamación atención al cliente, presupuestos, respuestas sobre solicitudes), no constituyen propiamente regulación del sector eléctrico, aunque se contengan en la Ley 54/1997, ni ha de presuponerse en ellas la necesidad de conocimientos técnicos especializados de los órganos competentes en materia de industria, pues el objeto de la misma no es estrictamente la regulación de las redes y los servicios, sino las relaciones horizontales que surgen entre el prestador del servicio y el usuario, como cualquier contratante. Entendemos que si en el usuario coincide la cualidad de consumidor en el sentido del art. 1 LCU y 2 del Estatuto del Consumidor, el órgano competente por razón de la materia es el Consejero de Sanidad y Consumo o la Dirección General de Consumo. Lo mismo ocurre con el incumplimiento de la obligación de descuento en el caso de que se incumpla alguna de las obligaciones impuestas a las empresas suministradoras por el incumplimiento de los deberes de atención al cliente (art. 105.6 RD 1955/2000⁶).

Distinto es el caso de las infracciones consistentes en el incumplimiento de las obligaciones de calidad del suministro o del producto en sentido estricto. La

posible entender que es éste el problema planteado. Ni existe duplicidad de normas ni distinción de sanciones. Una misma norma autonómica reconoce para sí dos finalidades concurrentes y unas mismas sanciones para su contravención con independencia de los sujetos frente a los que se cometa, mientras que una segunda norma previa (art. 33 del Estatuto del Consumidor de Castilla- La Mancha), reconoce como infracción de consumo cualquier infracción así establecida.

⁶ "En todos aquellos supuestos en que se incumpla lo establecido en el apartado 2 del [artículo 103 del presente Real Decreto](#) (atención al cliente, presupuestos, respuestas sobre solicitudes), las empresas distribuidoras procederán a abonar al consumidor, por cada incumplimiento, en la primera facturación que se produzca la mayor de las siguientes cantidades: 5.000 pesetas o el 10 % de la primera facturación completa".

interrupción o suspensión del suministro de energía eléctrica para una zona o grupo de población sin que medien los requisitos legales que lo justifiquen, el incumplimiento de las condiciones y requisitos aplicables a las instalaciones de manera que pongan en peligro manifiesto a las personas y los bienes, el incumplimiento reiterado de los índices objetivos de calidad del servicio y la no elaboración de planes de mejora de la calidad del servicio, el retraso injustificado en el comienzo de la prestación del servicio a nuevos usuarios y el incumplimiento de los índices de calidad del servicio que se establezcan, constituyen infracciones en las que la protección del consumidor final - en el sentido de la LCU- concurre con el interés público en la competitividad de la economía y la evolución de otros sectores de la industria⁷. Como se expondrá más adelante, creemos que es un error hacer depender la competencia sancionadora de la cualidad de consumidor del destinatario afectado por los incumplimientos descritos por la norma. Y ello no solo porque obliga al órgano competente en cada caso a enjuiciar el interés público que se pone en peligro ante el incumplimiento de las obligaciones legales prescritas por la norma, sino porque entendemos que, efectivamente, la determinación concreta de si ha existido o no incumplimiento exige la puesta en marcha de determinados métodos de verificación de carácter técnico (establecidos en la OM 797/2002, que sólo se aseguran convenientemente en la Administración especializada en razón del sector de actividad regulado a quien la norma encomienda la vigilancia y seguimiento de las obligaciones de calidad exigidas por la Ley, y la autorización expresa o tácita de las interrupciones programadas del suministro, esto es, la Consejería de Industria en el ámbito de las CCAA. Nos remitimos a las razones que se exponen en el epígrafe IV de este informe (conurrencia de bienes jurídicos protegidos).

Finalmente, puede decirse que existen infracciones en que el único interés público perseguido por el Legislador es ajeno a la noción de consumidor en sentido estricto (aunque no lo sea en la interpretación amplia del concepto de consumidor como ciudadano), como lo son las de incumplimiento de la obligación de implantar un sistema de control de incidencias en toda la red que permita registrar todas las magnitudes y características que incidan en la calidad del suministro, dando cuenta de las medidas adoptadas a la Administración Pública (art. 8.1 Ley 6/1999, o de la de tomar las medidas necesarias para que cualquier instalación individual no cause deterioro en el

⁷ V. Exp. de Motivos Ley 54/1997.

resto de la red (art. 9.2 Ley 6/1999). Ninguna competencia sancionadora en materia de consumo está implicada en estas infracciones.

c) Sobre "el incumplimiento de otras obligaciones establecidas en la Ley".

