

A evolución da lexislación do sector eléctrico en España: da publicación á liberalización do servizo. Efectos e consecuencias para as empresas, o Goberno e os usuarios

La evolución de la legislación del sector eléctrico en España: de la publicación a la liberalización del servicio. Efectos y consecuencias para las empresas, el Gobierno y los usuarios

58 Regap

Evolution of the legislation of the electricity sector in Spain: from publication to service liberalization. Effects and consequences for the companies, the Government and users

Regap



ESTUDIOS

CASTO PÉREZ DE ARÉVALO TRILLO-FIGUEROA

Abogado

Máster en Derecho de las Administraciones Públicas

Recibido: 18/07/2019 | Aceptado: 19/12/2019

DOI: <https://doi.org/10.36402/10.36402/regap.v1i58.37>

Resumo: A enerxía eléctrica converteuse nun medio indispensable para o desenvolvemento da sociedade actual, derivando en importantes repercusións, científicas, políticas, ambientais e económicas, o que motivou unha especial atención por parte do lexislador, ao ter que actualizar constantemente a normativa para ir adaptándoa ás diferentes vicisitudes que se foron xerando, co obxectivo de ofrecer garantías de calidade, eficiencia e seguridade na subministración.

En España este proceso tivo un especial desenvolvemento que o diferenciou doutros países da contorna (como Francia, Italia ou Inglaterra) pola intervención tanto das administracións públicas como dos axentes privados, o que levou a desenvolver diversas fórmulas xurídicas que harmonizasen esta dobre participación.

Palabras clave: Sector eléctrico, regulación, evolución lexislativa, reforma enerxética.

Resumen: La energía eléctrica se ha convertido en un medio indispensable para el desarrollo de la sociedad actual, derivando en importantes repercusiones, científicas, políticas, medioambientales y económicas, lo que ha motivado una especial atención por parte del legislador, al tener que actualizar constantemente la normativa para ir adaptándola a las diferentes vicisitudes que se han ido generando, con el objetivo de ofrecer garantías de calidad, eficiencia y seguridad en el suministro.

En España este proceso ha tenido un especial desarrollo que lo ha diferenciado de otros países del entorno (como Francia, Italia o Inglaterra) por la intervención tanto de las administraciones públicas como de los agentes privados, lo que ha llevado a desarrollar diversas fórmulas jurídicas que armonizaran esta doble participación.

Palabras clave: Sector eléctrico, regulación, evolución legislativa, reforma energética.

Summary: Electricity has become an indispensable means for the development of today's society, resulting in important scientific, political, environmental and economic repercussions which have drawn legislators' special attention to having to constantly update the regulations to adapt it to the different vicissitudes that have arisen in order to offer guarantees of quality, efficiency and security in its supply. In Spain this process has developed in a special way that has differentiated it from other surrounding countries (such as France, Italy or England) due to the intervention of not only public administrations but also private parties. This has led to developing various legal formulae that harmonize this double participation.

Key words: Electricity sector, regulation, legislative development, energy reform.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 La implantación de la electricidad en España: siglo y medio de avances normativos. 3 La liberalización energética: evolución legislativa. 3.1 La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. 3.1.1 Actividades, estructuración y agentes que definen, funciones de cada uno de ellos. 3.1.2 Problemas derivados de esta ley: sistema referencial, problema de la competencia, déficit generado. 3.1.2.1 El tránsito del monopolio a la liberalización. Los costes de transición a la competencia. 3.1.2.2 El déficit de tarifa. 3.2 Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. 3.2.1 Cambios estructurales y de funciones de los agentes. 3.2.2 Problemas afrontados y problemas que se mantienen. 4 Conclusiones.

1 Introducción

Pese a que desde muy antiguo el ser humano ha tenido conocimiento de la existencia de la electricidad, no ha sido hasta épocas bien recientes, concretamente desde mediados del siglo XVIII y primeros del XIX, cuando ha sido objeto de estudio y posterior aplicación en diversos ámbitos de la vida, tales como: la implantación del alumbrado público en los núcleos urbanos o su utilización en la industria en detrimento de la máquina de vapor –hecho que determinaría la eclosión de la segunda revolución industrial–, considerándose desde entonces el componente eléctrico como un factor clave para el desarrollo económico y social.

Los numerosos avances científicos y técnicos que se han producido en este sector han favorecido una rápida implantación del tendido eléctrico a lo largo de los diversos territorios y poblaciones. Este hecho ha provocado que su utilización resultara fuertemente demandada por una sociedad que, conforme ha ido pasando el tiempo, ha buscado con mayor anhelo disfrutar de esta forma de energía, por lo que en todo momento ha sido necesario adecuar una legislación *ratione materiae* coherente y actualizada, que pudiera responder de manera eficaz a las necesidades y sensibilidades que se han ido suscitando.

En este artículo se analiza el proceso de implantación, publicación y posterior liberalización del mercado eléctrico en España, la legislación desarrollada, con sus fortalezas y debilidades, así como el efecto causado sobre los diferentes agentes implicados, transitando desde las primeras normas del último cuarto del siglo XIX hasta la actual Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

Debido a la alta complejidad de este sector, junto con la amplia cantidad de elementos intervinientes, además del profundo impacto que tiene en la sociedad y la industria, así como la controversia que la ha acompañado, resulta de gran interés estudiar cómo se ha producido este desarrollo desde el punto de vista legislativo, pues se ha pasado de una gestión enteramente pública a una liberalización de las actividades, provocando que la reforma producida con la Ley 54/1997, del sector eléctrico, haya conseguido abrir diferentes transacciones o subsectores dentro del tramo eléctrico, susceptibles todos ellos de funcionar como sistema de mercados regulados en un ámbito de competencia.

2 La implantación de la electricidad en España: siglo y medio de avances normativos

La primera instrucción relacionada con la normativa eléctrica en España encuentra su origen en la Real orden de 7 de marzo de 1885¹, por la que se determinaba la forma de instalación de los conductores eléctricos de propiedad particular, que, estando destinados a la producción de la luz y siempre que impidieran la disposición, vigilancia o el servicio de las líneas telegráficas y telefónicas del Estado², serían separados de estas por cuenta de sus dueños en la distancia que marcaba el artículo 4 del reglamento de 25 de septiembre de 1882³, o a otra mayor cuando así lo exigiera el bien del servicio público.

Unos años más tarde, concretamente en 1890, surgiría la primera norma específica concerniente a la electricidad; nos referimos al Real decreto de 17 de marzo, por el que

¹ Dicha Real orden disponía literalmente lo siguiente: "Ilmo. Sr.: Teniendo en cuenta que las líneas telegráficas y telefónicas del Estado son obras públicas de pública utilidad, y que los conductores eléctricos de propiedad particular destinados a la producción de la luz, a la telefonía o a la telegrafía suelen ser un obstáculo para la construcción de aquéllas; S.M. el Rey (Q.D.G.), de acuerdo con lo propuesto por esa Dirección general, se ha servido disponer que los conductores eléctricos particulares que impidan la instalación, la vigilancia ó el servicio de las líneas del Estado sean separados de éstas por cuenta de sus dueños a la distancia que marca el artículo 4 del reglamento de 25 de septiembre de 1882. o a otra mayor que V.I. lo determine cuando así lo exija el bien del servicio público".

² Calificadas dichas líneas telefónicas y telegráficas en la misma Real orden de 7 de marzo de 1885 como de "obras públicas de pública utilidad", por lo que podemos establecer una analogía con el servicio de electricidad, al igual que se podía establecer con el agua o el gas y las canalizaciones necesarias para su establecimiento tanto en la vía pública como para uso particular y privado, todo ello sin olvidar, tal y como ya hemos indicado, que por esta época la noción de servicio público habría de interpretarse desde un criterio competencial y no como el concepto que actualmente detenta de prestación reservada a una Administración pública para satisfacer una necesidad social.

³ Se refiere al Reglamento para el establecimiento y explotación de redes telefónicas con destino al servicio público, donde se indica en su artículo 4 que la distancia que tiene que haber para que la instalación de los conductores eléctricos particulares no impida la vigilancia o el servicio de las líneas telegráficas y telefónicas del Estado ha de ser de dos metros. "Los conductores telefónicos pertenecientes a particulares o compañías que encuentren en su curso los telegráficos o telefónicos de otros concesionarios o del Estado que sigan una dirección paralela a éstos o los crucen no se colocarán a menor distancia de dos metros ni en los mismos apoyos".

se dictan las disposiciones a que han de sujetarse las industrias eléctricas que hayan de establecerse en las provincias ultramarinas⁴.

Con la intención de solventar las diferentes exigencias que iban surgiendo, se tratará de coordinar las diversas administraciones intervinientes, por lo que irán aflorando numerosas disposiciones y figuras jurídicas, como la Ley de 23 de marzo de 1900, reguladora de la servidumbre forzosa de paso de corriente eléctrica, desarrollada por el Reglamento de 7 de octubre de 1904, siendo sustituido años más tarde por el Reglamento de 27 de marzo de 1919.

A comienzos del siglo XX dos circunstancias marcarán un cambio estratégico en la configuración del tendido eléctrico: de un lado, la aprobación del Real decreto-ley de 12 de abril de 1924, en cuyo artículo 1 se establece definitivamente la consideración de servicio público al suministro de energía eléctrica⁵ y, de otro, el espectacular avance tecnológico experimentado, debido al surgimiento de los transformadores de tensión, lo que permitirá transportar la corriente a través de grandes distancias.

En los años de la II República Española se promulgará la Ley de 20 de mayo de 1932 sobre la concesión de la servidumbre de línea eléctrica solicitada y el Reglamento de verificaciones eléctricas y regularidad en el suministro de energía, aprobado por Decreto de 5 de diciembre de 1933, modulando para ello la concesión de línea solicitada y la servidumbre de paso en fundos privados.

Durante el régimen del general Franco, se asentará la regulación eléctrica con el Decreto de 12 de enero de 1951, sobre ordenación en la distribución de energía eléctrica y establecimiento de tarifas de aplicación, en cuyo artículo primero modifica los artículos 82 y 83 del citado Reglamento de verificaciones eléctricas y regularidad en el suministro de energía de 1933 y que recogerá el concepto de "Red General Peninsular". Además de esto, se consiguieron grandes avances en la implantación del tendido y las instalaciones eléctricas, con la publicación de la Ley de expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas de 18 de marzo de 1966⁶ y el Reglamento de líneas eléctricas aéreas de alta tensión, mediante el Decreto 3151/1968, de 28 de noviembre de 1968.

