

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7588** *Pleno. Sentencia 136/2015, de 11 de junio de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 2205-2013. Interpuesto por la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Límites de los decretos-leyes, principios de seguridad jurídica e igualdad tributaria: nulidad de los preceptos legales que disponen la repercusión obligatoria de los tributos o recargos autonómicos a los consumidores de energía eléctrica del propio territorio.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2205-2013, interpuesto por la Junta de Extremadura contra el art. 38 y la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 12 de abril de 2013 el Letrado de la Junta de Extremadura, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 38 y la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

El recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

El Letrado de la Junta de Extremadura comienza sus alegaciones con un apartado titulado hechos, en el que expone el contenido de los preceptos impugnados y la aplicación a los mismos del procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC. Además señala que la materia jurídico constitucional sobre la que versa el recurso ya fue objeto de un acuerdo previo de resolución de conflicto entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura en relación con la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y el transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente. A continuación expone lo que denomina fundamentos jurídico-procesales, señalando el objeto del recurso, la legitimación de la Junta de Extremadura para interponerlo, el plazo de interposición y el cumplimiento de las reglas sobre postulación.

En cuanto a la fundamentación del recurso, comienza negando que el recurso tenga carácter prospectivo o preventivo en cuanto que las normas, al establecer la obligatoriedad de incluir un suplemento territorial para cubrir la totalidad del sobrecoste derivado de los tributos que gravan las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico, afecta a los tributos autonómicos y, entre ellos, al impuesto extremeño sobre las instalaciones que incidan en el medio ambiente. Alude a continuación a que esta modificación pretende evitar desequilibrios en los costes de las empresas del sector eléctrico, estableciendo la obligatoriedad de imponer el suplemento territorial en los peajes de acceso y tarifas de último recurso, debiendo ser abonados por los consumidores, en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma. Además se deja en manos del Gobierno –concretamente en el Ministro de Industria, Energía y Turismo–, la decisión de qué tributos son susceptibles de ser repercutidos. Extremadura, dispone de un tributo propio que se declara expresamente como directo, esto es no repercutible al consumidor. Dicho tributo fue objeto de una modificación fruto del acuerdo con el Estado, en cuya virtud, se retiraba el recurso interpuesto contra la ya citada Ley 7/1997, y la Comunidad Autónoma se comprometía a modificar la norma en los términos fijados en dicho acuerdo, lo que se llevó a cabo mediante la Ley 8/2005, de modificación de la anterior. Para la demanda «se consensuó con el Estado la existencia pacífica de un impuesto directo, (a soportar por los titulares de las instalaciones medioambientalmente incisivas) de naturaleza extrafiscal (desmotivador de esa incidencia medioambiental) sobre instalaciones (eléctricas y de telefonía) con incidencia en el medio ambiente», consenso que ahora se ve alterado por cuanto la nueva redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012 a la Ley del sector eléctrico establece la obligatoriedad de imponer el suplemento territorial en los peajes de acceso y tarifas de último recurso, debiendo ser abonado por los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.

Tras estas consideraciones generales, la demanda expone los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

a) Vulneración del art 86.1 CE por afectar al régimen de las Comunidades Autónomas en el reparto de competencias financieras del bloque de la constitucionalidad. La modificación de la norma estatal supone un límite nuevo a la capacidad autonómica para crear tributos que hubiera debido introducirse en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en la medida en que esta norma, en sus arts. 6 y 9, consagra el poder tributario autonómico y lo limita tan sólo en el sentido de evitar la doble imposición o la extraterritorialidad. Poder tributario autonómico que, por lo demás, cuenta con respaldo estatutario expreso en el art. 81 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. En el caso concreto del impuesto extremeño se consensuó en el seno de la comisión bilateral de cooperación poniendo de manifiesto un entendimiento de los límites del art. 6.3 LOFCA que luego se confirmó en la Ley Orgánica 3/2009. De este modo, según el Letrado de la Junta de Extremadura, la norma estatal constituye un límite indebido al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, y, en concreto, a la capacidad tributaria de Extremadura, por cuanto distorsiona y modifica unilateralmente la potestad de regular sus propios tributos, al cambiar, no sólo los elementos del mismo (modificación del obligado tributario, estableciendo un régimen de repercusión jurídica no establecido en la norma autonómica), sino la propia finalidad extrafiscal (ecológica), que anima al tributo, por cuanto el Estado persigue neutralizar «el efecto directo del tributo medioambiental autonómico, repercutiéndolo sobre los usuarios y consumidores finales, con el indisimulado fin de que no afecte ni suponga carga alguna a sus actuales destinatarios y obligados tributarios, las empresas productoras y distribuidoras de electricidad, cuya actividad afecta el medio natural». A juicio de la demanda, esa modificación impone una limitación al ejercicio del poder tributario de Extremadura, que no puede llevarse a cabo por Decreto-ley.

b) Vulneración del art. 86.1 CE por afectar al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas al trasladar el tributo a los consumidores. La demanda recuerda que, conforme a la doctrina constitucional, vulnera el art. 86.1 CE «cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el

conjunto del sistema tributario». Esa alteración se produciría en el caso del Real Decreto-ley 20/2012, en cuanto que modifica la carga tributaria para trasladarla a los abonados finales, alterando así el deber de contribuir del art. 31 CE.

c) Vulneración del art. 86.1 CE, por carecer las disposiciones impugnadas del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Tras exponer la doctrina constitucional sobre la cuestión, la demanda señala que «la urgencia se vincula a la imposibilidad de implementar el contenido de la regulación o, en otras palabras, de alcanzar la finalidad deseada o buscada, mediante el procedimiento parlamentario común» así como «que la naturaleza extraordinaria de la necesidad, ha sido interpretada como el supuesto excepcional en el que la coyuntura circunstancial requiere una intervención normativa inmediata por parte del poder ejecutivo», intervención debidamente justificada en el texto de la norma o en la documentación que lo acompaña. Tras recoger las afirmaciones de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 acerca del conjunto de medidas adoptadas en el sector eléctrico y, en concreto, sobre los preceptos impugnados, así como en relación con el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, señala que «no se alcanza a ver qué relación tiene el déficit o estabilidad presupuestaria pública con el hecho que sean las compañías eléctricas o sean los consumidores finales los que soporten los tributos autonómicos». Indica, además, que ninguna conclusión puede obtenerse del debate de convalidación, lo que le lleva a concluir que «aunque existe una explicación de lo que se hace, el por qué se hace, nada se justifica sobre la urgencia de la misma más que por el recurso a formular estereotipos carentes de consistencia alguna», resultando entonces de aplicación la doctrina de la STC 137/2011 en relación a la carencia de la nota de urgencia constitucionalmente exigida. Carencia de urgencia que también pone de manifiesto la falta de aplicación de la habilitación legal contenida en la disposición adicional decimoquinta con relación a la concreción de los tributos territoriales que han de ser repercutidos a los usuarios finales.

d) Vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE por la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto-ley 20/2012. En este sentido la demanda califica la norma de arbitraria y argumenta que se crea inseguridad jurídica respecto a la decisión última del Ministro y su alcance respecto al tributo extremeño, pues lo que debería evitarse es que «la obligación patrimonial que traslada el Decreto ley a los abonados eléctricos, penda efectiva y jurídicamente del criterio del Ministro de Industria».

e) Vulneración del principio de reserva de ley en materia tributaria del art. 31.3 CE por la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto-ley 20/2012. Así, argumentando que el mandato de la disposición adicional decimoquinta, al introducir un suplemento público al precio del consumo de un bien esencial como la electricidad, se engarza en una prestación patrimonial de carácter público, estima que, conforme al art. 31 CE, ha de ser fijado por ley, pues la reserva legal alcanza no sólo a la creación sino también a la determinación de los elementos esenciales de esa prestación patrimonial de carácter público. De esta manera derivar al Ministro la determinación de las Comunidades Autónomas a las que afectaría el «suplemento territorial», constituye una auténtica deslegalización de la determinación y aplicación misma de dicho suplemento territorial, vulnerando así la necesaria reserva de ley.

f) Infracción del principio de lealtad institucional. Tras aludir profusamente a la doctrina constitucional en la materia, el Letrado de la Junta de Extremadura señala que el mencionado principio se ha plasmado en el art. 86.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, así como en el art. 2.1 g) LOFCA, de los que, a su juicio, se deriva la obligación de compensar a las Comunidades Autónomas, en el caso de perturbación de un recurso tributario autonómico por una decisión estatal. Algo a lo que también obligaría el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria. Según el Letrado de la Junta de Extremadura, «en el caso que nos ocupa, la incidencia de la actuación del Decreto-ley del Estado es incuestionable sobre la finalidad extrafiscal del tributo extremeño», resaltando además que la regulación actualmente vigente del impuesto extremeño, la que deriva de la Ley 8/2005, es fruto de un acuerdo expreso en el seno de la comisión bilateral de cooperación, cumplido en sus literales términos por la Comunidad

Autónoma de Extremadura. Dicha actuación «no ha tenido una respuesta idéntica por parte del Estado en la medida que el Decreto-ley recurrido no solo se aparta de lo pactado literalmente con Extremadura sino que establece una previsión literalmente contraria a la prohibición de repercusión del tributo medioambiental extremeño». En la demanda se afirma que «el Estado por Decreto ley no puede pervertir y desnaturalizar una política medioambiental sustentada por la finalidad extrafiscal de un tributo que ha sido pactado, en su configuración literal, con el Estado. La anterior afirmación, sin duda nos lleva a una violación por parte del Estado del principio de lealtad institucional, en cualquiera de sus dimensiones y por muy básica que se quiera entender su configuración».

g) Vulneración del principio de igualdad tributaria del art. 139 en relación con los arts. 14 y 31 CE. La demanda alega que los preceptos impugnados «suponen la imposición de una carga desigual, injusta y absolutamente injustificada y desproporcionada a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con respecto de los de otras Comunidades Autónomas». Igualmente sostiene que «con el sobrecoste de la energía eléctrica, no vinculado al consumo de la misma, se conculca de manera clara el precitado art. 139 CE, en relación con el artículo 14, por cuanto supone una discriminación injustificada, y del artículo 31, por cuanto no se vincula el sobrecoste al principio de capacidad económica, al hacer de cada consumidor extremeño, los sujetos pasivos de un impuesto que va destinado como únicos destinatarios a las empresas a las que la ley extremeña sujeta al impuesto como obligados tributarios a título de contribuyentes». Niega la demanda que las normas objeto del presente recurso respondan a un objetivo legítimo desde el punto de vista constitucional, ni una relación de causalidad y necesidad con el medio ordenado para hacerlo posible, de suerte que vulnera tanto la consagración de la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado como la libertad de circulación ordenada por el art. 139 CE.

h) Vulneración del principio de capacidad económica establecido en el art. 31 CE, por cuanto «el suplemento territorializado pretendido con la norma estatal, desvincula su cuantía de la capacidad económica de los consumidores, al hacer recaer sobre los mismos la totalidad del gravamen, pensado y diseñado en todos sus elementos, con el propósito de que recayera sobre una actividad empresarial generadora de riqueza, como es la actividad empresarial del sector eléctrico».

i) Quebrantamiento del principio democrático por el exceso de normas afectadas por el Decreto-ley recurrido por cuanto, según se afirma, «el aluvión de normas y sectores afectados por el Decreto-ley, así como su heterogeneidad, dificultan incluso el control a posteriori del parlamento, por cuanto la convalidación de la misma no se acomete con la precisión y rigor sectorizado, pues el debate y aprobación se efectúa respecto a la norma en su conjunto».

2. Por providencia de 7 de mayo de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 14 de mayo de 2013, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 16 de mayo de 2013.

4. El día 22 de mayo de 2013, el Presidente del Senado 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 Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 23 de mayo de 2013.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 14 de junio de 2013.

Tras recoger el tenor literal de los preceptos impugnados y sistematizar los motivos de la impugnación, examina en primer lugar la queja relativa a la ausencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE.

A tal efecto expone pormenorizadamente la doctrina constitucional, señalando que de la misma se deduce que el canon de enjuiciamiento se ciñe a corregir una eventual valoración abusiva o arbitraria por parte de los poderes políticos de la necesidad concurrente. Indica que, desde un punto de vista formal, los órganos políticos han cumplido con la exigencia de exteriorizar las razones de urgencia que legitiman la utilización de esta figura normativa, motivos que justifican la decisión de acudir al Real Decreto-ley 20/2012. Tales motivos son los siguientes: la existencia de una crisis económica sin precedentes que exige de fuertes ajustes presupuestarios y cuya virulencia se ha acrecentado en los dos primeros trimestres del año, obligando a la adopción de medidas urgentes en dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales. En el debate de convalidación se hizo asimismo referencia a la grave situación de crisis y a las debilidades estructurales de la economía española y de su sector público y lo mismo hace la memoria de análisis de impacto normativo del Real Decreto-ley 20/2012, que acompaña a su escrito. Finaliza este alegato señalando que, de la difícil situación de la economía española se han hecho eco tanto el Banco de España, en sus informes anuales, como diversas decisiones de este Tribunal.

