

Algunhas reflexións sobre a garantía de subministración e o carbón nacional

Algunas reflexiones sobre la garantía de suministro y el carbón nacional

Some reflections on security of supply and indigenous coal



ABEL ESTOA PÉREZ

Doutor en Dereito. Asesoría Xurídica da CNMC (Madrid, España)*
aestoa@gmail.com

Recibido: 21/04/2015 | Aceptado: 21/01/2016

Regap



ESTUDIOS

Resumo: De acordo co mecanismo de resolución de restricións por garantía de subministración, a xeración con carbón nacional levaba aparellada unha obriga de compra de carbón a produtores nacionais. Isto último supuxo unha axuda ao sector mineiro español autorizada en sede comunitaria. A axuda considerouse, cunha análise mellorable, un efecto da compensación das obrigas de servizo público impostas aos xeradores con carbón nacional, por razóns de seguridade da subministración. Non obstante, a subministración non estaba en verdadeiro risco durante o tempo no que funcionou o mecanismo anterior. Iso, unido ao drástico recorte ao sector renovable levado a cabo nesas datas, fai dubidar da oportunidade de satisfacer o custo dese mecanismo con cargo ao sistema eléctrico. Tamén ofrece dúbidas a conveniencia de restaurar, con cargo a dito sistema eléctrico, un mecanismo semellante no futuro.

Palabras clave: electricidade, seguridade da subministración, axudas de Estado, carbón, enerxías renovables.

Resumen: De acuerdo con el mecanismo de resolución de restricciones por garantía de suministro, la generación con carbón nacional llevaba aparejada una obligación de compra de carbón a productores nacionales. Esto último supuso una ayuda al sector minero español autorizada en sede comunitaria. A ayuda se consideró, con un análisis mejorable, un efecto de la compensación de las obligaciones de servicio público impuestas a los generadores con carbón nacional, por razones de seguridad del suministro. Sin embargo, el suministro no estaba en verdadero riesgo durante el tiempo en que funcionó el mecanismo anterior. Ello, unido al drástico recorte al sector renovable llevado a cabo en esas fechas, hace dudar de la oportunidad de haber satisfecho el coste de ese mecanismo con cargo al sistema eléctrico. También ofrece dudas la conveniencia de restaurar, con cargo a dicho sistema eléctrico, un mecanismo similar en el futuro.

Palabras clave: electricidad, seguridad del suministro, ayudas de Estado, carbón, energías renovables.

Abstract: According to the preferential dispatch mechanism, generation with indigenous coal implied the obligation to purchase said national coal. The latter implied an aid granted to the Spanish coal sector, which was authorized by

* A opinión do autor é estritamente persoal.

the EU institutions. Said aid was considered, without a real exam, an effect of the compensation of public service obligations imposed to generators for security of supply reasons. Nevertheless, the supply was not in real danger during the functioning of the above mentioned mechanism. That, and the drastic cuts to renewable industry on those dates, offers doubts on the opportunity of having charged against the electricity system the costs of said mechanism. It also offers doubts the convenience of restoring a similar mechanism in the future, charged against said electricity system.

Key words: electricity, security of supply, State aid, coal, renewable energies.

Sumario: 1 Introducción. 2 A garantía de subministración como concepto xurídico indeterminado. 3 A resolución de restricións por garantía de subministración. 4 Compatibilidade das axudas ao carbón nacional. 4.1 Resolución de restricións e axuda de Estado. 4.2 Concepto e regulación dos SIEX. 4.3 A decisión da Comisión. 4.4 A sentenza do Tribunal Xeral. 5. A relegación das enerxías renovables e a oportunidade de restablecer un mecanismo deste tipo. 6 Reflexións finais. 7 Bibliografía.

1 Introducción

Este traballo reflexiona sobre as implicacións do carbón nacional na garantía de subministración e sobre o fomento do seu uso para a xeración de enerxía eléctrica entre 2011 e 2014.

A garantía ou seguridade da subministración, en forma de seguridade do abastecemento, conforma, xunto coa eficiencia en prezo e a sustentabilidade ambiental, o triplo obxectivo da política enerxética da Unión Europea (UE), como resulta do artigo 194 do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE)¹.

A regulación española tamén pretende lograr ese triplo obxectivo desde o inicio da liberalización², aínda que ultimamente o seu condicionante esencial é a sustentabilidade económica, en vista do gravísimo déficit tarifario e das implicacións da crise económica. Así o asegura o preámbulo da vixente Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico, na cal se dan por bos os niveis de seguridade da subministración, liberalización e protección ambiental, e se xustifica a necesidade de reforma no déficit estrutural acumulado durante a última década.