En los albores del período democrático se crea el Plan Energético 1975-1985, siendo en esta época cuando se le reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre las bases

⁴ Así lo atesora en su exposición de motivos: "Es sensible no poder llevar a nuestras posesiones la legislación peninsular, pues a excepción del Decreto del 30 de marzo de 1888 respecto al alumbrado eléctrico de los teatros, en el cual nada se dice de las condiciones que deben reunir los conductores exteriores ni las máquinas generadoras, no existe disposición expresa relativa a este importante asunto".

⁵ Motivada la publicación de este Real decreto-ley de 12 de abril de 1924, para concordar lo anteriormente apuntado en la Real orden de 14 de agosto de 1920, por la que se declaraba obligatorio el suministro de energía eléctrica a los abonados. Artículo 1: "Se declaran servicios públicos los suministros de energía eléctrica, agua y gas a los abonados de las empresas de distribución, correspondiendo al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria la reglamentación de tales servicios para garantía de la seguridad e intereses públicos, sin perjuicio de las demás intervenciones que puedan corresponder a otros departamentos, a las provincias y al municipio sobre las concesiones y contratos administrativos". No se puede olvidar otra norma que ve la luz ese mismo año de 1924 pero unos meses antes, como fue el Estatuto municipal de 1924, aprobado por Real decreto ley de 8 de marzo, en cuyo artículo 170 incluía al servicio de electricidad como uno de los que se podía municipalizar con carácter de monopolio: "Sólo podrán municipalizarse con carácter de monopolio los servicios de abastecimiento de aguas, electricidad, gas...".

⁶ Existían diversas duplicidades de índole competencial, hecho que poco a poco se resolverá nivelando la balanza en favor del Ministerio de Industria en detrimento del Ministerio de Fomento. Sobre el particular LEGUINA VILLA, J., "Instalaciones de líneas eléctricas y precariedad administrativa", *Revista de Administración Pública*, n. 68, 1972, pp. 9-56.

del régimen energético⁷, por lo que se incluirá al sector eléctrico como un elemento estratégico para el desarrollo nacional; el Estado será el único responsable de estructurarlo y planificarlo⁸. A este Plan Energético Nacional le seguirá el de 1983-1992, en donde se explica que el sector energético español se encuentra en una posición desfavorable respecto a los países industriales de la OCDE, debido a tres problemas fundamentales: un crecimiento excesivo a lo largo de la década de 1970 del consumo de petróleo y del total de energía primaria en relación con el PIB, niveles escasos de producción energética nacional que provocaban una fuerte dependencia de las importaciones y una sobrecapacidad de producción en los subsectores de refino de petróleo, generación de electricidad y regasificación. Por estos motivos se establece un Plan de Saneamiento Financiero a través del Real decreto 774/1984, de 18 de abril, por el que se establecen nuevas tarifas eléctricas.

En esta etapa surgirá la Ley 49/1984, de explotación unificada del sistema eléctrico nacional, de 26 de diciembre, con la que se nacionaliza la red de alta tensión⁹, y que será la predecesora del conocido como Marco Legal Estable (MLE) que se inicia con el Real decreto 1538/1987, de 11 de diciembre, por el que se determina la tarifa eléctrica de las empresas gestoras del servicio, y que abarcará el ciclo comprendido entre 1984-1997¹⁰.

Este Marco Legal Estable se basaba en un sistema multiproducto, ya que la forma de retribución a las empresas no se basaba en los costes efectivamente generados, sino en unos costes estándar que previamente habían sido calculados por el regulador de manera similar para todas las empresas¹¹. Se pretende fomentar la eficiencia del sector mediante la implantación de un sistema de incentivos en la gestión de empresas, además de buscar la estabilidad financiera y reducir las incertidumbres derivadas de la gestión de la actividad del suministro eléctrico a través de la garantía en la recuperación de las inversiones¹².

⁷ Tal y como se reconoce dentro de las competencias exclusivas del Estado en el punto 25.º del artículo 149 de la Constitución española de 1978, además de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en el punto 13.º del mismo artículo 149 de la Carta magna.

⁸ En este sentido se acude al artículo 128.2 de la Constitución española: "*Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general*".

⁹ Artículo 1.1 de la Ley 49/1984, de 26 de diciembre, sobre explotación unificada del sistema eléctrico nacional: "*La explotación unificada del sistema eléctrico nacional a través de las redes de alta tensión es un servicio público de titularidad estatal*".

¹⁰ Artículo 1: "*La tarifa eléctrica, como retribución global y conjunta del sistema eléctrico nacional, se fijará por aplicación del sistema de ingresos y costes estándares establecidos en el presente real decreto, sin perjuicio de las demás normas de aplicación*".

¹¹ GRIFELL I TATJÉ, E., y BLÁZQUEZ GÓMEZ, L., "Regulación de la Distribución Eléctrica en España: Análisis Económico de una Década, 1987-1997", *Documents de Treball (Universitat Autònoma de Barcelona. Departament d'Economia de l'Empresa)*, n. 1, 2004, p. 1.

¹² Con el Marco Legal Estable se trata de "*proporcionar un marco de referencia estable referido al sistema de ingresos de las empresas que suministran energía eléctrica y especialmente de un componente básico de este sistema, la determinación de la tarifa eléctrica en condiciones de mínimo coste, posibilitando así la prestación del servicio en condiciones económicas adecuadas para los abonados finales*"; REE (Red Eléctrica de España), *El Marco Legal Estable. Economía del sector eléctrico español 1988-1997*, Alcobendas, 2006, pp. 10-11 (Versión electrónica en www.ree.es).

La realidad final es que las necesidades financieras de las empresas no consiguieron ser cubiertas, lo que desembocó en un desequilibrio que provocó una clara insolvencia técnica¹³.

Para finalizar esta introducción –a modo de repaso histórico– de la regulación eléctrica en España antes del comienzo de la liberalización energética, habremos de acudir a la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, por la que se crea la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional como ente regulador del sistema y con la que se intenta una tímida pero fallida apertura a la competencia con la creación del denominado “*sistema independiente*” como alternativa al sistema integrado¹⁴.

3 La liberalización energética: evolución legislativa

Con la adhesión de España a las Comunidades Europeas (en la actualidad Unión Europea), se aceptan los principios de efecto directo y de primacía del derecho Europeo, según los cuales, este derecho de la Unión prevalece sobre el nacional, todo ello con la intención de crear un mercado común en el que fuera posible la libre circulación de bienes y servicios, lo que, trasladado al ámbito que nos compete, esto es, la energía eléctrica, no se verá cristalizado hasta la publicación de la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad¹⁵. Mediante esta norma se instaba a los Estados miembros a que comenzaran su apertura a la liberalización y competitividad energética como requisitos indispensables para la consecución del mercado interior de la energía. La transposición de esta Directiva en España se llevará a cabo a través de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, a la que seguirán sus diversas modificaciones como consecuencia de sucesivas directivas que iremos tratando en los siguientes epígrafes, hasta llegar a la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

3.1 La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico

Una vez expuestos los antecedentes histórico-jurídicos previos a la liberalización eléctrica, nos centraremos en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, que ha supuesto un paradigma en la concepción del sector eléctrico, hasta entonces clasificado como servicio público y que a partir de esta norma será sustituido por una expresa garantía

¹³ CISNEROS RUIZ, A.J., “La situación financiera del sector eléctrico español durante el marco legal estable (1988-1996)”, *Técnica Contable*, Vol. 52, n. 622, 2000, p. 770.

¹⁴ Y que se basaba, según se recoge en la exposición de motivos, en: “*la libertad de instalación y operación económica, sólo restringido por la preservación de los derechos de terceros y por las limitaciones técnicas inherentes a la propia naturaleza de la industria eléctrica*”.

¹⁵ Obviamente ya se llevaba mucho tiempo trabajando en la consecución del mercado interior de la electricidad y, de entre las numerosas normas que preceden a esta Directiva 96/92CE, destacamos: la Directiva 90/547/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1990, relativa al tránsito de electricidad por las grandes redes; y la Directiva 90/377/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1990, relativa a un procedimiento comunitario que garantice la transparencia de los precios aplicables a los consumidores industriales finales de gas y de electricidad.

de suministro a todos los consumidores que lo demanden dentro de los límites del territorio nacional¹⁶, además de recibir la calificación de “*servicio esencial*”¹⁷.

El nuevo sistema eléctrico tratará de actuar en torno a los principios de objetividad, transparencia y libre competencia, otorgando una mayor presencia a la independencia de la iniciativa empresarial, todo ello sin dejar de estar regulado por las administraciones y organismos pertinentes que se encargarán de la coordinación económica y técnica –siendo estas actividades una novedad de la ley y que sustituirán a la antigua explotación unificada y la comercialización como suministro a precio libre¹⁸–, así como evitar prácticas colusorias que pudieran desvirtuar la buena marcha de la competitividad¹⁹.

Este nuevo planteamiento en el sector eléctrico conllevará una profunda modificación en su ordenación, pasando de una regulación omnipresente del Estado a una accesoria y supeditada al mercado, conocida como “*regulación para la competencia*”²⁰.

Otro de los temas que se aborda, concretamente en el artículo 3, es la distribución de competencias administrativas entre las comunidades autónomas y la Administración general del Estado, manteniendo un peso importante de esta última no solo en las múltiples atribuciones enunciadas en este apartado, sino también en lo tocante a la planificación eléctrica, que se abordará en el artículo 4, transitando, por tanto, del modelo tradicional fundamentado en una exhaustiva planificación central vinculante a una pretendida planificación indicativa de carácter estratégico, escudriñando su integración en la economía de mercado²¹. La razón de ser de esta nueva planificación estriba en conceder a las empresas eléctricas un margen de libertad de actuación bajo la supervisión de unas intervenciones conminadas por la Administración.

Regap



ESTUDIOS

¹⁶ Así se recoge en su exposición de motivos y acto seguido incide en el abandono del sector eléctrico como un servicio público al afirmar: “*La explotación unificada del sistema eléctrico nacional deja de ser un servicio público de titularidad estatal desarrollado por el Estado mediante una sociedad de mayoría pública y sus funciones son asumidas por dos sociedades mercantiles y privadas, responsables respectivamente de la gestión económica y técnica del sistema*”. BOE n. 285, de 28/11/1997.