Alude, en segundo lugar, a la situación del sector eléctrico, señalando el problema que supone el denominado déficit tarifario que obliga a adoptar medidas adicionales a las ya previstas, entre las que se encuentra la del suplemento territorial, debidamente justificada en el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2012 así como en la memoria de análisis de impacto. Igualmente acompaña a su escrito un informe de la Comisión Nacional de Energía en la que se ponen de manifiesto el problema del déficit tarifario y la necesidad de introducir reformas que alteren la insostenible situación actual. Concluye el Abogado del Estado indicando que «sería urgente abordar una situación como la descrita del sector eléctrico en la que se está generando año tras año una importante deuda que amenaza con lastrar la economía española para el futuro y que afecta gravemente a la competitividad de empresas y emprendedores. Conviene no olvidar que el sobrecoste energético y el endeudamiento derivado del déficit tarifario se hace recaer sobre una economía profundamente debilitada con una situación de las cuentas públicas insostenible y con cifras de paro alarmantes».

Descarta a continuación la vulneración de los límites materiales que derivan del art. 86.1 CE. Indica al respecto que el argumento impugnatorio principal denuncia que las medidas estatales recurridas conllevan la repercusión de los tributos propios de las Comunidades Autónomas sobre instalaciones eléctricas a los consumidores de electricidad de cada región y que con ello se vienen a desconocer las prohibiciones de repercusión establecidas en las normas autonómicas, en concreto, la que prescribe el art. 16.2 del Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios. Frente a ello señala el Abogado del Estado que el establecimiento de un suplemento territorial no es en modo alguno una repercusión tributaria que transforme a estos impuestos directos en otros de naturaleza indirecta, debiendo tenerse en cuenta, además, que tanto el esquema de costes como de ingresos de las empresas del sector eléctrico están regulados, sin que sea posible la libre traslación de los costes impositivos de acuerdo a los criterios puros de mercado. Tras señalar que la norma autonómica no es parámetro de constitucionalidad de la estatal destaca que ésta se dicta al amparo de las competencias estatales sobre el régimen económico del sector eléctrico, reconocidas por la doctrina de las SSTC 18/2011, 148/2011 y 102/2013, y que determinan la existencia de un régimen único para todo el territorio nacional al ser necesaria una regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades encaminadas al suministro eléctrico, entre las que se encuentran las de producción, transporte y distribución. En definitiva el legislador básico, dentro del ámbito de sus competencias, se limita a garantizar la existencia de un régimen económico único

para todo el territorio nacional del sector eléctrico y trata de garantizar que la aplicación y el desenvolvimiento del tributo autonómico, que no se cuestiona, no incida en el régimen económico del sector eléctrico afectando a la formación de los precios de la energía en el ámbito nacional.

Por otro lado resalta el difícil encaje de la norma autonómica en la configuración técnica de la repercusión tributaria, a la que resulta ajena una prohibición como la que se establece en el tributo autonómico. Entiende el Abogado del Estado que, en una economía de mercado, esta cuestión excede de la regulación propia de los elementos del tributo y se adentra en la determinación del precio del correspondiente producto o servicio. Resulta innegable, según el escrito de contestación a la demanda, que lo que el legislador estatal pretende «es que los tributos autonómicos no tengan repercusión en el precio final de la energía eléctrica que se deba pagar en todo el territorio nacional, sino que se soporte en aquellas Comunidades Autónomas que decidan imponerlo, en coherencia con el principio de territorialidad consignado en el artículo 9 LOFCA» de modo que «se introduce una previsión que garantice que el desenvolvimiento y la aplicación del tributo no tenga incidencia en los precios del sistema eléctrico nacional y no afecte, en consecuencia, al régimen económico único del sector eléctrico establecido por el Estado para todo el territorio nacional». Por último, alega que este motivo de inconstitucionalidad relacionado con el problema competencial que suscita la demanda debe ser rechazado atendiendo a la doctrina constitucional acerca del límite material relativo al «régimen de las Comunidades Autónomas» que no puede entenderse referente a cualquier regulación que incida en las competencias autonómicas.

Respecto a la afectación al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas al trasladar a los consumidores la carga de un tributo señala, tras exponer la doctrina en la materia, que los preceptos impugnados no vulneran ese límite material y, por tanto, son conformes con el art. 86.1 CE, pues dicho precepto únicamente impediría que por decreto-ley se abordara una innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, alterase sensiblemente la posición de la generalidad de los obligados a contribuir. Para que pueda producirse esa afectación es preciso que se incida en un tributo que ocupe una posición central en el sistema tributario y, además, que se modifiquen elementos esenciales de ese tributo. Para el Abogado del Estado resulta claro que se respetan tales límites pues no modifica el régimen de ningún impuesto central de nuestro sistema tributario, sino que se trata de una figura tributaria de aplicación territorialmente limitada y, por tanto, de escasísimo relieve en el «conjunto del sistema tributario», que se aplica, comparativamente, a pocos sujetos pasivos, por lo que no puede considerarse que quede esencialmente afectado el deber constitucional de contribuir.

Descarta a continuación la vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, que se reprocha a la disposición adicional decimoquinta, indicando que «tiene una evidente explicación racional que no es otra que evitar recoger en un texto legal la concreta mención de cada uno los tributos y recargos que “serán considerados a efectos de la aplicación del suplemento territorial a los peajes de acceso y tarifas de último recurso”.» Señala también que la norma «no incurre en ninguno de los vicios que le harían vulnerar la seguridad jurídica, al ser patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, por contar con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados; haber sido formalmente publicada y no incurrir en arbitrariedad ni carecer de razonabilidad».