Este traballo céntrase na seguridade da subministración, con atención á influencia na dita seguridade da xeración a través do carbón nacional e a predilección por tal fonte de enerxía fronte ás de carácter renovable.

O uso do carbón nacional co fin de garantir a subministración veuse realizando ao abeiro do Real decreto 134/2010, do 12 de febreiro³.

O dito real decreto, ditado en desenvolvemento da Lei 54/1997, estableceu o chamado procedemento de resolución de restricións por garantía de subministración, que se aplicou desde 2011 ata o final de 2014 (disposición transitoria única). A través deste procedemento

1 O artigo citado expresa tales obxectivos deste modo: «a) garantir o funcionamento do mercado da enerxía, b) garantir a seguridade do abastecemento enerxético na Unión, e c) fomentar a eficiencia enerxética e o aforro enerxético, así como o desenvolvemento de enerxías novas e renovables». A eles únese o fomento das interconexións, que complementa os dous primeiros. Ese triplo propósito foi expresado pola Comisión Europea en innumerables ocasións (*vid.*, por exemplo, “Enerxía sustentable, segura e alcanzable para os europeos”, 2013).

2 O preámbulo da anterior Lei 54/1997, do 27 de novembro, do sector eléctrico, sinalaba: «Esta lei fai compatible unha política enerxética baseada na progresiva liberalización do mercado coa consecución doutros obxectivos que tamén lle son propios, como a mellora da eficiencia enerxética, a redución do consumo e a protección do medio ambiente».

3 O preámbulo da anterior Lei 54/1997, do 27 de novembro, do sector eléctrico, sinalaba: «Esta lei fai compatible unha política enerxética baseada na progresiva liberalización do mercado coa consecución doutros obxectivos que tamén lle son propios, como a mellora da eficiencia enerxética, a redución do consumo e a protección do medio ambiente».

concedíasele preferencia a certo volume de xeración de enerxía eléctrica a partir de carbón nacional sobre outros xeitos de xeración térmica.

A legalidade do procedemento de resolución de restricións por garantía de subministración foi confirmada en sede xudicial tanto polo Tribunal Supremo español como polo Tribunal Xeral da UE (TXUE), neste último caso desde a perspectiva das axudas de Estado, aspecto ao que lle imos prestar especial atención neste traballo.

En esencia, o TXUE considerou que o sistema de resolución de restricións por garantía de subministración prevista no Real decreto 134/2010 constituía unha obriga de servizo público imposta ás empresas de xeración a partir de carbón nacional, e, en tal medida, era unha axuda compatible co dereito da UE. O Tribunal Supremo español confirmou, así mesmo, a medida en clave interna.

Ambos os dous tribunais, europeo e español, coincidiron ao sinalar que a circunstancia de que o sector do carbón nacional, é dicir, a actividade extractiva, fose un potencial beneficiario dese procedemento non alteraba a legalidade das medidas adoptadas.

A opción polo carbón autóctono en detrimento doutras fontes de enerxía que contribúen á seguridade da subministración, como as enerxías renovables, constituíu unha decisión de política enerxética que, malia que axustada á legalidade, suscitaba dúbidas en canto á súa oportunidade. En vista diso, cabe cuestionar a conveniencia de restaurar un novo mecanismo deste tipo no futuro. De todo iso ocúpense os apartados seguintes.

2 A garantía de subministración como concepto xurídico indeterminado

O Real decreto 134/2010 refírese, como se dixo, á “garantía de subministración”. Iso suscita a cuestión terminolóxica consistente en determinar o alcance de tal “garantía”.

A garantía (ou seguridade) da subministración constitúe un concepto xurídico indeterminado⁴. As liñas que seguen a continuación realizan unha primeira aproximación a tal concepto, delimitando tanto o seu contido negativo (a qué non se estende) como o positivo (qué inclúe).