¹⁷ Así lo define el artículo 2.2 de la ley al referirse a las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica: “*Estas actividades se ejercerán garantizando el suministro de energía eléctrica a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional y tendrán la consideración de servicio esencial*”.

¹⁸ Sobre el particular, LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La nueva Ley 54/1997 del Sector Eléctrico”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 3, 1999, p. 243.

¹⁹ Por este motivo, a través de esta ley “*se dota a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico de amplias facultades en materia de solicitud de información y de resolución de conflictos, y se arbitra su colaboración con las instancias administrativas encargadas de la defensa de la competencia*”.

²⁰ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La nueva configuración jurídica del sector eléctrico tras la Ley 54/1997”, *Documentación Administrativa*, n. 256, 2000, pp. 14 y 15.

²¹ En cuanto a la transformación vivida en la planificación al cambiar de la Central Vinculante a la Planificación Estratégica, hemos seguido la teoría mostrada por ARIÑO y LÓPEZ DE CASTRO, quienes se muestran energicamente a favor de esta última surgida a partir de la Ley 54/1997, como el modelo a seguir en nuestro sistema eléctrico. ARIÑO ORTIZ, G., y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La planificación”, *Comentarios a la Constitución socioeconómica de España*, Comares, Granada, 2002, pp. 486-493.

3.1.1 Actividades, estructuración y agentes que definen, funciones de cada uno de ellos

Se establece el régimen jurídico para cada una de las actividades, las cuales serán retribuidas²² con cargo a las tarifas y los peajes para las reguladas²³ (transporte, distribución y las de coordinación económica y técnica) y según los precios acordados para las liberalizadas (producción y comercialización). Todo ello se establecerá reglamentariamente basándose en criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios en pro de la eficiencia económica y técnica, además de la calidad del suministro. Estas actividades venían siendo realizadas en su totalidad por las empresas eléctricas, pero a partir de ahora se les obliga a separarse jurídicamente²⁴. Dichas actividades son:

– Producción: recogida en el título IV de la ley, en el artículo 21 se trata el tema de la autorización administrativa previa. “*La construcción, explotación, modificación sustancial y cierre de cada instalación de producción de energía eléctrica estará sometida al régimen de autorización administrativa previa*”. Existen dos formas de producción de energía eléctrica: régimen ordinario por el que se rigen la mayoría de las instalaciones y el régimen especial en el que se incluirán una serie de instalaciones que habrán de reunir unas características, tales como que la potencia instalada no supere los 50 MW, además de que se utilice como energía primaria alguna de las catalogadas como renovables no consumibles y que supongan un alto rendimiento energético.

²² La retribución de cada una de ellas se realizará según se recoge en el artículo 16:

Para la actividad de producción se incorporarán los conceptos de:

– Precio marginal: correspondiente a la oferta realizada por la última unidad de producción cuya entrada en el sistema haya sido necesaria para atender la demanda de energía eléctrica.

– Garantía de potencia: que cada unidad de producción preste efectivamente al sistema.

– Servicios complementarios: de la producción de energía eléctrica necesarios para garantizar un suministro adecuado al consumidor, para los que se habrá de establecer reglamentariamente cuáles gozarán de esta consideración, así como su régimen retributivo.

Respecto a la función de transporte, su retribución se establecerá reglamentariamente y permitirá fijar la que le corresponde a cada sujeto atendiendo a los costes de inversión, operación y mantenimiento de las instalaciones, así como otros importes necesarios para desarrollar la actividad.

En la actividad de distribución la retribución también se fijará reglamentariamente, reconociéndosele a cada sujeto, además de los costes de inversión, operación y mantenimiento de las instalaciones, los de energía circulada, modelo que caracterice las zonas de distribución, los incentivos que correspondan por la calidad del suministro y la reducción de las pérdidas, así como otros gastos necesarios para desarrollar la actividad.

La retribución de la actividad de comercialización dependerá de si se trata de clientes a tarifa, para los que se realizará atendiendo a los costes derivados de las actividades que se estimen necesarias para suministrar energía a dichos consumidores, así como, en su caso, los asociados a programas de incentivación de la gestión de la demanda, o de si se trata de clientes cualificados, siendo en este caso cubiertos los costes de comercialización los que libremente se hayan pactado entre dichos clientes y los comercializadores.

Los costes permanentes de funcionamiento del sistema serán: costes en territorios insulares y extrapeninsulares, costes reconocidos al operador del sistema y al operador del mercado, costes de funcionamiento de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico.

Para finalizar, indicar que también existen unos costes de diversificación y seguridad de abastecimiento y de que el régimen económico de los derechos por acometidas y demás actuaciones necesarias para atender los requerimientos de suministro de los usuarios se fijará reglamentariamente.

²³ Aunque hay que decir que las actividades de transporte y distribución se liberalizan a través de la generalización del acceso de terceros a las redes.

²⁴ A través del artículo 14 de la ley se indica que las sociedades mercantiles que desarrollen alguna de las actividades reguladas (recordemos: gestión económica y técnica del sistema, el transporte y la distribución) “*deben tener como objeto social exclusivo el desarrollo de las mismas sin que puedan, por tanto, realizar actividades de producción o de comercialización*”.

– Transporte: título VI, es una de las actividades reguladas, quedando excluida de la pretendida planificación indicativa²⁵ por la que se reconoce el derecho a la libre instalación y el principio de libre competencia²⁶. Su funcionamiento será supervisado por el gestor de la red en alta tensión (REDESA), quien a su vez desempeñará las funciones de operador del sistema.

– Distribución: título VII, también actividad regulada, en la que se reconoce la libre iniciativa empresarial, aunque conviene matizarla, pues en realidad quedaba sometida a una acentuada intervención administrativa²⁷.

– Comercialización: se basa en los principios de libertad de contratación y de elección de suministrador, estableciéndose un período transitorio de diez años para que el proceso de comercialización se desarrolle plenamente, diferenciándose, como ya se ha explicado, entre consumidores a tarifa y cualificados.

Estas actividades vendrán siendo desarrolladas por los diversos agentes intervinientes en el mercado, descritos en el artículo 9:

– Productores: son las personas físicas o jurídicas que generan energía eléctrica, y también se encargan de construir, operar y mantener las centrales de producción. Se recoge también la figura de los autoprodutores de energía eléctrica, que son aquellas personas físicas o jurídicas que generan electricidad fundamentalmente para su propio uso.

– Operador del mercado: sociedad mercantil²⁸ responsable de la gestión económica del sistema; asume el despacho de las ofertas de compra y venta de energía eléctrica, ejerciendo sus funciones bajo el respeto a los principios de transparencia, objetividad e independencia²⁹. Dicho operador se encarga de ajustar, por un lado, el mercado organizado conocido como *pool* (que incluye tres tramos: el mercado diario, el mercado intradiario y el mercado de servicios complementarios³⁰) y, por otro, la denominada

²⁵ Dicha planificación indicativa tendrá carácter estratégico, escudriñando su integración en la economía de mercado. Respecto a la transformación vivida en la planificación al cambiar de la Central Vinculante a la Planificación Estratégica, hemos seguido la teoría mostrada por ARIÑO y LÓPEZ DE CASTRO, quienes se muestran enérgicamente a favor de esta última, surgida a partir de la Ley 54/1997, como el modelo a seguir en nuestro sistema eléctrico. ARIÑO ORTIZ, G., y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., "La planificación", cit., pp. 486-493.

²⁶ Tal y como se advierte en la exposición de motivos, en donde se establece que "*La planificación estatal, por último, queda restringida a las instalaciones de transporte, buscando así su imbricación en la planificación urbanística y en la ordenación del territorio*".

²⁷ En este mismo sentido se expresaba DE LA CRUZ FERRER al señalar respecto a la actividad de distribución que, con la nueva Ley 54/1997, se deshacía su sometimiento a la planificación, suprimiendo definitivamente una técnica que, sin embargo, había estado presente en la Ley de ordenación del sistema eléctrico nacional de 1994, pero matizando que, aunque la ley reconociese la libre iniciativa empresarial para el desarrollo de esta actividad de distribución, tendría que someterse a una intervención administrativa especialmente intensa y que no era otra que el régimen de autorización de instalaciones. DE LA CRUZ FERRER, J., "El debate sobre el régimen jurídico del tendido de redes de distribución y de su acceso y conexión a otras redes", *Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red (REDETI)*, Año n. 7, n. 20, 2004, pp. 18-19.

²⁸ Su capital social se divide en acciones o partes alícuotas de igual valor nominal. Sobre el particular CABALLERO SÁNCHEZ, R., "Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de compañía regulada al servicio del mercado", *Revista de Administración Pública*, n. 181, 2010, pp. 166 y ss.

²⁹ El 14 de noviembre de 2001, se firma en Madrid el *Protocolo de colaboración entre las Administraciones española y portuguesa para la creación del Mercado Ibérico de la Electricidad*. Se establece que el día 1 de enero de 2003 entrará en funcionamiento el *Mibel*, garantizando a todos los agentes establecidos en ambos países el acceso al Operador del Mercado Ibérico y a las interconexiones con terceros países, en condiciones de igualdad y libertad de contratación bilateral. ESPEJO MARÍN, C., "La electricidad en las relaciones España-Portugal", *Finistera: Revista Portuguesa de Geografía*, Vol. 39, n. 78, 2004, pp. 71 y ss.

³⁰ La diferenciación de cada uno de ellos se recoge en el preámbulo del Real decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, de organización del Mercado de Producción de Energía Eléctrica: "*El mercado diario recoge las transacciones de compra y venta*

contratación bilateral física, quedando todo ello desarrollado reglamentariamente a través del Real decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, de organización del mercado de producción de energía eléctrica³¹.

– Operador del sistema: sociedad mercantil responsable de la gestión técnica del sistema. Tendrá por objeto garantizar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico y la correcta coordinación del sistema de producción y transporte. Ejercerá sus funciones en coordinación con el operador del mercado, bajo los principios de transparencia, objetividad e independencia.