En sede de Derecho administrativo sancionador, las dudas racionales que en lo referente a la extensión de los tipos de infracción deriven de los textos normativos han de interpretarse en sentido restrictivo, favorable al ciudadano y sin posibilidad de hacer un uso analógico de éstos. En este sentido, entendemos que el art. 15.3 de la Ley 6/1999 (son infracciones leves aquellas infracciones de preceptos de obligada observancia comprendidos en la presente Ley y en sus normas de desarrollo que no constituyan infracción grave o muy grave) **incurre en una defectuosa tipificación infractora**. La norma no puede satisfacer el principio de tipicidad limitándose a considerar conducta infractora cualquier incumplimiento, puesto que en algunos casos de obligaciones establecidas en la ley como "preceptos de obligada observancia" nos encontramos en realidad con consecuencias de carácter civil que la norma estatal apareja al incumplimiento de obligaciones (vgr. la obligación de descuento en las tarifas a aplicar tras la verificación del incumplimiento de determinadas obligaciones de calidad del suministro). Según el art. 105.9 RD 1955/2000, la Administración **competente** podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, la apertura de expedientes informativos o sancionadores **por falta de calidad**. Pero en el art. 105 RD estatal, la obligación de descuento no se considera incumplimiento de la obligación de calidad- continuidad del suministro, sino consecuencia jurídica del incumplimiento de dicha obligación⁸. Se quiere decir con esto que en una norma autonómica se puede tipificar como infracción de consumo el incumplimiento de obligaciones impuestas por la legislación sectorial de electricidad, aún cuando dichas obligaciones se establezcan en la ley estatal, no como

⁸ Según el art. 105.7 RD 1955/2000, sin perjuicio de las consecuencias definidas en los párrafos anteriores (donde se encuentra la obligación de descuento), el consumidor afectado por el incumplimiento de la calidad de servicio individual, podrá reclamar, en vía civil, la indemnización de los daños y perjuicios que dicho incumplimiento le haya causado. No obstante, no puede interpretarse que este párrafo implique el reconocimiento de que las anteriores consecuencias no son civiles. Lo que quiere decir es que la aplicación de las penalidades civiles expuestas (cláusulas penales indemnizatorias del interés puramente contractual) no excluyen la indemnización por daños colaterales o secuenciales probados. Entendemos que ello es así desde el momento en que el art. 105, dedicado a las "consecuencias de la falta de calidad" establece junto a la obligación de descuento la posibilidad de sancionar las faltas de calidad (y no el incumplimiento de las otras consecuencias derivadas de ella establecidas en la norma). Por el contrario, la falta de información sobre las suspensiones de suministro a efectos de que el consumidor pueda solicitar los descuentos sí que forma parte de la calidad cuya falta se sanciona.

deberes de calidad, sino como consecuencias civiles del incumplimiento de los mismos. Mas tal cosa hay que decirlo expresamente y no por remisión al "incumplimiento de otros preceptos de obligada observancia" no tipificados expresamente. Lo contrario constituiría una cláusula "escoba" prohibida por el TC (la que convierte en infracción cualquier conducta contraria a cualquier norma que favorece al consumidor, con independencia de que dicha norma establezca o no consecuencias civiles que escapen de la competencia autonómica).

Así, aún cuando en el art. 7.5 Ley 6/1999 se establece que "*de acuerdo con la legislación básica del Estado el incumplimiento de los valores fijados para la continuidad del suministro determinará la obligación de reducir la facturación a abonar por los consumidores en la forma que corresponda*", el incumplimiento de dicha "obligación" de descuento no puede dar lugar a la comisión de una infracción leve por aplicación lo dispuesto en el art. 15.3 de la Ley. Y entendemos que tampoco por la cláusula de remisión a "las infracciones tipificadas en la legislación estatal" contenida en el art. 15.1, por más que la OM 797/2002 haya establecido la forma de realizar los descuentos en función del incumplimiento de los umbrales establecidos en la normativa vigente.

d) En especial, la competencia para intervenir en las discrepancias que surjan entre los consumidores y las empresas suministradoras.