A Lei 54/1997, do 27 de novembro, supuxo un cambio de paradigma ao abandonar a noción de servizo público e substituíla pola “garantía de subministración” a todos os consumidores que o demandasen. En consonancia con iso, a redacción orixinal do artigo 10 (“Garantía de subministración”) da dita lei contiña tanto un “dereito á subministración” a tarifa regulada (apartado 1) como unha “garantía de abastecemento”

4 Tal indeterminación está implícita en moitos traballos doutrinais. Así, YUNTA HUETE, R., “El aprovisionamiento de energía”, *Energía y Regulación en Iberoamérica, Vol. I*, Thomson-Civitas, Navarra, 2008, p. 131, refírese á imprecisión e, mesmo, subxectividade, do relativo á seguridade da subministración. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, L. e GARCÍA-VERDUGO SALES, J., “Las políticas de seguridad de abastecimiento energético: Dimensiones, cuantificación y aplicación al caso español”, *Papeles de economía española*, «El sector energético español», n.º 134, 2012, p. 231, sinalan que chegar a unha definición única de seguridade de abastecemento é unha tarefa complicada debido ao carácter multidimensional do concepto, xa que comprende aspectos técnicos, económicos, sociais, ambientais e xeopolíticos. Así, por exemplo, a relación entre seguridade da subministración e protección do consumidor foi estudada por RANCI, P., “Seguridad de suministro y protección de los consumidores en el escenario de la Unión Europea”, *El sector energético ante un nuevo escenario*, Civitas, Navarra, 2010, pp. 93 e ss.

dos consumidores (apartados 2 e 3), neste último caso ao permitirlle ao Goberno, en certos casos, a adopción de medidas tales como limitacións temporais do mercado ou a asignación de abastecementos de enerxías primarias aos produtores.

A Lei 17/2007, do 4 de xullo, cun propósito liberalizador, modificou a Lei 54/1997 para reservar o dereito á subministración aos consumidores de último recurso (a prezo regulado). En cambio, os consumidores a mercado libre disporían do mero dereito de acceder ás redes (pero non de recibir enerxía eléctrica a través das ditas redes).

Aínda que a vixente Lei 24/2013 mantén os prezos regulados a través da subministración de referencia (artigo 17.1), o seu artigo 7, equivalente ao 10 da Lei 54/1997 anterior, xa non menciona o “dereito á subministración”, talvez sinalando o camiño cara á definitiva desaparición dos prezos fixados administrativamente.

Deste xeito, o concepto de garantía de subministración parece estar a perder o seu compoñente de dereito á subministración dos consumidores (no que parece o paso previo á definitiva liberalización do mercado ratallista) para limitarse a unha garantía de abastecemento dos consumidores conectados ás redes⁵.

Sucede que esa garantía de abastecemento depende de numerosos factores. Sen ánimo de ser exhaustivos, cabe mencionar os seguintes:

- A planificación eléctrica, a cal debe atender ás previsións de demanda⁶.
- As medidas que adopte o Goberno en caso de risco para a subministración, incluída a intervención de empresas eléctricas⁷.
- Os intercambios intracomunitarios e internacionais de electricidade, especialmente a curto prazo, co fin de manter a seguridade de subministración⁸.
- Os mecanismos de capacidade que permitan dotar o sistema dunha marxe de cobertura axeitada⁹.

5 A Comisión Europea refírese tamén á seguridade da subministración enerxética en termos de seguridade de abastecemento, de modo que se garanta a continua dispoñibilidade de fontes de enerxía a un prezo razoable (Documento de traballo da Comisión Europea (2014): “In-depth study of European Energy Security”, SWD (2014) 330 final/3, p.3).

6 A planificación debe ter en conta a evolución da demanda eléctrica e os recursos necesarios para satisfacela, así como a estimación da capacidade que debe ser instalada e a conformidade das instalacións de transporte e distribución coas ditas previsións de demanda (artigo 4.3.a da Lei 24/2013). En sentido similar, o artigo 4.1.b da anterior Lei 54/1997 exixía unha estimación da potencia mínima que debía ser instalada para cubrir a demanda prevista baixo criterios de seguridade da subministración, entre outros.

7 As medidas contéñense no citado artigo 7 da vixente lei (coincidente co artigo 10 da Lei 54/1997). A intervención de empresas eléctricas por estar en risco a seguridade da subministración figuraba tamén na disposición adicional primeira da Lei 54/1997.

8 Artigos 11.4 e 13.4 da Lei 24/2013 e da Lei 54/1997, respectivamente. A integración de sistemas eléctricos por razóns de garantía de subministración é un dos retos que formula a tendencia, inevitable, á xeración con menores emisións. Ao respecto, pode consultarse o documento da Axencia Internacional da Enerxía, “Secure and Efficient Electricity Supply During the Transition to Low Carbon Power Systems”, 2013.