– Transportista: el gestor de la red de transporte que se encarga del desarrollo y ampliación de la red de transporte en alta tensión. En 1985, basándose en la Ley 49/1984, de 26 de diciembre, se crea Red Eléctrica, quien hará desde entonces las funciones de transporte de electricidad y las de operador del sistema.

– Distribuidores: son sociedades mercantiles que tienen la función de distribuir energía eléctrica, así como construir, mantener y operar las instalaciones de distribución destinadas a situar la energía en los puntos de consumo y proceder a su venta a aquellos consumidores finales que adquieran la energía eléctrica a tarifa o a otros distribuidores que también adquieran la energía eléctrica a tarifa. La distribución será objeto de ordenación atendiendo a la necesaria coordinación de su funcionamiento, a la normativa uniforme que se requiera, a su retribución conjunta y a las competencias autonómicas.

– Los comercializadores: son aquellas personas jurídicas que, accediendo a las redes de transporte o distribución, tienen como función la venta de energía eléctrica a los consumidores que tengan la condición de cualificados o a otros sujetos del sistema.

3.1.2 Problemas derivados de esta ley: sistema referencial, problema de la competencia, déficit generado

En términos generales podría afirmarse que esta ley consiguió bastantes de los objetivos para los que fue creada; sin embargo, no pocos fueron los problemas surgidos como consecuencia de la magnitud del cambio que supuso en el sector eléctrico el paso de un servicio público a la citada garantía de suministro, con la que se realizaba una apertura a la competencia.

Como ya hemos apuntado, con el Marco Legal Estable se realizaba una regulación integral por parte del Estado, fijando la tarifa de las empresas eléctricas y garantizándoles la recuperación de los costes de operación, inversión, mantenimiento y de combustible, todo ello en función de las cuantías reconocidas por el organismo

correspondientes a la producción y al suministro de energía para el día siguiente, el mercado intradiario es el mercado que sirve como mecanismo de ajuste a la programación diaria y el mercado de servicios complementarios recoge las transacciones de aquellos servicios indispensables para asegurar el suministro de la energía en las condiciones de calidad, fiabilidad y seguridad necesarias".

³¹ Queda definido así en el texto que abre este Real decreto: "El operador del mercado tiene como misión la gestión económica del sistema. Ésta incluye la aceptación y casación de las ofertas y la realización de las operaciones de liquidación", posteriormente, se detallarán sus funciones y su composición en el capítulo V.

regulador³². Fueron quizás demasiadas funciones y frentes abiertos los que asumió el Estado, hecho que originó deficiencias y desembocó en una escasez de incentivos que bien hubieran podido favorecer la expansión en la capacidad de generación y distribución³³, por lo que se decidió dar un giro de 180 grados en la forma de regulación y optar por una liberalización que favoreciera la eficiencia energética, la optimización de recursos y el abaratamiento de precios, asegurando siempre la seguridad en el suministro, la salubridad y la protección del medio ambiente³⁴. La consecución de todos estos objetivos redundaría en beneficio de los consumidores; empero, no todo ha sido un camino de rosas, ya que se han producido situaciones y desajustes entre los ingresos y los costes del sistema que han llegado a poner en graves aprietos la sostenibilidad financiera del mercado eléctrico español y que a continuación pasamos a analizar de la forma más clarividente posible.

3.1.2.1 El tránsito del monopolio a la liberalización. Los costes de transición a la competencia

Una vez realizada la liberalización de la generación y el libre acceso de terceros a las redes de transporte y distribución, se procede a la separación contable de cada una de las actividades eléctricas (generación, transporte, distribución y comercialización) con el objetivo de evitar discriminaciones, subvenciones cruzadas y los falseamientos de la competencia, tal y como se establece en la Directiva 96/92/CE³⁵, algo a lo que la Ley 54/1997 no solo se limitó a adoptar, sino que lo llevó más allá, exigiendo incluso establecer la separación jurídica entre las actividades reguladas y no reguladas³⁶. A partir de ahora desaparecen las tarifas fijadas administrativamente por las que se aseguraba a las empresas generadoras de electricidad la recuperación de las inversiones realizadas, con lo que se abre la posibilidad de que el precio de la electricidad en el mercado no cubra la totalidad de los costes en que se incurre reconocidos por el organismo regulador. Por este motivo, se estableció en la disposición transitoria

regap



ESTUDIOS

³² MORENO ROJAS, J., "La liberalización del sector eléctrico: los costes de transición a la competencia y su problemática contable", *Boletín AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas)*, n. 49, 1999, pp. 35-36.

³³ RODRÍGUEZ MONROY, C., "Evolución histórica reciente y situación actual del sector eléctrico español", *Cuadernos de Economía: Spanish Journal of Economics and Finance*, n. 70, 2002, p. 431.

³⁴ La protección medioambiental y su cada vez mayor salvaguarda y protección es una constante en todos los sectores de la actividad económica, jurídica y social, no constituyendo una excepción, por supuesto, en el ámbito energético. De ahí que quiera encomendarse su cumplimiento a los propios administrados. Véase en este sentido: GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., "El Derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar", *Revista Internacional de Derecho Ambiental*, n. 8, 2014, pp. 133 y ss.

³⁵ Artículo 14.3: "Las empresas eléctricas integradas llevarán en su contabilidad interna cuentas separadas para sus actividades de generación, transmisión y distribución y, en su caso, de forma consolidada para otras actividades no eléctricas tal como se les exigirá si dichas actividades fueran realizadas por empresas distintas, a fin de evitar las discriminaciones, las subvenciones cruzadas y los falseamientos de la competencia. Incluirán un balance y una cuenta de resultados por cada actividad".

³⁶ Artículo 14: "Las sociedades mercantiles que desarrollen alguna o algunas de las actividades reguladas a que se refiere el apartado 2 del artículo 11 (esto es: transporte y distribución), deben tener como objeto social exclusivo el desarrollo de las mismas sin que puedan, por tanto, realizar actividades de producción o de comercialización, sin perjuicio de la posibilidad de venta a consumidores sometidos a tarifa reconocida a los distribuidores".

sexta de la LSE de 1997³⁷ una habilitación que permitiese a estas empresas recobrar lo que se denominó como *costes de transición a la competencia*, también conocidos como *costes varados*³⁸.

Con este componente, las empresas de producción de electricidad se aseguraban una retribución fija y suplementaria al precio de comercialización. Lo cierto es que desfiguraban el funcionamiento del mercado *spot*, ya que, si el precio de generación resultaba superior a un nivel determinado (6 pesetas por kWh), se deducía del importe de los CTC que la empresa tuviera derecho a percibir. Además de esto, suponían un desincentivo para el desarrollo de los mercados a plazo (por estar reservado exclusivamente a los participantes del mercado *spot*) y un obstáculo de entrada para los nuevos oferentes por no poder recibir estos pagos³⁹.

Finalmente, los CTC fueron suprimidos mediante el Real decreto-ley 7/2006, por estimar la Comisión Nacional de la Energía⁴⁰ que las empresas ya habían obtenido íntegramente la compensación prevista.

3.1.2.2 El déficit de tarifa

Este es sin duda alguna el caballo de batalla del sector eléctrico⁴¹. Se trata de un problema regulatorio de carácter estructural que consiste en que los ingresos recibidos mediante las tarifas fijadas por el Gobierno⁴² y satisfechas por los consumidores resultan insuficientes para cubrir los costes del sistema.

³⁷ "Se reconoce la existencia de unos costes de transición al régimen de mercado competitivo, previsto en la presente ley, de las sociedades titulares de instalaciones de producción de energía eléctrica, que a 31 de diciembre de 1997 estuvieran incluidas en el ámbito de aplicación del Real decreto 1538/1987, de 11 de diciembre, sobre determinación de la tarifa de las empresas gestoras del servicio eléctrico, la percepción de una retribución fija, expresada en pesetas por kWh, que se calculará, en los términos que reglamentariamente se establezcan".

³⁸ Para una mejor aproximación del concepto, utilizaremos la definición que de este ha hecho Pedro Calero: "Los costes varados se definen como el exceso de valor (o parte no amortizada de los «costes históricos», que queda pendiente en la contabilidad de las empresas y que no se va a poder recuperar) de los activos sobre su valor de mercado. Sus causas son múltiples y complejas, pudiendo deberse entre otros factores a un cambio en la tecnología productiva, o tener su origen en un cambio en la regulación". CALERO PÉREZ, P., *Boletín Económico del ICE (Información Comercial Española)*, n. 2662, 2000, p. 25. En palabras de López Milla: "Se trata de costes que se habrían recuperado a través de los mecanismos previstos por el anterior marco regulador, pero sobre los que no existe ninguna garantía de recuperación en un entorno competitivo, ya que el precio de mercado puede no proporcionar suficientes ingresos". LÓPEZ MILLA, J., "Los Costes de Transición a la Competencia en el sector eléctrico español", *Revista Asturiana de Economía (RAE)*, n. 19, 2009, p. 131.

³⁹ BEATO BLANCO, P., "La liberalización del sector eléctrico en España ¿un proceso incompleto o frustrado?", *Información Comercial Española (ICE)*, n. 826, 2005, p. 265.

⁴⁰ Organismo Regulador que sustituyó a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico y que fue creado por la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y desarrollado por el Real decreto 1339/1999, de 31 de julio, que aprobó su reglamento. En 2013, la Comisión Nacional de Energía se integró en la [Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#) (CNMC).

⁴¹ Según los datos de la CNMC, a fecha de 31 de diciembre de 2016, la deuda del sistema eléctrico asciende a 23.070,4 millones de euros, un 7,93% (casi 2.000 millones) inferior al importe total a fecha de 31 de diciembre de 2015 (25.056,5 millones de euros). En los últimos 3 ejercicios se ha reducido en 5.704 millones, desde el máximo histórico que se registró en 2013, con 28.771 millones de euros. De esta forma, el déficit ha bajado en 1.825 millones entre 2013 y 2014; 1.889 millones entre 2014 y 2015; y 1.990 millones entre 2015 y 2016. INF/DE/049/17: Informe sobre el estado actual de la deuda del sistema eléctrico a 31/12/2016.

⁴² Componen los costes regulados de la electricidad: Precio de producción de la energía establecido trimestralmente en su-basta, transporte, distribución, primas a renovables e impuestos. A todo esto, hay que añadir el coste extra que suponen los sistemas insulares (Baleares y Canarias) y extrapeninsulares (Ceuta y Melilla).