Según el art. 105.4 RD estatal, en caso de discrepancia entre el distribuidor y el consumidor, o comercializados en el caso de consumidores cualificados, sobre datos a tener en cuenta para la elaboración de los descuentos en las facturaciones resolverá el órgano competente de la Administración que tendrá derecho a consultar el registro de información utilizado por la empresa distribuidora. Por su parte, el art. 105. 8 establece que en caso de discrepancia entre el distribuidor y el consumidor, o, en su caso el comercializados, sobre el cumplimiento de la calidad individual, resolverá el órgano competente de la Administración Autonómica donde se ubique el suministro. Lo mismo está previsto para el caso de discrepancia acerca de si existió o no fuerza mayor en la interrupción del suministro. En consonancia con lo anteriormente dicho, la resolución de estas discrepancias de carácter "técnico" corresponde al órgano cuya competencia de

carácter sectorial supone la existencia de los medios técnicos necesarios para tal decisión.

No es así en cuanto a los descuentos fijos a aplicar, según el art. 105.6 RD 1955/2000, en caso de incumplimientos de los deberes de asesoramiento y atención al cliente, que en consonancia con la competencia para su sanción, debe residenciarse en la Consejería de Sanidad y Consumo.

IV-. LA COMPETENCIA SANCIONADORA EN LOS SUPUESTOS DE CONCURRENCIA DE BIENES JURIDICOS PROTEGIDOS.

Si, conforme a lo dispuesto en el art. 33 del Estatuto del Consumidor hay tipicidad de la conducta infractora (porque se entiende que la norma incumplida sobre calidad del suministro y su correspondiente consideración como infracción en la Ley 6/1999 o en la normativa estatal protege al consumidor), pero la obligación incumplida tiene también como finalidad la protección no específica de todos los usuarios del mercado de la electricidad en aras al desarrollo económico e industrial (vgr. incumplimiento de las obligaciones de calidad del suministro en sentido estricto), entonces hay que determinar qué Consejería debe actuar sancionando la infracción. Pero no habrá que descartar que ambas consejerías **ostenten a priori** dicha competencia sancionadora, puesto que es presupuesto y característica de las medidas de salvaguarda del *ne bis in idem* la concurrencia sancionadora y la inhibición de un orden o administración pública a favor de otro de carácter preferente en virtud de diferentes criterios que conducen a soluciones diferentes. Dichos criterios pueden sistematizarse como sigue:

- a) *Criterio de la prioridad temporal* (simplemente, la consejería que inicia el procedimiento sustrae la competencia a la otra). Entendemos que esta solución debe descartarse por la inseguridad jurídica que conlleva y por la desigualdad de trato de las empresas suministradoras que puede resultar contraproducente para la protección del consumidor.

b) *Criterio de la actuación subsidiaria del órgano sancionador no especializado*, en el caso de que no se actúe la competencia sancionadora por la consejería especializada, que se traduce en la inhibición de la primera ante la incoación del correspondiente procedimiento por la segunda, *sin perjuicio de que la primera pueda exigir las demás responsabilidades por hechos concurrentes*⁹. Ahora bien: en el caso paradigmático de competencia subsidiaria previsto por el art. 7 Reglamento del procedimiento sancionador (el proceso administrativo sancionador ya ha sido iniciado cuando se plantea a la posibilidad de que constituya un ilícito penal), se establece un deber de la administración sancionadora actuante de poner en conocimiento de la Administración de carácter preferente la existencia del hecho y, en caso de que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, acordará la suspensión del procedimiento hasta que recaiga resolución (judicial, en el caso previsto). Entendemos que este deber de comunicación es expresión de un principio general en los casos de competencia de carácter preferente. En este caso, el procedimiento administrativo de consumo quedaría en suspenso mientras la Consejería de Industria no dicte resolución sancionadora u otra que ponga fin al proceso. Sin embargo, esta solución no deja de plantear algunos problemas:

- ¿Qué ocurrirá cuando la Consejería de Industria no inicie el procedimiento? Quedará expedita la vía sancionadora de la Consejería de Sanidad y Consumo, en virtud de su competencia de protección de carácter finalista y coincidente en este caso con la preferente, sin perjuicio de una inhibición posterior provocada por la actuación de la Consejería de Industria dentro de plazo. Sobre el plazo máximo de espera de la resolución iniciadora del expediente, habrá que estar al plazo de prescripción de la infracción (art. 18 Ley 6/1999: Las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años de haber sido cometidas, las graves a los dos años y las leves al año).
- ¿Qué ocurrirá en los casos en que la Consejería de Industria no sancione finalmente los hechos objeto del expediente por no considerarlos tipificados dentro de la Ley de calidad del suministro eléctrico (concurrente en lo aquí interesa con la finalidad de protección del usuario)? Que la de Sanidad y Consumo no podrá sancionar posteriormente a no ser que se trate de hechos o

⁹ Arts. 33 LGDCU y art. 107 Ley 25/1990 de 20 de diciembre, del Medicamento.

infracciones concurrentes pero distintas de los que han sido objeto de revisión, bien por el hecho en sí, bien por la disparidad del bien jurídico protegido (analog. Art. 7 RP, art. 33 LCU, 44 LSSI). O sea, que existan hechos no contemplados en la legislación sectorial de calidad del suministro eléctrico que pueden ser por sí solos presupuesto de una infracción de consumo por reconducción a la LCU o al Estatuto del Consumidor de Castilla La Mancha (Ley 3/1995).

c) El tercer criterio aplicable es el de *especialidad*. Entendemos por tal el que sustrae siempre y definitivamente la competencia a la Consejería no especializada sectorialmente sin necesidad de concurrencia de otros procedimientos sancionadores en curso. El ejemplo, matizado por la circunstancia de que no nos encontramos exactamente ante un concurso de normas sino ante la indeterminación del carácter de las infracciones y el órgano competente para imponerlas, vendría dado por el art. 44.3 LSSI (Ley 34/2002): “..no procederá la imposición de sanciones según lo previsto en esta Ley cuando los hechos constitutivos de la infracción lo sean también de otra tipificada en la norma sectorial a la que esté sujeto el prestador del servicio y exista identidad del bien jurídico protegido”.

Entendemos que el art. 33 del Estatuto del Consumidor habrá de ser interpretado en este sentido cuando pueda entenderse que existe una infracción contenida en una norma de carácter sectorial que protege los mismos intereses que la infracción en materia de consumo. Entendemos que la consideración como norma de carácter sectorial no es solo aquella que se promulga sin hacer referencia alguna a la finalidad concurrente de protección de los consumidores, sino también aquella que, como la Ley 6/1999, hace referencia a dicha protección pero no introduce ninguna técnica de protección específica de los consumidores que añada algo a la regulación sectorial estatal de carácter básico que desarrolla.

Esta es la solución que nos parece más convincente porque aúna la seguridad jurídica del sujeto infractor con la evitación de los inconvenientes de la segunda solución de las aquí propuestas (actuación subsidiaria del órgano sancionador no especializado) y sobre todo, porque da cuenta de la complejidad técnica de los

mecanismos de verificación de la calidad del suministro eléctrico que se desprende de la normativa vigente¹⁰.

En cuanto a la técnica de resolución del conflicto competencial en los casos de concurrencia de bienes jurídicos protegidos en que el procedimiento sancionador venga indebidamente impulsado por la denuncia de un consumidor ante los órganos de la Consejería de Sanidad y Consumo, el art. 20.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 19 Ley 6/1999), exige la directa remisión de oficio de las actuaciones por parte del órgano incompetente con el fin de que el órgano competente reanude el procedimiento sancionador.

¹⁰ Una muestra de la complejidad existente en la verificación de los incumplimientos en materia de calidad del suministro eléctrico la proporcionan las SSTJ Extremadura 18.7.2000 (RJCA 70288) y 18.12.2001 (RJCA 2138).