9 Artigos 13.3.c e 14.5.d da Lei 24/2013 e 16.1.c da Lei 54/1997, que regulaba os chamados pagamentos por capacidade, aos que nos imos referir máis adiante, na medida en que foron a principal fonte de financiamento do mecanismo aquí analizado.

- Certas obrigas, incluídas as de seguridade das instalacións, que lles afectan aos produtores¹⁰; ao operador do sistema¹¹; aos transportistas e aos distribuidores¹²; e mesmo aos consumidores¹³.
- A certificación polo regulador enerxético do xestor da rede de transporte para o caso de que pase a ser controlado por persoas de países terceiros, a cal se denegará se se pon en perigo a seguridade da subministración nacional e da UE (artigo 32 da Lei 24/2013).
- A xeración mediante fontes de enerxía primaria autóctonas, en certa proporción, de xeito compatible co mercado de produción (artigo 25 tanto da Lei 24/2013 como da 54/1997).

Deste último suposto, obxecto de desenvolvemento mediante o procedemento de resolución de restricións por garantía de subministración, empezamos a ocuparnos desde o apartado que segue a continuación.

3 A resolución de restricións por garantía de subministración

Como se acaba de indicar, o Real decreto 134/2010 ditouse en desenvolvemento do artigo 25 da Lei 54/1997 (“Excepcións ao sistema de ofertas”), que á súa vez traspuxo previsións de dereito europeo. Da dita base xurídica e dos aspectos esenciais do proceso para a resolución de restricións por garantía de subministración ocupámonos a continuación¹⁴.

O artigo 11.4 da Directiva 2003/54/CE sinalaba que, por motivos de seguridade da subministración, os Estados membros podían dispor a preferencia para a entrada en funcionamento de instalacións xeradoras a partir de fontes de combustión de enerxía primaria autóctonas, nunha proporción non superior ao 15 % anual da cantidade total de enerxía primaria necesaria para producir a electricidade consumida no Estado membro¹⁵.

Á súa vez, o artigo 3.2 da mesma directiva permitíalles aos Estados impor obrigas de servizo público ás empresas eléctricas. Tales obrigas estarían referidas, entre outras cuestións, á

-
- Os produtores renovables teñen prioridade para o acceso e conexión, así como para a vertedura de enerxía eléctrica ás redes (artigo 26.2 da Lei 24/2013). A seguridade das instalacións de produción e o réxime sancionador aplicable figuraban nos artigos 21.2.a, 30.1.a, 60.a.16 e 60.a.19 da Lei 54/1997. O antigo réxime especial (artigos 27 e ss. da Lei 54/1997) recibía incentivos a través dos custos de diversificación e seguridade de abastecemento (artigos 16.6 e 17.1). Como contrapunto, por razóns de seguridade das redes, podían establecerse límites á súa conexión (artigo 28.3 da Lei 54/1997, que se manteñen no artigo 33.7 da vixente), así como limitacións de vertedura (30.2.b da Lei 54/1997).
 - A principal función do operador do sistema é a garantía da continuidade e seguridade de subministración. Ademais, o dito operador debe coordinar os plans de mantemento das instalacións de transporte, co fin de garantir a seguridade do sistema, impartir instrucións para a correcta explotación do sistema de produción e transporte, de acordo con criterios de seguridade, así como xestionar os servizos de axuste (artigos 30 e 34 da anterior e da vixente lei, respectivamente). A iso hai que unir o informe en autorizacións de peche de instalacións de xeración no que consignarán posibles afeccións do peche á seguridade da subministración (artigo 53.5 da Lei 24/2013).
 - Vid.* artigos 44.3.a da Lei 24/2013 e artigos 36.2.a e 51 da Lei 54/1997.
 - A través da suspensión temporal da subministración prevista nos artigos 52 e 50, respectivamente, das leis 24/2013 e 54/1997. A iso cabería engadir os mecanismos de interrompibilidade, relacionados coa seguridade do sistema eléctrico no seu conxunto.
 - Acudiremos aos textos vixentes no momento de aprobación do Real decreto 134/2010: a Directiva 2003/54/CE e o artigo 25, así como a disposición adicional vixésima da Lei 54/1997, na redacción dada polo Real decreto lei 7/2006, do 23 de xuño, polo que se adoptan medidas urxentes no sector enerxético.
 - Directiva 2003/54/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de xuño de 2003, sobre normas comúns para o mercado interior da electricidade e pola que se derroga a Directiva 96/92/CE. Na actualidade está vixente a Directiva 2009/72/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de xullo de 2009, sobre normas comúns para o mercado interior da electricidade e pola que se derroga a Directiva 2003/54/CE.

seguridade da subministración. Ademais, debían ser claras, transparentes, non discriminatorias e controlables.