En el año 2000 se produjo el primer déficit tarifario como consecuencia de un desajuste entre la previsión de ingresos y costes, hecho que se corrigió dos años después y que obligó al Gobierno a aprobar el Real decreto 1432/2002, de 27 de diciembre, con el objetivo de establecer una metodología para la determinación de la tarifa eléctrica media o de referencia, no pudiendo establecer un límite superior al 2% del IPC, el cual sería financiado en primera instancia por las empresas eléctricas, quienes lo recuperarían de forma lineal hasta el año 2010.

A partir del año 2005, el déficit de tarifa empezó a dispararse y a alcanzar valores insostenibles y que aún a fecha de hoy hacen peligrar no solo la situación financiera de las empresas del sector eléctrico, sino la sostenibilidad misma del sistema. A los motivos ya citados se les sumaron las polémicas subvenciones concedidas a las energías renovables. El hecho obligó al entonces Gobierno del PSOE a aprobar el Real decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social. A través de esta norma se aprueba la constitución del Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico (FADE) y se establecen límites máximos con la finalidad de acotar el quebranto económico.

Con la intención de paliar las nefastas consecuencias que para España estaba teniendo la crisis global, se incorporan actuaciones en diversos sectores estratégicos de la economía española a través del Real decreto-ley 6/2010, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo⁴³, y posteriormente mediante el Real decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, y, debido a una serie de circunstancias sobrevenidas⁴⁴ que tuvieron una incidencia directa sobre la previsión de deuda, no queda más remedio que aumentar los límites máximos establecidos en el Real decreto 6/2009. Con ello se buscaba contener los costes regulados, además de limitar las horas de funcionamiento con derecho a prima de las instalaciones fotovoltaicas.

Pese a que el propósito de estas medidas era evitar la ruina del sector, lo cierto es que el déficit real en los años 2009, 2010 y 2011 se situó muy por encima de los límites señalados inicialmente en el Real decreto 6/2009. Esto obligó a que la producción normativa continuara siendo abundante en los años siguientes⁴⁵, pretendiendo una

⁴³ Las medidas que establecía este decreto en el ámbito del sector eléctrico iban principalmente encaminadas a impulsar las empresas de servicios energéticos, además del vehículo eléctrico y a facilitar el proceso de titulación del déficit de tarifa eléctrica.

⁴⁴ En el preámbulo del real decreto se hace referencia a ellas, siendo entre otras: la crisis global que estaba atravesando la economía española, la fuerte caída en la demanda de energía, unas favorables condiciones climatológicas que llevaron a una mayor producción eléctrica desde energías renovables o el aumento del precio de los combustibles en los mercados internacionales.

⁴⁵ Tales como:

- Real decreto 437/2010, de 9 de abril, por el que se desarrolla la regulación del proceso de titulación del déficit del sistema eléctrico, con el que en teoría se concluía este asunto normativo del FADE, pero que, actuando como antesala de la posterior emisión de deuda tarifaria, será modificado por:
- Real decreto 1307/2011, de 26 de septiembre, con el que se flexibiliza el procedimiento para llevar a cabo la emisión de instrumentos financieros de forma competitiva.
- Real decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.
- Real decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

reducción o incluso supresión de regímenes económicos incentivadores para ciertas instalaciones de régimen especial y régimen ordinario, además de promover la disminución de costes⁴⁶. Todo esto conllevará la imposición de medidas más restrictivas a través del Real decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

Siguieron publicándose diversas normas de carácter parcial⁴⁷ que se mostraron insuficientes para resolver el problema tarifario y poder reducir los límites de déficit, lo que puso de manifiesto la necesidad de realizar una reforma integral de la regulación energética, situación que terminó por ejecutarse con la aprobación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, además de su desarrollo reglamentario.

3.2 Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico

Una vez comenzada la andadura de la liberalización del mercado eléctrico a raíz de la ya mencionada Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, por la que se fueron adaptando a sus premisas las diversas legislaciones de los Estados miembros y tras unos años de funcionamiento en los que se produjo la separación de actividades, el libre acceso de terceros a las redes, disociación de las empresas

⁴⁶ TARLEA JIMÉNEZ, R., y CODES CALATRAVA, J. M., "El sector eléctrico"; *Sectores Regulados: sector energético, sector del transporte y sector de las telecomunicaciones*, Dykinson, Madrid, 2014, pp. 30 y ss.

⁴⁷ Entre las que destacaremos:

– Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética: se regulan tres nuevos impuestos: el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Se suprimen las exenciones previstas para los productos energéticos utilizados en la producción de energía eléctrica y en la cogeneración de electricidad y calor útil.

– Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013: los costes insulares y extra-peninsulares de 2012 correrán a cargo de la tarifa eléctrica y no se financiarán con los presupuestos de 2013. El sistema eléctrico recibirá ingresos derivados de los tributos de la Ley 15/2012 de medidas fiscales y de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

– Real decreto-ley 29/2012 de empleados del hogar y otras medidas de carácter económico y social: Se suprimieron los límites para el déficit de la tarifa eléctrica que el Real decreto-ley 14/2010 había fijado en 1.500 M€ en 2012 y cero a partir de 2013. Se corrige o suprime del régimen económico primado para las instalaciones de régimen especial (renovables, cogeneración y residuos) que incumplan las obligaciones requeridas para su inscripción definitiva en el registro de preasignación.

– Orden IET/221/2013, de 14 de febrero, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2013 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial.

– Real decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero: adopción de determinadas medidas urgentes de reducción de costes que eviten la asunción de un nuevo esfuerzo por parte de los consumidores, contribuyendo a que éstos, mediante el consumo y la inversión, puedan colaborar también en la recuperación económica.

– Real decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico: se habilita al Gobierno para aprobar un nuevo régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos. Se contemplan un conjunto de medidas en relación con el Fondo para la Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico. Se prevé una disposición adicional relativa a la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado únicamente de parte del extracoste de generación eléctrica de los sistemas insulares y peninsulares. Se establecen determinadas medidas en relación con los pagos por capacidad. Se acomete la modificación del régimen de asunción del coste del bono social. Medidas relativas a la revisión de los peajes de acceso, a la creación del registro de autoconsumo y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Modifica la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales en relación con el impuesto especial sobre el carbón.

– Ley 22/2013 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014: En la documentación anexa al proyecto de ley se incluyen partidas para financiar los costes del sistema eléctrico en 2014.

verticalmente integradas y la imposición de obligaciones de servicio público, de cara a garantizar un mercado competitivo de la electricidad, varias fueron las medidas que las instituciones comunitarias tuvieron que incentivar al comprobar las ventajas que suponía la completa implementación de un mercado interior de la electricidad⁴⁸.

Con la intención de consolidar un mercado interior plenamente abierto, se deroga la Directiva de 1996, al publicarse 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, con la intención de eliminar aquellos obstáculos que impiden a los gestores de red –ya sean de transporte o de distribución– el acceso a esta en condiciones de igualdad, para lo cual se llevarán a cabo diversas modificaciones que consigan asegurar un funcionamiento eficaz y competitivo que permita mejorar la competencia⁴⁹, además de fomentar la cooperación entre las autoridades reguladoras europeas. Pese a que muchas de las premisas de esta Directiva ya estaban recogidas en la Ley 54/1997, la transposición de la misma se realizó a través de la Ley 17/2007, de 4 de julio, del sector eléctrico. Con esta norma se reforma la configuración de la actividad de distribución, se incluyen expresamente las obligaciones de información y publicidad de cuentas de las empresas, se realiza una diferenciación en la red de transporte, en la que se introduce una separación entre transporte primario y secundario, se crea una unidad orgánica específica encargada de desarrollar las funciones de operador del sistema y gestor de las redes de transporte⁵⁰ y se crea la Oficina de Cambios de Suministrador.

Será en este mismo año 2007 cuando la Comisión Europea, a través de dos comunicaciones: “*Una política energética para Europa*” y “*Perspectivas del mercado interior del gas y de la electricidad*”, incida en la necesidad de alcanzar un auténtico mercado interior de la energía que esté integrado y pueda ser competitivo, en el que se garantice el suministro, se aumente el comercio transfronterizo, se produzca una mejora real de la eficiencia energética con una mayor presencia de las energías renovables y se respete el medioambiente mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero⁵¹. Esto llevará a la aprobación del conocido como “*tercer paquete energético*”, concretándose en la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, en la que, además

⁴⁸ MUÑOZ MACHADO, S., “Introducción al sector energético: regulación pública y libre competencia”, *Derecho de la Regulación*, tomo I, Iustel, Madrid, 2009, pp. 30-40.

⁴⁹ Teniendo en cuenta la creación del Mercado Ibérico de la Electricidad mediante el Convenio Internacional relativo a la constitución de un mercado ibérico de la energía eléctrica (MIBEL) entre el Reino de España y la República Portuguesa, hecho en Santiago de Compostela el 1 de octubre de 2004.

⁵⁰ Red Eléctrica de España, S.A., que mediante la Ley 17/2007 se convierte en el transportista único y operador del sistema eléctrico español (TSO).

⁵¹ Idéntica política en lo que respecta al medio ambiente y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero se ha llevado a cabo, también por impulso de la Unión Europea, en materia de residuos, lográndose resultados muy esperanzadores, que esperamos que se alcancen asimismo en el sector energético. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “Los instrumentos integrantes de la política de residuos, son elementos indispensables, a la hora de ejecutar cuantas actuaciones se prevean en relación con los mismos: en particular, los planes y programas de gestión de residuos, los programas de prevención de residuos y las medidas de fomento de unos y otros”, *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 131 y ss.

de las previsiones citadas, se propone una separación patrimonial en la actividad de transporte que garantice la independencia plena con respecto a los intereses de generación o suministro, aunque, de no hacerlo así, se exigirá a los Estados miembros la creación de gestores de redes o de gestores de transporte que sean independientes de los intereses de suministro y generación⁵². Finalmente, la transposición de esta Directiva 2009/72/CE será ejecutada con la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, en cuyo preámbulo se define el suministro de energía eléctrica como un *servicio de interés económico general*, concepto que está vinculado al derecho de la Unión Europea y que se integra en las diferentes formas de intervención que tiene la Administración pública en la actividad económica, actuando en el sector energético no como titular del servicio, como antaño sucedía, sino como regulador de este, al haberse consumado la liberalización, salvaguardando, eso sí, los intereses generales de los usuarios, en condiciones de calidad, regularidad y accesibilidad, con la finalidad de conseguir la armonización en los ámbitos económico, social y territorial⁵³.