El Abogado del Estado niega la vulneración del principio de reserva de ley tributaria del art. 31.3 CE, que se imputa también a la disposición adicional decimoquinta, por entender que el suplemento territorial no constituye un tributo y aun aceptando que pudiera calificarse de prestación patrimonial de carácter público, la determinación de los tributos autonómicos a tener en cuenta para aplicar el suplemento y la de los mecanismos para su gestión y liquidación no pueden estimarse que vulneren la reserva de ley constitucionalmente establecida, atendiendo, además, a la posibilidad de una mayor intervención del reglamento respecto a estas últimas.

Descarta que exista la deslealtad constitucional que se hace derivar del supuesto incumplimiento por parte del Estado del Acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Administración general del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura respecto del inicial tributo autonómico, pues tal acuerdo fue cumplido por el Estado al desistir del recurso de inconstitucionalidad que se menciona en el acuerdo. Lo que no puede pretenderse es «vincular *pro futuro* al Estado traduciendo el respeto al acuerdo en su día alcanzado para llevar a cabo determinada actuación, en una prohibición que impida al Estado cualquier actuación legislativa posterior que precise adoptar en aras del interés general, cual es en este supuesto hacer frente a la carga económica que vienen soportando los consumidores nacionales por la creación de determinados tributos autonómicos».

En cuanto a la vulneración del principio de igualdad tributaria del art. 139 en relación con los arts. 31 y 14 CE, señala que no se produce la ruptura de la unidad de mercado que se aprecia en la demanda, ni tampoco existe una discriminación que no tenga una justificación objetiva y razonable o que resulte desproporcionada pues el suplemento territorial afectará a todos aquellos consumidores que se hallen en la Comunidad Autónoma impositora y en la medida que sea necesaria para cubrir el sobrecoste provocado por el correspondiente tributo autonómico. Tampoco se vulnera el principio de capacidad económica del art. 31.1. CE, que es exigible respecto del sistema tributario en su conjunto y no respecto de cada una de las figuras impositivas, y, además, «no puede afirmarse con rigor que exista una desvinculación respecto de la capacidad económica de los consumidores, al no constituir un tributo el suplemento territorial a incluir en el peaje de acceso o en la tarifa de último recurso y que en todo caso su cuantía se limitará a aquella que sea suficiente para cubrir el sobrecoste que provoque el correspondiente tributo o recargo».

Por último, señala el inexistente quebrantamiento del principio democrático, vicio que se reprocha a toda la norma, resultando imposible hacer derivar tal tacha de los específicos preceptos impugnados y bastando para desestimarla la remisión a la doctrina de la STC 136/2011.

6. Por providencia de 9 de junio de dos mil quince, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Extremadura contra el art. 38 y la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

«Artículo 38. *Modificación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico.*

Se modifica la Ley 54/1997 de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el apartado 4 del art 17 que pasa a tener la siguiente redacción:

4. En caso de que las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico fueran gravadas, directa o indirectamente, con tributos propios de las Comunidades Autónomas o recargos sobre tributos estatales, al peaje de acceso se le incluirá un suplemento territorial que cubrirá la totalidad del sobrecoste provocado por ese tributo o recargo y que deberá ser abonado por los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.

En el caso de que los tributos impuestos sean de carácter local y no vengan determinados por normativa estatal, al peaje de acceso se le podrá incluir un suplemento territorial que cubra la totalidad del sobrecoste provocado.

Dos. Se modifica el apartado 5 del art. 18 en los siguientes términos:

5. En caso de que las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico fueran gravadas, directa o indirectamente, con tributos propios de las Comunidades Autónomas o recargos sobre tributos estatales a la tarifa de último recurso se le incluirá un suplemento territorial que cubrirá la totalidad del sobrecoste provocado por ese tributo o recargo y que deberá ser abonado por los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.

En el caso de que los tributos impuestos sean de carácter local y no vengan determinados por normativa estatal, a la tarifa de último recurso se le podrá incluir un suplemento territorial que cubra la totalidad del sobrecoste provocado.»

«Disposición adicional decimoquinta. *Suplementos territoriales de aplicación a peajes de acceso y tarifa de último recurso.*

Se habilita al Ministro de Industria, Energía y Turismo a determinar, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, los concretos tributos y recargos que serán considerados a efectos de la aplicación del suplemento territorial a los peajes de acceso y tarifas de último recurso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 17 y 18 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, así como los mecanismos necesarios para su gestión y liquidación.»

Como se ha expuesto en los antecedentes la Junta de Extremadura cuestiona la regulación impugnada en cuanto que, al disponer la repercusión obligatoria de los tributos o recargos autonómicos a los consumidores del territorio, alteraría la previa configuración de un tributo autonómico sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente en el que establecía expresamente la prohibición de repercusión a los consumidores de energía, tributo que había sido objeto de un previo acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Junta de Extremadura. A partir de esa formulación general, el recurso articula diversos motivos de inconstitucionalidad. El primero es la vulneración del art. 86.1 CE, pues los preceptos impugnados afectarían al régimen de las Comunidades Autónomas modificando el reparto de competencias financieras que deriva del bloque de constitucionalidad, ya que la prohibición de repercusión vaciaría de contenido la potestad tributaria propia de la Comunidad Autónoma en los términos en los que viene reconocida en la LOFCA y en el Estatuto de Autonomía de Extremadura. Igualmente se vulneraría el art. 86.1 CE por afectar al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, al trasladar a los consumidores la carga de un tributo. Asimismo, las disposiciones recurridas carecerían de la acreditación del presupuesto habilitante que exige el art. 86.1 CE. En segundo lugar se reprocha la deslealtad constitucional en la que habría incurrido el Estado al alterar, mediante Decreto-ley, una política medioambiental sustentada en la finalidad extrafiscal de un tributo pactado, en su configuración literal, en la comisión bilateral de cooperación. En tercer lugar, se alega la vulneración del principio de igualdad tributaria del art. 139 CE en relación con los arts. 31 y 14, en cuanto que se infringe el principio de capacidad económica, al repercutir a los ciudadanos extremeños un tributo que no atiende, ni en su cuantía ni en su determinación, a su capacidad contributiva. En cuarto lugar se aduce la vulneración del principio democrático, dado el exceso de normas afectadas por el Decreto-ley. Finalmente, y específicamente en relación con la disposición adicional decimoquinta, se alega la vulneración del principio de seguridad jurídica, en cuanto que la decisión sobre la prohibición de repercusión de los tributos autonómicos pende de una decisión administrativa, así como, por la misma razón, la infracción del principio de reserva de ley tributaria del art. 31.3 CE.