En transposición do anterior, o artigo 25 da Lei 54/1997 autorizou o Goberno para establecer procedementos, compatibles coa libre competencia no mercado de produción, que permitisen o funcionamento de unidades que utilicen fontes de combustión de enerxía primaria autóctonas «ata un límite do 15 % da cantidade total de enerxía primaria necesaria para producir a electricidade demandada polo mercado nacional, considerada en períodos anuais, adoptando as medidas necesarias dirixidas a evitar a alteración do prezo de mercado».

Tales previsións foron complementadas polo apartado 2 da disposición adicional vixésima da Lei 54/1997, pola que se autorizou o Goberno, de conformidade cos artigos 3 e 11 da Directiva 2003/54/CE, para aprobar un sistema de primas para a entrada preferente en funcionamento das instalacións xeradoras que utilicen fontes de enerxía primaria autóctonas. As primas terían un límite máximo de 10 euros por MWh producido. A mesma disposición, no seu inciso final, aclarou que o custo das primas se incluíría na tarifa.

En desenvolvemento do anterior, aprobouse o Real decreto 134/2010, que regulou o procedemento para a resolución de restricións por garantía de subministración, o que supuxo, á súa vez, a modificación do Real decreto 2019/1997, do 26 de decembro, polo que se organiza e regula o mercado de produción de enerxía eléctrica, co fin de incluír o citado proceso de resolución de restricións como unha das fases do mercado de produción.

O dito mercado estrutúrase, a teor do Real decreto 2019/1997, en esencia, nun mercado diario, un mercado intradiario e en servizos de axuste (restricións técnicas e, ata fin de 2014, por garantía de subministración). En síntese,

- No “mercado diario” ten lugar a casación de ofertas de compra e venda de enerxía para cada hora do día seguinte e determínase o prezo marxinal que reciben as centrais casadas. O programa diario base de funcionamento (PDBF) inclúe tanto as enerxías casadas no mercado diario como as que sexan obxecto de contratación bilateral.
- A partir do PDBF, o operador do sistema determinaba as “restricións” por garantía de subministración e, despois, as restricións técnicas (incidencias na rede ou no sistema que requirían a modificación dos programas)¹⁶.
- O “intradario” é un mercado de axustes posterior ao diario e á resolución de restricións. A programación horaria final é o resultado da agregación de todas as transaccións firmes formalizadas para cada período de programación como consecuencia do programa diario viable e da casación do mercado intradiario.

O Real decreto 2019/1997, en redacción polo Real decreto 134/2010, define as restricións por garantía de subministración (aínda que, repetimos, xa non son de aplicación), como a

16 Como sinalou a Comisión Nacional de Enerxía (CNE), anterior regulador enerxético, no seu informe ao proxecto do máis tarde aprobado como Real decreto 134/2010, ambos os dous tipos de restricións, técnicas e por garantía de subministración, teñen unha natureza ben distinta. As primeiras débense a que os resultados do mercado non son compatibles co funcionamento técnico do sistema. En cambio, as segundas coñécense de antemán: “Informe 29/2009 da CNE sobre a proposta de Real decreto polo que se crea o procedemento de resolución de restricións por garantía de subministración”, 16 de novembro de 2009, p. 5, dispoñible en http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne136_09.pdf (21 de abril de 2015).

producción que se determine necesaria daquelas unidades térmicas de producción que utilicen fontes de enerxía autóctonas para asegurar a garantía da subministración, nos termos do citado artigo 25 da Lei 54/1997 (artigo 12.1.2º).

Aínda que excede o obxecto deste traballo a análise pormenorizada do procedemento para a resolución de restricións por garantía de subministración, a continuación, na medida en que facilitará a lectura dos apartados posteriores, distinguiremos tres aspectos esenciais:

- Obriga de producir para determinadas centrais e compensación económica por tal obriga: O anexo II do Real decreto 134/2010 establece as centrais que utilizan carbón autóctono que estaban obrigadas a participar no proceso. Por resolución da Secretaría de Estado de Enerxía fixéronse anualmente para cada central os prezos de retribución da enerxía e o volume máximo de producción para cada ano que podía ser programado no proceso de resolución de restricións por garantía de subministración.