La Ley 24/2013, aunque deroga casi toda la Ley 54/1997, mantiene en vigor su disposición adicional vigésimo tercera, que determina la actual estructura societaria para el ejercicio de las actividades desarrolladas por Red Eléctrica.

3.2.1 Cambios estructurales y de funciones de los agentes

Una vez analizada en conjunto la Ley 24/2013 del sector eléctrico, se deduce una especial dedicación por parte del legislador en materias tales como la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico –motivado por el inadmisibles déficit de tarifa eléctrica–, la retribución de las actividades de producción, transporte y distribución, desajustes entre ingresos y costes del sistema, además de una novedosa regulación del autoconsumo. A continuación, se abordarán de manera sucinta estas y otras cuestiones.

La finalidad básica de esta ley es la de garantizar el suministro eléctrico con unos niveles aceptables de calidad y con el mínimo coste posible, buscando así obtener la máxima eficiencia, además de permitir un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico, todo ello dentro del principio de protección medioambiental. Se define el suministro de energía eléctrica como un servicio de interés económico general, distinguiéndose entre actividades realizadas en régimen de monopolio natural y otras en régimen de mercado.

⁵² Con la intención de secundar o reforzar las medidas indicadas en esta Directiva 2009/72/CE se aprobaron dos reglamentos:

– Reglamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se crea la Agencia de Cooperación de Reguladores de la energía: con este nuevo organismo se tratará de asegurar que las funciones que desempeñan las autoridades reguladoras nacionales sean de conformidad con la Directiva 2009/72/CE.

– Reglamento (CE) n. 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n. 1228/2003, en el que la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte (REGRT) de Electricidad avalará la gestión de la red de transporte de electricidad y promoverá el comercio transfronterizo en la Comunidad.

⁵³ GONZÁLEZ RÍOS, I., "La indefinición normativa del concepto de servicios de interés general y su ámbito material", *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 25-27.

En la actividad de producción se suprime la diferenciación entre régimen ordinario y especial, evitándose de esta manera costes al sistema eléctrico, al no tener una retribución diferente y someterse a una regulación unificada. Eso sí, gozan de unas consideraciones singulares, tales como disfrutar de una retribución específica que les permita cubrir los costes y competir en condiciones de igualdad, establecer la garantía de que en este nuevo marco normativo se protegerán y fomentarán las inversiones en estas tecnologías (renovables, cogeneración y residuos), así como dejar abierta la posibilidad – con carácter excepcional – de disponer de nuevos regímenes retributivos que favorezcan la obtención de energía a partir de fuentes renovables⁵⁴.

Otra de las novedades que se recogen en esta ley es la posibilidad de cierre provisional de las instalaciones de producción, para lo cual, y al igual que sucede con la apertura, transmisión y modificación de las mismas, debe someterse a las siguientes autorizaciones administrativas: autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y autorización de explotación.

En cuanto al transporte y a la distribución, la idea es que se cubran sus gastos a través de los peajes de acceso, diferenciándose así de los cargos, los cuales irán destinados a sufragar los costes de las actividades del sistema que correspondan⁵⁵. Respecto a esto y ya haciendo referencia al mercado eléctrico en su conjunto, se establece como novedad que el régimen jurídico del cobro y liquidación de los peajes, cargos, precios y retribuciones reguladas, es decir, las liquidaciones de ingresos y costes del sistema, se realicen mensualmente⁵⁶. Se definen los conceptos de derecho de acceso y derecho de conexión a las redes⁵⁷; también se incluye la definición de red de transporte aplicable a los territorios no peninsulares, así como las funciones que debe realizar el transportista. Quedan en manos del Estado todas las instalaciones de transporte primario, mientras que las de transporte secundario lo serán si en su ámbito de actuación superan el territorio de una Comunidad Autónoma, siendo este criterio fundamento de no pocos problemas de interpretación en cuanto al principio de territorialidad en lo que respecta a la autorización de las instalaciones de transporte

⁵⁴ Desarrollado a través del Real decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

⁵⁵ Régimen retributivo específico de la actividad de generación a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, retribución del extracoste de la actividad de producción en los sistemas eléctricos en los territorios no peninsulares con régimen retributivo adicional, retribución asociada a la aplicación de mecanismos de capacidad y anualidades correspondientes al déficit del sistema eléctrico, con sus correspondientes intereses y ajustes.

⁵⁶ Se realizarán según la Orden ETU/1282/2017, de 22 de diciembre, teniendo como objeto:
a) Los peajes de acceso y los precios unitarios para la financiación de los pagos por capacidad de aplicación a los consumidores de energía eléctrica, así como los valores de los cargos asociados a los costes del sistema de aplicación a las modalidades de autoconsumo, a partir del 1 de enero de 2018.
b) Las anualidades del desajuste de ingresos para 2018 y los costes definidos como cuotas con destinos específicos y extracoste de producción en los sistemas eléctricos en los territorios no peninsulares.

⁵⁷ Artículo 33. Acceso y conexión.
1. A los efectos de esta ley se entenderá por:
a) Derecho de acceso: derecho de uso de la red en unas condiciones legal o reglamentariamente determinadas.
b) Derecho de conexión a un punto de la red: derecho de un sujeto a acoplarse eléctricamente a un punto concreto de la red de transporte existente o planificada o de distribución existente o incluida en los planes de inversión aprobados por la Administración general del Estado en unas condiciones determinadas.
c) Permiso de acceso: aquél que se otorga para el uso de la red a la que se conecta la instalación.
d) Permiso de conexión a un punto de la red: aquel que se otorga para poder conectar una instalación de producción de energía eléctrica o consumo a un punto concreto de la red de transporte o en su caso de distribución.

secundario y distribución, además de las pautas técnicas de tensión y potencia eléctrica en la autorización de las instalaciones de generación y transporte primario de energía eléctrica.

En lo tocante a la actividad de distribución exclusivamente, se introduce una definición más detallada que la expuesta en su predecesora Ley 17/2007⁵⁸. Se esclarece también qué tipo de instalaciones son las que se dedican a esta actividad y cuáles quedan excluidas, indicando también una reducción en el alcance de las líneas directas, ya que solo podrán conectar a productores y consumidores que pertenezcan al mismo grupo empresarial. Los distribuidores de energía eléctrica tienen que estar inscritos en el Registro Administrativo de Distribuidores⁵⁹, sin perjuicio de que las comunidades autónomas con competencias en la materia también puedan crear y gestionar sus propios registros territoriales.

Se sustituye la tarifa de último recurso (TUR) por el precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC)⁶⁰, para aquellos consumidores a los que se fija por parte de la Administración un precio de la energía con una potencia contratada no superior a 10 kW y con el que se suprimen los Contratos de Electricidad para el Suministro del Último Recurso (subastas CESUR)⁶¹. Las tarifas de último recurso se reservan a dos grupos de consumidores: los denominados vulnerables –beneficiarios del denominado bono social⁶²– y aquellos consumidores que, sin tener derecho a los precios

⁵⁸ Artículo 38: "La actividad de distribución de energía eléctrica es aquella que tiene por objeto la transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte, o en su caso desde otras redes de distribución o desde la generación conectada a la propia red de distribución, hasta los puntos de consumo u otras redes de distribución en las adecuadas condiciones de calidad con el fin último de suministrarla a los consumidores".

⁵⁹ Preceptuado en los artículos 182 a 187 del Real decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

⁶⁰ Serán únicos para todo el territorio español e incluirán los conceptos de coste de producción de energía eléctrica, los peajes de acceso y cargos que competen, además de los costes de comercialización que correspondan.

⁶¹ El 20 de diciembre de 2013 se anuló el resultado de la 25 subasta CESUR, tal y como se sugiere en el informe de 7 de enero de 2014 de la CNMC, en previsión del artículo 14.3 de la Orden ITC/1659/2009, de 22 de junio, al mantener que existían argumentos que indicaban una insuficiente presión competitiva para la celebración de la subasta. Esto originará la desaparición de dichas subastas CESUR con el Real decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, por el que se pasa de un modelo en el que el precio del coste estimado de la energía se fijaba *a priori* a través de un mecanismo con un precio de futuro, a un mecanismo en el que el consumidor abona el coste que ha tenido en el mercado la energía consumida en el periodo.

⁶² Considerado obligación de servicio público de acuerdo con la citada Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, y que se aplicará a los consumidores vulnerables que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se establecen en el Real decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, definiendo al consumidor vulnerable como el titular de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual que, siendo persona física, esté acogido al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) y cumpla los requisitos establecidos en el artículo 3, lo que en definitiva viene a indicar que para ser beneficiario del mismo ha de incluirse en determinados umbrales de renta referenciados al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), en función del número de miembros que compongan la unidad familiar. Además de esto, se establece también un bono social de mayor cuantía para los consumidores vulnerables severos, que son definidos por referencia a umbrales de renta más bajos que los señalados con carácter general, debiendo ser soportada la diferencia por «las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica, o por las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario» y que a su vez es desarrollado por la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, aunque posteriormente ha sido modificada por la Orden ETU/1282/2017, de 22 de diciembre. Sobre los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable, conviene consultar la Resolución de 15 de noviembre 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permite al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable.

voluntarios para el pequeño consumidor, carezcan transitoriamente de un contrato de suministro con un comercializador.