El Abogado del Estado ha negado todas las infracciones constitucionales que se denuncian en el recurso. Ha defendido que no se vulnera el art. 86.1 CE, pues la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad ha sido acreditada por el Gobierno, sin que tampoco se vulneren los límites materiales que derivan de dicho precepto constitucional. Igualmente ha descartado la vulneración de los principios de lealtad constitucional, ya que el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación fue cumplido por el Estado en sus propios términos, así como del de igualdad tributaria. En cuanto a las tachas que se dirigen a la disposición adicional decimoquinta, ha sostenido que no se vulnera la seguridad jurídica ni la reserva de ley en materia tributaria ya que el suplemento territorial no constituiría, en rigor, un tributo. Por último, advirtiendo que se trataría de un reproche que se dirige a la totalidad del Real Decreto-ley 20/2012 y no exclusivamente a los preceptos impugnados, ha negado que se vulnere el principio democrático.

2. Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el recurso, es necesario determinar su pervivencia dado que las normas impugnadas han sido expresamente derogadas durante la pendencia del proceso. El art. 38 del Real Decreto-ley 20/2012 modificaba los arts. 17.4 y 18.5 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, ambos expresamente derogados por la disposición derogatoria.1 a) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. Esa misma disposición derogatoria, en su apartado 1 d), ha dejado sin efecto la otra norma impugnada en este proceso, la disposición adicional decimoquinta del indicado Real Decreto-ley 20/2012.

Los criterios de nuestra doctrina respecto a la pérdida de objeto en los recursos de inconstitucionalidad los expone la STC 96/2014, de 2 de junio, FJ 2, la cual, tras señalar que «la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto», indica que no cabe dar una respuesta unívoca a esta cuestión, ya que, citando la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 10, afirma que «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevinida de la vigencia del precepto legal impugnado “habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)” (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, “pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad” (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2). Por idéntica razón, para excluir “toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar”, puede resultar útil –conveniente– su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, FJ 6; 385/1993, FJ 2)».

Esta regla general conoce, no obstante, excepciones. Así, en la STC 183/2014, de 6 de noviembre FJ 2 c), afirmamos que «la denunciada vulneración del art. 86.1 CE no se ve afectada por el anterior criterio, ya que, en ese caso, la derogación de la norma no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo (por todas, STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2).»

La derogación de las normas impugnadas nos permite, sin embargo, apreciar la desaparición del objeto del recurso en relación con las vulneraciones constitucionales distintas del art. 86.1 CE que se les imputaban, pues tales quejas han desaparecido sobrevinidamente, en cuanto que, en los recursos de inconstitucionalidad, debido a la nota de abstracción que los rige y a que su finalidad es la depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de los preceptos legales impugnados hacen que, con carácter general, su objeto decaiga, sin que nos encontremos en ninguna de las excepciones que

contempla nuestra doctrina. Así, sobre el art. 86.1 CE, pervive tanto la impugnación sobre la falta de presupuesto habilitante como la de infracción de sus límites materiales al afectar al deber de contribuir del art. 31.1 CE y al régimen general de las Comunidades Autónomas. No obstante, conviene advertir ahora que, como se infiere de la demanda y de la contestación del Abogado del Estado, en la denunciada infracción del límite material de los Decretos-leyes relativo «al régimen de las Comunidades Autónomas», se plantea en realidad un reproche competencial en torno a los límites a la potestad tributaria autonómica y la delimitación de las competencias del Estado en relación con el régimen económico del sector eléctrico. En todo caso, así entendida la queja, es evidente que la misma pervive, atendiendo a los criterios de nuestra doctrina al respecto [SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b), y 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2 b)], pues los vigentes arts. 16.4 y 17.5 de la Ley 24/2013, contienen regulaciones materialmente muy similares a los preceptos aquí impugnados.

3. Podemos iniciar la resolución del recurso examinando las infracciones del art. 86.1 CE, comenzando por la denunciada falta del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, para luego, caso de resultar procedente, examinar las quejas relacionadas con la vulneración de los límites materiales del decreto-ley que se fijan en el citado art. 86.1 CE.

La doctrina del Tribunal sobre este primer motivo de inconstitucionalidad cuyo examen es prioritario, sobre la vulneración del art. 86.1 CE por la falta de concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, se encuentra resumida en la STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3, en los términos siguientes:

«Este Tribunal tiene una doctrina consolidada sobre el presupuesto que, según el art. 86.1 CE, habilita al Gobierno para dictar la legislación de urgencia que se manifiesta a través de la figura del decreto-ley. Dicho presupuesto habilitante, “no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de “extraordinaria y urgente necesidad” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante” (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras).

La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero “el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes” (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5 y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

Este control externo que al Tribunal corresponde realizar se concreta en los siguientes aspectos: en primer lugar, comprobar “que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada”, y, además “que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

En cuanto al primero de estos aspectos –la definición de la situación de urgencia–, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia –conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan–, nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente” (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).»

4. De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, debemos examinar seguidamente si en el Real Decreto-ley impugnado concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el art. 86.1 CE.

Por ello es preciso comenzar por el examen de las razones determinantes de la aprobación de estos preceptos que se explicitan en la exposición de motivos de la norma, en el debate parlamentario de su convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, señaladamente en la memoria. Importa asimismo advertir que, como también es ahora el caso y señalan las SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, 170/2012, de 4 de octubre, FJ 5, 27/2015, de 19 de febrero, FJ 5, y 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3, cuando se denuncia la vulneración del presupuesto de hecho habilitante respecto, no del correspondiente Real Decreto-ley en su conjunto, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, la necesaria justificación *ad casum* de la «extraordinaria y urgente necesidad» ha de ser apreciada en relación precisamente con los preceptos en concreto impugnados.