En el apartado de comercialización se producen diversas novedades, entre ellas, el cambio de comercializadores de último recurso a comercializadores de referencia, los cuales se encargarán de cobrar a los consumidores el precio voluntario al pequeño consumidor (PVPC) y del bono social, en su caso. Se les reconoce el derecho a actuar como sujetos de mercado en la producción de electricidad. Hay que destacar también el hecho de que a partir de esta ley los comercializadores tienen que abonar el importe de los peajes a los distribuidores, bajo amenaza de sanción, con independencia de su cobro del consumidor final, con lo que deben atender sus obligaciones de pago frente al sistema eléctrico en los plazos que se establecen reglamentariamente⁶³. Para finalizar, haremos uso de la clasificación realizada por Abel Estoa, al afirmar que los deberes de los comercializadores recogidos en el artículo 46.1 de la Ley 24/2013 se pueden clasificar en torno a tres grandes bloques: los relativos a los requisitos para el ejercicio de la actividad, obligaciones frente al sistema, administraciones y resto de sujetos y obligaciones respecto a los consumidores⁶⁴; estas últimas se verán aumentadas respecto a la legislación anterior. Además de esto, hay que señalar la capacidad por parte de las administraciones *públicas de establecer inspecciones (acceder a cualquier local o instalación, verificar libros y registros, solicitar explicaciones sobre hechos o documentos), así como de imponer sanciones en caso de cometer alguna de las infracciones estipuladas (muy graves, graves, leves), no solo a los comercializadores, sino al resto de sujetos (productores, transportista, distribuidores, operador del mercado y operador del sistema) que intervienen en el mercado eléctrico.*

Respecto al operador del sistema y del mercado, pocas novedades hay. El [artículo 3.10](#) de la [Ley 24/2013](#) establece que, entre las competencias que corresponden a la Administración general del Estado, está la de regular los términos en que se ha de desarrollar la gestión económica y técnica del sistema eléctrico, aprobando las reglas de mercado y los procedimientos de operación de carácter instrumental y técnico necesarios. Según el punto 11 del artículo 14, la retribución de ambos operadores se establecerá de acuerdo con la metodología que determine el Gobierno en función de los servicios que efectivamente presten y será financiada con base en los precios que estos cobren a los agentes y sujetos del sistema, respectivamente.

Se regula por primera vez el autoconsumo⁶⁵, entendiéndose por este el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el

⁶³ Real decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, Artículo 10.1 Retribución anual de la actividad de distribución: "*El Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y a propuesta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, establecerá anualmente la retribución reconocida a cada distribuidor por la actividad de distribución, que se calculará de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.*"

⁶⁴ ESTOA PÉREZ, A., "La actividad de comercialización en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 98, enero-abril 2014, pp. 147-149.

⁶⁵ Calificada acertadamente esta regulación del autoconsumo por GONZÁLEZ RÍOS como "*poco rentable*" y "*altamente desincentivadora*", por el hecho de que se exige a los consumidores de dicho régimen de autoconsumo el abono de todos los costes y cargos del sistema en la misma manera en que lo realizan el resto de consumidores y porque, aparte de esto, se le impone el pago de un "peaje de respaldo" por la energía que ha consumido. Como colofón, un hipotético incumplimiento de dichas prescripciones implicaría el pago de sanciones que podrían llegar hasta los 60.000.000 de euros. GONZÁLEZ RÍOS,

interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas a un consumidor. Se distinguen tres modalidades: de suministro, de producción y producción con autoconsumo de un consumidor conectado a través de una línea directa con una instalación de producción. Según el punto 4 del artículo 9, los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica tendrán la obligación de inscribirse en el Registro Administrativo de Autoconsumo de Energía Eléctrica, creado a tal efecto en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Asimismo, el Gobierno ha establecido las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones con autoconsumo mediante la Orden ETU/1976/2016, de 23 de diciembre, por la que se establecen los peajes de acceso de energía eléctrica para 2017.

3.2.2 Problemas afrontados y problemas que se mantienen

El principal empeño de esta Ley 24/2013 es el de eliminar el déficit estructural del sistema eléctrico. Para ello, tal y como se explica en la exposición de motivos, se pretende que a través de los ingresos se satisfagan la totalidad de los costes. Se establece que toda medida normativa que suponga un aumento de las tasas o una reducción de los beneficios debe incorporar a su vez una disminución o incremento equivalente, ya sea de los precios o de las retribuciones, según corresponda. Como ya se ha explicado, es el principal escollo al que se enfrenta este proceso de liberalización del mercado eléctrico, ya que se han alcanzado cotas de deuda totalmente inasumibles y que han puesto a prueba la estabilidad financiera del sistema, llegando a alcanzar un techo acumulado de casi 39.000 millones de euros en el año 2013, si bien es cierto que, en los últimos años, se está consiguiendo revertir la situación, al obtener un leve superávit de beneficios.

Otro tema importante es el de la planificación eléctrica, que ha de contar con la actuación de no pocas administraciones que, en uno u otro sentido, pueden detentar algún tipo de competencia o participación y a las que muchas veces se deduce de sus intervenciones una excesiva influencia por parte del Gobierno, lo que complica en gran medida su efectividad a la hora de establecer unas previsiones reales y efectivas en términos tanto de crecimiento como de consumo⁶⁶. Según esto y observando el artículo 4.2 de la Ley 24/2013, se muestra el tratamiento a seguir por todas las administraciones participantes en el refrendo de la planificación eléctrica, pues advierte que será llevada a cabo por la Administración general del Estado, pero no ha de hacerle de espaldas a las comunidades autónomas, ya que deberá contar con la participación de estas, sin olvidar a las ciudades de Ceuta y Melilla. Aparte de esto, deriva imprescindible contar con el preceptivo informe emitido por la Comisión Nacional

I., "La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014, p. 1646.

⁶⁶ Esta percepción es compartida por muchos de los profesionales que gozan de gran autoridad en el estudio del mercado eléctrico; entre ellos, hemos recogido, por ser del todo esclarecedoras, las opiniones de Pedro Mielgo acerca de la planificación en la nueva regulación eléctrica, cuando entre otras cosas afirma: "recurso a un lenguaje confuso y contradictorio, clara ampliación del ámbito de la potestad planificadora del gobierno, una definición de escenarios insuficiente que no contempla variables económicas esenciales...", *introducción de parámetros y criterios carentes de definiciones aceptadas en el mundo académico y económico...*; MIELGO ÁLVAREZ, P., "La planificación en la nueva regulación eléctrica", *Cuadernos de energía*, n. 42, julio 2014, pp. 27-28.

de los Mercados y la Competencia (CNMC) y encomendarlo al trámite de audiencia, antes de que dicho proyecto sea sometido en el Congreso de los Diputados según el procedimiento previsto en su reglamento, para que finalmente goce de la aprobación del Gobierno por un período de validez de seis años⁶⁷.

En lo que respecta a la autorización de instalaciones de transporte, distribución, producción y líneas directas, incluidas en el artículo 53, resulta que a día de hoy no se ha elaborado el desarrollo reglamentario necesario para poder llevar a cabo la construcción de las instalaciones de transporte primario y secundario dependientes de la Administración general del Estado, por lo que habrá de estar a lo dispuesto en el título VII de *procedimientos de autorización de las instalaciones de producción, transporte y distribución* del Real decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica⁶⁸. Lo cierto es que este Real decreto necesita ser actualizado en numerosos puntos que guardan relación con el urbanismo o el medio ambiente, al hacer referencia a disposiciones ya derogadas⁶⁹, algo de lo que adolece la propia Ley 24/2013 en dicho artículo 53 de *Autorización de instalaciones de transporte, distribución, producción y líneas directas*, al establecer que, para los casos en que sea preceptiva, se tramitará junto con el procedimiento de autorización administrativa la declaración de impacto ambiental, para lo que habrá de estar (y cito textualmente) “a lo dispuesto en el Texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real decreto legislativo 1/2008”. Resulta inconcebible dicha remisión cuando el citado texto refundido ha sido expresamente derogado por la disposición derogatoria única, derogación normativa de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental⁷⁰.

Ante la importancia que la UE concede al hecho de conseguir un mercado interior de la electricidad completamente integrado, mediante la ya citada Directiva 2009/72/CE, además de los intercambios transfronterizos de electricidad fijados

⁶⁷ Se deduce de este precepto, una vez llegado el momento de coordinar el procedimiento planificador eléctrico con los planes de ordenación del territorio y la protección medioambiental, la irrefutable necesidad de acudir a los principios de cooperación y coordinación administrativa tanto en el ámbito de la normación como en el de la participación directa en comisiones, consejos o asociaciones, manifestándose particularmente comprometido en el objetivo presente al converger las competencias tanto de unos como de otros sobre una misma superficie o enclave zonal, por todo lo cual recaerá sobre los planes de ordenación del territorio la primigenia función formativa en lo que a planificación respecta, ya que estos, tal y como afirma el profesor GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ: “debido precisamente a su vocación integradora y omnicompreensiva de todas y cada una de las actividades que inciden sobre su ámbito territorial de actuación, contienen determinaciones y previsiones varias que las más de las veces –por no decir siempre– afectan e inciden en ámbitos físicos sobre los que también ejercen sus competencias otras administraciones públicas”. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “Instrumentos de planificación territorial y urbanística versus zonas afectas a la defensa nacional: regulación y problemática jurídica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 203, 2003, p. 62.

⁶⁸ Y por el que se derogan –aunque manteniendo su estructura– el Decreto 2617/1966, de 20 de octubre, sobre autorización de instalaciones eléctricas, así como en el Decreto 2619/1966, de 20 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/1966, de 18 de marzo, sobre expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas.

⁶⁹ Como es la mención a la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

⁷⁰ Donde se recoge de manera palmaria, en su apartado 1.b, lo siguiente: “1. *Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la presente ley y, en particular, las siguientes: ... b) El Texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero.*”

por el Reglamento (CE) n. 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009⁷¹, el legislador español ha seguido fomentando la cooperación y coordinación de estos intercambios transfronterizos no solamente con Portugal a través del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL), que genera multitud de beneficios económicos y de seguridad del suministro, además de fomentar la competencia y la eficiencia⁷², sino también con el resto de países con los que España tiene conexiones y códigos de red, para los que se ofrece un “*acceso efectivo y transparente a las redes de transporte a través de las fronteras*”, garantizando una planificación coordinada y previsora, necesiéndose para ello una evolución técnica adecuada del sistema, todo ello coordinado y supervisado por los gestores de las redes de transporte.