El preámbulo del Real Decreto-ley 20/2012 comienza aludiendo al nuevo período recesivo que la economía española experimentó a lo largo del año 2011, cuando, tras varios trimestres de leve recuperación, aquella se mostró intensamente vulnerable al deterioro de la zona euro y volvió a caer en recesión, lo que obligó al «diseño de una estrategia de política económica que contenga los elementos adecuados en el presente contexto, sino también su articulación a medio plazo de un modo verosímil y capaz de concitar la credibilidad de los mercados financieros». Esa estrategia «pivota principalmente sobre dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales» a fin de combinar efectos positivos y «recuperar el crecimiento de la economía, de la producción y del empleo». En cuanto a las medidas de carácter fiscal, el Preámbulo alude al escenario de consolidación fiscal para corregir el déficit público, en la línea de las recomendaciones de la Unión Europea, para garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales señalando las medidas adoptadas en el ámbito de los ingresos, destacando el aumento de la imposición indirecta sobre el consumo, así como en relación a los gastos en los que «la incidencia la han soportado especialmente aquellos gastos más superfluos o con efectos más débiles sobre los incentivos de los agentes económicos». Expone también que «estas medidas dan cumplimiento a buena parte de las Recomendaciones Específicas

formuladas por el Consejo Europeo a España en el mes de junio y como colofón al Semestre Europeo: ampliación de las principales bases impositivas, eliminación de desgravaciones y exenciones y sustitución parcial de la imposición sobre el trabajo por imposición indirecta».

En cuanto a las medidas estructurales el preámbulo señala que son también claves, no sólo para garantizar que nuestro país flexibiliza su estructura productiva y se prepara de modo óptimo para la siguiente fase expansiva del ciclo, sino también para generar crecimiento adicional y compensar parcialmente de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo. Afirma, además, que «todas ellas tienen por fin último abrir nuevos mercados al sector privado y fomentar el desarrollo de la innovación y de nuevos servicios en sectores críticos para el crecimiento de la productividad y la reducción de costes empresariales. Por último, aunque no menos importante, los nuevos pasos en el campo de los servicios profesionales facilitarán la permeabilidad de los distintos nichos de mercado a nuevos competidores y al mismo tiempo garantizará la calidad de estos servicios, reduciendo los márgenes en segmentos tradicionalmente menos expuestos a la competencia y sin embargo cruciales para la configuración de costes en el ejercicio de la actividad empresarial».

En el contexto global así definido los sucesivos apartados del preámbulo dan cuenta de las modificaciones introducidas en muy diversos ámbitos sectoriales como en el de las administraciones públicas y el personal a su servicio (apartado II); en materia de Seguridad Social y empleo (apartado III); acerca del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (apartado IV); en el ámbito tributario (apartado V); en relación con el sector de la distribución minorista (apartado VI); en materia de infraestructuras, transporte y vivienda (apartado VII) y en relación con determinados regímenes jurídicos especiales (apartado IX).

En lo que ahora interesa el apartado VIII del preámbulo se refiere con detalle a las medidas que afectan al sector eléctrico. En dicho apartado se parte de la constatación de que «el déficit tarifario provocado por los desajustes entre los costes del sistema eléctrico y los ingresos obtenidos a partir de los precios regulados fijados por la Administración General del Estado es un problema estructural cuya solución es urgente por la amenaza que supone para la sostenibilidad económica del sistema», aludiendo posteriormente a las diversas decisiones ya adoptadas para intentar corregir dichos desajustes señalando específicamente que «[L]as disposiciones adoptadas hasta esa fecha se han revelado insuficientes para cumplir el objetivo de supresión del déficit tarifario a partir de 2013, por lo que, desde principios de este año 2012, el Gobierno ha intensificado la adopción de medidas para devolver al sistema a la suficiencia de ingresos». En dicho contexto se enumeran las medidas aprobadas durante el año 2012 y se hace especial mención de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, que deja en suspenso la aplicación del mecanismo de compensación con cargo a los presupuestos generales del Estado por los extracostes de generación de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, lo que supone la incorporación como nuevo coste del sistema eléctrico, de la partida correspondiente al 17 por 100 del sobrecoste de generación de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares en el año 2011. Esa circunstancia, «unida a la necesidad del cumplimiento del principio de suficiencia de los ingresos obtenidos para cubrir los costes del sistema eléctrico a partir del 1 de enero de 2013 en la que inciden los recientes pronunciamientos judiciales, hace necesario la adopción con carácter urgente de medidas adicionales que equilibren el sistema eléctrico y de tal forma que el obligado ajuste sea compartido en este duro contexto económico actual por todos los agentes del sistema».

Específicamente respecto a las disposiciones impugnadas, se afirma que «por otro lado, en el artículo 17.4 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, se establece en la actualidad, que si las actividades eléctricas fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, cuya cuota se obtuviera mediante reglas no uniformes para el conjunto del territorio nacional, al peaje de acceso se le podrá incluir un suplemento territorial, que podría ser diferente en cada Comunidad Autónoma o entidad local. Actualmente la

proliferación de distintos tributos sobre las actividades de suministro eléctrico, está provocando que las empresas del sector incurran en distintos costes en función del territorio en que se implanten las instalaciones con las consiguientes distorsiones para la unidad de mercado. El hecho de gravar las diferentes actividades eléctricas a nivel autonómico podría implicar que el coste adicional que suponen estos tributos para los sujetos que realizan dichas actividades se traslade a todos los consumidores, bien en los costes de las actividades reguladas reconocidos en los peajes de acceso, o bien a través del precio del mercado libre. De esta forma, una decisión de este tipo adoptada en el ámbito autonómico afectaría al conjunto de consumidores en el ámbito nacional, en términos que no resultarían justificados. Con el fin de evitar esta situación, se determina para las Comunidades Autónomas que graven, directa o indirectamente, las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico, con tributos propios o recargos sobre los tributos estatales, la obligatoriedad de imponer el suplemento territorial en los peajes de acceso y tarifas de último recurso, debiendo ser abonado por los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma. Para ello, se modifica el apartado 4 del artículo 17 y el apartado 5 del artículo 18 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre».

Finalmente, el apartado IX del preámbulo alude al presupuesto habilitante, con un párrafo común para todo el Real Decreto-ley 20/2012, en el que señala que «en las medidas que se adoptan en el presente real decreto-ley concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como premisa para recurrir a esta figura del real decreto-ley. Como se ha expuesto, la actual coyuntura económica y la inexcusable necesidad de reducir el déficit público para alcanzar la estabilidad presupuestaria, hacen necesario que las medidas expuestas se aprueben con la máxima urgencia, con pleno respeto al marco constitucional y al establecido por la Unión Europea».

Ninguna motivación añadida aporta al respecto el debate de convalidación («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno, núm. 51, de 19 de julio de 2012) en el que el Sr. Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas señala únicamente, en un contexto en el que alude a las «actuaciones de reformas estructurales», que en el sector eléctrico «también se incorporan modificaciones sustanciales que se verán completadas con una reforma que el Gobierno traerá a la Cámara sobre ese sector».

Finalmente, la memoria de análisis de impacto normativo, aportada a los autos por el Abogado del Estado, comienza señalando que en los arts. 17.4 y 18.5 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, ya existía la posibilidad de creación de un suplemento a nivel autonómico o local a añadir tanto a los peajes de acceso como a la tarifa de último recurso, suplemento que se contempla para repercutir exclusivamente a los consumidores de cada comunidad autónoma o entidad local las cargas asociadas a los tributos que ésta decida imponer a las actividades e instalaciones afectas al suministro eléctrico. Tras reconocer que esa opción nunca se había aplicado, indica que «se propone una mejora de la redacción de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para impulsar y hacer obligatoria la aplicación de este suplemento territorial en caso de que existan tributos autonómicos, informando asimismo a los consumidores que ese sobrecoste se debe a una medida adoptada en el ámbito autonómico». Menciona posteriormente el hecho de que la proliferación de tributos autonómicos «sobre las actividades del sector tanto reguladas como liberalizadas está provocando que las empresas eléctricas incurran en distintos costes en función del territorio en que se implanten las instalaciones», coste respecto del cual las empresas eléctricas lo internalizan en los precios de oferta al mercado en el caso de la generación (lo que provoca un incremento en el precio del mercado) o lo incluyen en sus costes auditados en el caso del transporte y distribución para su posterior reconocimiento retributivo con cargo a los costes del sistema. Y concluye señalando que «la necesidad viene justificada porque se está socializando entre todos los consumidores eléctricos las decisiones de las Comunidades Autónomas, y, a modo de ejemplo, no resulta en absoluto adecuado ni justo que un consumidor de Baleares deba pagar el sobrecoste que provoca un tributo ambiental impuesto en Asturias.»

5. Debemos examinar ahora, en primer lugar, si los motivos expuestos por el Gobierno para incluir el art. 38 y la disposición adicional decimoquinta en el Real Decreto-ley 20/2012 dan cuenta de la existencia de una justificación razonable de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, para comprobar luego, caso de resultar necesario, si los suplementos territoriales en los peajes de acceso y en la tarifa de último recurso que allí se establecen son congruentes con esa situación.

De lo transcrito cabe deducir que la situación de urgencia que las normas impugnadas pretendían atender cuenta con una justificación de carácter general, aplicable al conjunto de reformas introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012, como es el recrudecimiento de la situación de dificultad por la que atravesaba la economía española, lo que reclamaba la introducción de reformas estructurales en diversos sectores, entre ellos el eléctrico. Urgencia de reformas estructurales que, en el caso del mencionado sector eléctrico, hacen especial énfasis, a modo de justificación de carácter específico, en la necesidad de corregir el déficit tarifario, ya que las medidas aprobadas con anterioridad se habían revelado insuficientes, lo que, a su vez, obligaría a la adopción de nuevas decisiones que equilibren el sistema eléctrico, entre las que se encontrarían las aquí impugnadas.

Al igual que en el caso de la STC 27/2015, de 19 de febrero, FJ 5, la justificación general de la adopción de la norma, «la recaída reciente de la economía española» que exige «el diseño de una estrategia de política económica que contenga los elementos adecuados en el presente contexto, sino también su articulación a medio plazo de un modo verosímil y capaz de concitar la credibilidad de los mercados financieros», adquiere pleno sentido en el contexto del conjunto del Real Decreto-ley 20/2012 que, en su heterogeneidad, comprende diversas materias que afectan a distintas iniciativas en otros campos diferentes de las modificaciones que se contienen en el ámbito del sector eléctrico. Esa justificación genérica, que habría que entender aplicable a la totalidad de las normas modificadas por el Real Decreto-ley 20/2012, no resulta suficiente, por sí sola, para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante en las normas impugnadas, pues nuestra doctrina ha exigido con reiteración (por todas, STC 170/2012, FJ 5) que también lo sea de los preceptos concretamente impugnados, ya que solamente a ellos se les reprocha la vulneración del presupuesto de hecho habilitante de la legislación de urgencia.

De este modo, para valorar la concurrencia del presupuesto habilitante resulta preciso acudir a la justificación de carácter específico, centrada, como ya se ha expuesto, en la amenaza que supone para la sostenibilidad económica del sistema el problema estructural consistente en «el déficit tarifario provocado por los desajustes entre los costes del sistema eléctrico y los ingresos obtenidos a partir de los precios regulados fijados por la Administración General del Estado.»

6. Podemos avanzar ya que esta justificación de la extraordinaria y urgente necesidad de modificación de los arts. 17.4 y 18.5 de la Ley 54/1997, en la redacción dada por el art. 38 del Real Decreto-ley 20/2012 así como de la disposición adicional decimoquinta, que guarda una íntima conexión con aquellos de suerte que no existiría sin ellos, no supera el canon de control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE.

Es patente que la finalidad que se persigue con estas modificaciones, la no generalización para el sistema eléctrico de costes adicionales generados en ámbitos territoriales limitados, ya podía atenderse con la regulación anterior a la que ahora se cuestiona. En efecto, en la redacción inicial de la Ley 54/1997 el art. 17.3 refería esa posibilidad de establecer suplementos territoriales al precio de la electricidad resultante del mercado de ofertas o a la tarifa. Tras la reforma llevada a cabo por la Ley 17/2007 de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, esa misma posibilidad se formula sobre los peajes de acceso a las redes, regulados ahora en ese art. 17. Por lo que respecta al art. 18.5 la obligatoriedad de incluir un suplemento territorial se predica de las denominadas tarifas de último recurso, introducidas por la ya mencionada Ley 17/2007. Como se ve, y reconoce expresamente la memoria, la

modificación en realidad se dirige a hacer pretendidamente obligatorio lo que antes, al menos en el caso de los peajes de acceso, era una posibilidad en manos del Gobierno así como a explicitar que los suplementos territoriales debían ser abonados por los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma. Sin embargo, tales diferencias son irrelevantes a los efectos de apreciar extraordinaria y urgente necesidad en la medida, puesto que, admitiendo que los tributos establecidos por las Comunidades Autónomas pudieran tener un impacto significativo en los costes del sector eléctrico, el Gobierno, autor del Real Decreto-ley 20/2012, ya disponía del instrumento necesario para evitar esa repercusión, caso de estimarla perjudicial para el régimen económico del sector eléctrico, repercusión que, por otra parte, también había sido advertida por nuestra doctrina (SSTC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 11, y 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 5) y que, por lo demás, se recoge en la regulación actualmente vigente (arts. 16.4 y 17.6 de la Ley 24/2013). De igual forma, el carácter territorial del suplemento ya llevaba implícito, como expresamente se reconoce en la memoria, que el mismo pesaba sobre los consumidores ubicados en el ámbito en el que ese suplemento se aplique, teniendo en cuenta, además, que los peajes de acceso eran un componente de la tarifa eléctrica [art. 18.2 b) de la Ley 54/1997] a abonar en todo caso por los consumidores.