Otro de los principales problemas a los que hay que hacer frente es el de la *pobreza energética*, entendiéndose por esta la incapacidad que sufren millones de hogares para hacer frente al pago de la energía suficiente que les permita satisfacer sus necesidades domésticas, ya sea por ingresos insuficientes en la unidad familiar, por un elevado coste de la energía o por una escasa eficiencia energética de la vivienda⁷³. Se trata de un problema que se extiende al ámbito internacional y del que las Naciones Unidas se han hecho eco al incluirlo en el punto número 7 “*Energía asequible y no contaminante*”, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁷⁴. En la Unión Europea han abordado este asunto a través de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE; y de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE. En ellas se insta a los Estados miembros a garantizar el suministro de energía necesario para los clientes vulnerables y a desarrollar planes de acción nacionales u otros marcos adecuados para luchar contra la pobreza energética⁷⁵. Además de estas

⁷¹ En su punto 1 establece: “*El mercado interior de la electricidad, que se ha ido implantando gradualmente desde 1999, tiene como finalidad dar una posibilidad real de elección a todos los consumidores de la Comunidad, sean ciudadanos o empresas, de crear nuevas oportunidades comerciales y de fomentar el comercio transfronterizo, a fin de conseguir mejoras de la eficiencia, precios competitivos, un aumento de la calidad del servicio y de contribuir a la seguridad del suministro y a la sostenibilidad*”.

⁷² COSTA CAMPI, M. T., “Evolución del sector eléctrico español (1975-2015)”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, n. 889-890, 2016, p. 152.

⁷³ No se debería asociar únicamente la vulnerabilidad con la asequibilidad del servicio, sino que hay que conjugarla con el principio de igualdad, en concreto la territorial, tal y como dice González Ríos, ya que se debe garantizar el acceso al servicio sin importar la zona geográfica en la que se encuentren los clientes. GONZÁLEZ RÍOS, I., “La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra «la pobreza energética»: previsiones comunitarias e insuficiente regulación interna española”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 45, 2013, p. 600.

⁷⁴ Los objetivos que se pretenden en este Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de aquí al 2030 son:

- Garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.
- Aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.
- Duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética.
- Aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.
- Ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo.

⁷⁵ Considerando 53 de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE: “*La pobreza energética es un problema cada vez mayor en la Comunidad. Los Estados miembros afectados que todavía no hayan tomado medidas al*

directivas, también hay que contar con el “*paquete de invierno de la Unión Europea*” (energía limpia para todos los europeos)⁷⁶.

En España, con el Real decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, se obliga al Gobierno a aprobar una estrategia conjunta contra la pobreza energética en cuya elaboración participen todos los sectores afectados: las comunidades autónomas y entidades locales, las asociaciones de consumidores, los representantes del tercer sector y las empresas energéticas, que finalmente crean la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024⁷⁷.

4 Conclusiones

PRIMERA.– Con la integración de las extintas Comisión Nacional de la Energía (CNE) y Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) se ha pretendido crear un “*súper regulador*” que tuviera una mayor independencia y poder de decisión en aspectos clave relacionados con la resolución de conflictos o la capacidad normativa. Sin embargo, con la Ley 24/2013, se han devuelto competencias al Gobierno y da la impresión de que se haya quitado protagonismo al regulador, dejándole en muchas situaciones dependiente de las decisiones que desde la Administración central se tomen.

SEGUNDA.– Pese a que la Ley 24/2013 del sector eléctrico ha sido creada con la intención de afirmarse como una norma diligente con vocación integradora, que incidiera en aquellos puntos o factores más necesarios para la mejora del sector eléctrico, lo cierto es que no ha conseguido realizar la reforma integral que el mercado necesita y sigue utilizando multitud de reglamentos y órdenes que la refuercen o complementen para ir parcheando los problemas que van surgiendo a modo de improvisación, en lugar de tener una correcta planificación a medio y largo plazo.

respecto, deben desarrollar, en consecuencia, planes de acción nacionales u otros marcos adecuados para luchar contra la pobreza energética, con el fin de reducir el número de personas que padecen dicha situación. En cualquier caso, los Estados miembros deben garantizar el suministro de energía necesario para los clientes vulnerables”.

⁷⁶ El paquete persigue tres objetivos principales: anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores.

⁷⁷ En la que se define al consumidor vulnerable del siguiente modo: “*es el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones”.* Estrategia nacional contra la pobreza energética 2019-2024, p. 6.

Según esta estrategia nacional, la pobreza energética en España se mueve en una horquilla comprendida entre los 3,5 y los 8,1 millones de personas; además de esto, el 17,3% de la población española (8 millones de personas) declaró en 2017 un gasto energético desproporcionado frente a sus ingresos; en el lado opuesto, esto es, la “*pobreza energética escondida*” (“*es la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía*”) se refleja que el 11,5% de la población española (5,2 millones de personas) declaró un gasto anormalmente bajo en energía. Por la orografía tan diversificada que tiene España, además de las diferentes latitudes, existe una notable variedad climática, dándose la circunstancia de que el 26% de la población española (12 millones de personas) declaró la imposibilidad de mantener su vivienda en verano a una temperatura adecuada en 2017 y, por el contrario, el 8% de la población española (3,7 millones de personas) declaró la imposibilidad de mantener su vivienda en invierno a una temperatura adecuada en 2017. Pese a lo lamentable de la situación, se encuentra dentro de la media europea, manifestándose más intensamente en el sureste de Europa. Íbidem., pp. 40-62.

TERCERA.– Pese a que en España el régimen de liberalización energética lleva implantado más de 20 años, se detectan multitud de obstáculos que dificultan el desarrollo de la plena competencia, resaltando entre ellos la mayoritaria acogida que detenta el precio voluntario al pequeño consumidor (PVPC) en el mercado minorista doméstico, por lo que se necesitarán más cambios regulatorios que puedan incentivar al cliente a participar en el libre mercado.

CUARTA.– El lamentable déficit de tarifa energética ha provocado que el legislador se haya preocupado en ejercer un mayor control sobre las actividades reguladas que sobre las liberalizadas, lo que pone de manifiesto la necesidad de establecer un marco normativo que propicie el impulso idóneo para que la autorregulación avance en el sector privado.

QUINTA.– Aunque la ley recoge la figura del consumidor vulnerable como beneficiario del bono social y que dicha opción se ha desarrollado reglamentariamente, lo cierto es que en España hay una horquilla comprendida entre los 3,5 y los 8,1 millones de personas que se encuentran en una situación de pobreza energética que les impide satisfacer necesidades energéticas básicas, por lo que hay que destinar todos los esfuerzos y recursos posibles para conseguir que desaparezca tan dramática situación.

Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, G., y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La planificación”, *Comentarios a la Constitución socioeconómica de España*, Comares, Granada, 2002.
- BEATO BLANCO, P., “La liberalización del sector eléctrico en España ¿un proceso incompleto o frustrado?”, *Información Comercial Española (ICE)*, n. 826, 2005.
- CABALLERO SÁNCHEZ, R., “Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de compañía regulada al servicio del mercado”, *Revista de Administración Pública*, n. 181, 2010.
- CALERO PÉREZ, P., *Boletín Económico del ICE (Información Comercial Española)*, n. 2662, 2000.
- CISNEROS RUIZ, A. J., “La situación financiera del sector eléctrico español durante el marco legal estable (1988-1996)”, *Técnica Contable*, Vol. 52, n. 622, 2000.
- COSTA CAMPI, M. T., “Evolución del sector eléctrico español (1975-2015)”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, n. 889-890, 2016.
- DE LA CRUZ FERRER, J., “El debate sobre el régimen jurídico del tendido de redes de distribución y de su acceso y conexión a otras redes”, *Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red (REDETI)*, Año n. 7, n. 20, 2004.
- ESPEJO MARÍN, C., “La electricidad en las relaciones España-Portugal”, *Finisterra: Revista portuguesa de geografía*, Vol. 39, n. 78, 2004.
- ESTOA PÉREZ, A., “La actividad de comercialización en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 98, enero-abril 2014.

- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “Instrumentos de planificación territorial y urbanística versus zonas afectas a la defensa nacional: regulación y problemática jurídica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 203, 2003.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “Los instrumentos integrantes de la política de residuos, son elementos indispensables, a la hora de ejecutar cuantas actuaciones se prevean en relación con los mismos: en particular, los planes y programas de gestión de residuos, los programas de prevención de residuos y las medidas de fomento de unos y otros”, *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “El Derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar”, *Revista Internacional de Direito Ambiental*, n. 8, 2014.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra «la pobreza energética»: previsiones comunitarias e insuficiente regulación interna española”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 45, 2013.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “La indefinición normativa del concepto de servicios de interés general y su ámbito material”, *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas*, Dykinson, Madrid, 2018.
- GRIFELL I TATJÉ, E., y BLÁZQUEZ GÓMEZ, L., “Regulación de la Distribución Eléctrica en España: Análisis Económico de una Década, 1987-1997”, *Documents de Treball (Universitat Autònoma de Barcelona. Departament d’Economia de l’Empresa)*, n. 1, 2004.
- LEGUINA VILLA, J., “Instalaciones de líneas eléctricas y precariedad administrativa”, *Revista de Administración Pública*, n. 68, 1972.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La nueva Ley 54/1997 del Sector Eléctrico”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 3, 1999.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La nueva configuración jurídica del sector eléctrico tras la Ley 54/1997”, *Documentación Administrativa*, n. 256, 2000.
- LÓPEZ MILLA, J., “Los Costes de Transición a la Competencia en el sector eléctrico español”, *Revista Asturiana de Economía (RAE)*, n. 19, 2009.
- MIELGO ÁLVAREZ, P., “La planificación en la nueva regulación eléctrica”, *Cuadernos de energía*, n. 42, julio 2014.
- MORENO ROJAS, J., “La liberalización del sector eléctrico: los costes de transición a la competencia y su problemática contable”, *Boletín AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas)*, n. 49, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, S., “Introducción al sector energético: regulación pública y libre competencia”, *Derecho de la Regulación*. Tomo I, Iustel, Madrid, 2009.

REE (Red Eléctrica de España), *El Marco Legal Estable. Economía del sector eléctrico español 1988-1997*, Alcobendas, 2006 (Versión electrónica en www.ree.es).

RODRÍGUEZ MONROY, C., “Evolución histórica reciente y situación actual del sector eléctrico español”, *Cuadernos de Economía: Spanish Journal of Economics and Finance*, n. 70, 2002.

TARLEA JIMÉNEZ, R., y CODES CALATRAVA, J.M., “El sector eléctrico”, *Sectores Regulados: sector energético, sector del transporte y sector de las telecomunicaciones*, Dykinson, Madrid, 2014.