En suma, desde la perspectiva de la urgencia justificativa de la decisión del Gobierno de introducir estas disposiciones en el Real Decreto-ley 20/2012, que es la que ahora se examina, no aparece justificada esa extraordinaria y urgente necesidad. La medida consistente en el establecimiento de suplementos territoriales con la consiguiente repercusión a los consumidores de ese ámbito ya se encontraba en realidad a disposición del Gobierno que hubiera podido ponerla en práctica, en un caso desde la redacción original de la Ley del sector eléctrico y en el otro desde la introducción de la denominada tarifa de último recurso en el año 2007. Sin adentrarse en el juicio político o de oportunidad que este Tribunal tiene vedado cabe dudar, por tanto, de que se trate de una situación objetivamente merecedora de ese tratamiento normativo por la vía de la legislación de urgencia, por cuanto no se trata de medidas adicionales dirigidas a asegurar el equilibrio económico del sistema eléctrico (por ejemplo, las examinadas en la STC 183/2014, de 6 de noviembre, FFJJ 5 y 6), en cuanto, más precisamente, se trataba de modificar la configuración de instrumentos que el propio Gobierno ya hubiera podido utilizar, siendo también igualmente competente, a través del Ministerio correspondiente, para fijar tanto los peajes de acceso como la propia tarifa de último recurso (arts. 17.1 y 18.3, respectivamente, de la Ley 54/1997). Por tanto, si la justificación de la urgencia del conjunto de las medidas estructurales adoptadas en el sector eléctrico era la necesidad de combatir el déficit tarifario y garantizar la sostenibilidad del sistema en un contexto de reformas en diversos sectores económicos, es claro que esa justificación no es predicable de la medida que se examina, pues, en realidad, se modifica el régimen de una potestad de la que ya gozaba el Gobierno y que, de haberse aplicado efectivamente conforme al régimen que ahora se modifica por la norma de urgencia, hubiera conducido al mismo resultado que se afirma perseguir con las normas objeto del presente proceso. Atendiendo a lo anterior en la medida que esa incidencia de los tributos autonómicos en los costes del sistema eléctrico ya podía haberse tenido en cuenta sin necesidad de modificar los arts. 17.4 y 18.5 de la Ley 54/1997, podemos concluir que «nada hay que indique que la regulación introducida trate de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o que constituya una necesidad urgente» (STC 27/2015, de 19 de febrero, FJ 5).

De hecho parece que la real justificación de la medida se encuentra en la introducción de las mejoras técnicas en la redacción de ambos preceptos a la que alude la memoria. Modificaciones técnicas consistentes, según expresa, en una mejora de la redacción de la Ley 54/1997 para impulsar y hacer obligatoria la aplicación de este suplemento territorial en caso de que existan tributos autonómicos, informando asimismo a los consumidores sobre los que recae que ese sobrecoste se debe a una medida adoptada en el ámbito autonómico. Con ello, a lo sumo, podríamos considerar que tanto el preámbulo como la memoria darían cuenta de las razones por las que el Gobierno estimó necesario modificar los arts. 17.4 y 18.5 de la Ley 54/1997 e introducir la disposición adicional decimoquinta, pero no proporcionan ninguna explicación acerca de la utilización de la legislación de urgencia para

reformar ambos preceptos, esto es, que el cambio normativo propugnado se instrumente necesariamente mediante un Real Decreto-ley. Situación en la que hemos exigido «la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia» (por todas, STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10).

En efecto, los argumentos del Gobierno se refieren a los objetivos de las normas impugnadas y a sus contenidos, sin hacer consideración alguna acerca de las razones que amparan la urgente y extraordinaria necesidad en su adopción, más allá de la genérica referencia a «la actual coyuntura económica y la inexcusable necesidad de reducir el déficit público para alcanzar la estabilidad presupuestaria», justificación genérica que no cabe estimar suficiente. Y en cuanto a la justificación específica —el déficit tarifario y la sostenibilidad económica del sector— nada se ha indicado en general acerca de la urgencia de la modificación para evitar la alegada incidencia de los tributos autonómicos en el déficit del sector así como sobre la necesidad de incluir los suplementos territoriales consecuencia de la existencia de esos tributos, teniendo en cuenta, además, que se trata de una medida diferenciada de las del resto que se aprueban para el sector eléctrico. Tampoco, en particular, se ha justificado la urgencia de los dos concretos cambios introducidos en la regulación de los suplementos territoriales. Urgencia en la adopción de una medida que se ve además contradicha también en la práctica, por cuanto a este Tribunal no le consta que dichos suplementos territoriales se hayan aplicado ni a partir de la reforma que ahora se examina (al respecto, SSTS de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 de junio de 2014 y 23 de marzo de 2015), ni tampoco sus precedentes, sobre los que la memoria de impacto normativo reconoce expresamente que «esta opción nunca se ha aplicado».

Así pues, a la vista de las circunstancias concurrentes y de las razones expuestas debemos concluir que, en este caso, falta la identificación por el Gobierno de manera clara, explícita y razonada de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que le habilita para dictar con carácter ocasional unas normas dotadas de los atributos del rango y de la fuerza propios de las leyes formales, lo que determina la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados por vulnerar el art. 86.1 CE.

7. Incumplido este primer requisito no es ya necesario entrar a examinar la existencia de una conexión de sentido entre dicho presupuesto y la creación del suplemento territorial al que se refieren los impugnados art. 38 y disposición adicional decimoquinta. Igualmente, estimado este primer motivo, tampoco es preciso enjuiciar las restantes tachas de inconstitucionalidad alegadas.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 38 y la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, once de junio de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.