- Preferencia para a produción de centrais que utilizan carbón autóctono: A resolución de restricións por garantía de subministración supuña a modificación dos programas resultantes da casación (sinalado PDBF) para incluír a xeración térmica a partir de carbón autóctono. A incorporación desa enerxía podía exixir a redución do programa doutras centrais térmicas, para o cal se empezaba polas máis contaminantes (en termos do real decreto, seguindo unha orde de mérito descendente dos niveis de emisión de CO₂ das outras instalacións). No primeiro deseño da medida, as centrais desprazadas recibían unha compensación pola redución dos seus programas (anexo III do real decreto). A dita compensación suprimiuse por indicación da Comisión durante a negociación da medida, o que supuxo a supresión do citado anexo III.

- Obriga de compra de carbón autóctono: As centrais obrigadas a producir debían adquirir as cantidades anuais de carbón autóctono que se fixasen para cada ano por resolución da Secretaría de Estado de Enerxía¹⁷.

4 Compatibilidade das axudas ao carbón nacional

O mecanismo de resolución de restricións por garantía de subministración notificado por España foi obxecto dunha decisión positiva da Comisión Europea, que declarou a compatibilidade das axudas que a medida contiña. Tal autorización concedeuse tras o compromiso de España de efectuar certas modificacións negociadas coa Comisión Europea¹⁸. A modificación tivo lugar mediante o Real decreto 1221/2010, do 1 de outubro¹⁹.

17 Así, por exemplo, as obrigas de compra de enerxía e a retribución das centrais obrigadas a producir foron determinadas, para 2014, pola Resolución do 30 de decembro de 2013, da Secretaría de Estado de Enerxía, pola que se fixan as cantidades de carbón, o volume máximo de produción e os prezos de retribución da enerxía, para o ano 2014, a aplicar no proceso de resolución de restricións por garantía de subministración.

18 Referímonos á Decisión n.º N 178/2010, Compensación de servizo público asociada a un mecanismo de entrada en funcionamento preferente para as centrais de carbón autóctono, 29 de setembro de 2010 [C(2010)4499 final].

19 Real decreto 1221/2010, do 1 de outubro, polo que se modifica o Real decreto 134/2010, do 12 de febreiro, polo que se establece o procedemento de resolución de restricións por garantía de subministración e se modifica o Real decreto 2019/1997, do 26 de decembro, polo que se organiza e regula o mercado de produción de enerxía eléctrica. En esencia, este último real decreto é o que suprime a compensación ás centrais desprazadas para dar cabida á xeración a partir de carbón autóctono, cuestión á que xa fixemos referencia. O cambio tivo lugar, como indica o preámbulo do dito real decreto, no proceso de prenotificación da medida.

A medida autorizouse como obriga de servizo público imposta a empresas encargadas da prestación dun servizo de interese xeral (SIEX), compatible co mercado, a teor dos artigos 106 e 107 do TFUE. Aínda que a decisión autorizatoria se cuestionou ante o TXUE, co argumento de que implicaba o outorgamento dunha axuda de Estado incompatible co mercado único, o tribunal confirmou a decisión de autorización.

A continuación examinamos a decisión da Comisión e a sentenza do tribunal, aínda que ese exame virá precedido de senllos apartados sobre a consideración da medida como axuda de Estado e sobre o réxime xurídico dos SIEX.

4.1 Resolución de restricións e axuda de Estado

O artigo 107.1 TFUE contén tanto unha regra xeral de prohibición de axudas de Estado como as catro características da axuda estatal: que os fondos procedan do Estado; que lles outorgue vantaxe ás empresas; que beneficie só algunhas empresas; e que lles afecte á competencia e aos intercambios comerciais entre Estados.

A axuda estatal leva implícito o uso de fondos estatais, o cal, conforme a reiterada xurisprudencia, permite incluír no concepto de axuda as vantaxes concedidas polo Estado directa ou indirectamente, sempre que sexan imputables ao Estado²⁰. Son estatais aqueles fondos que non procedan directamente do orzamento do Estado, ao se teren concedido mediante entidades ou organismos públicos ou privados distintos do Estado e designados ou instituídos por este²¹.

A Comisión razoou (acertadamente) que o financiamento deste mecanismo debía considerarse estatal (apartados 115 a 119). Dun lado, era unha decisión imputable ao Estado. Doutro, os fondos eran xestionados por Rede Eléctrica de España, entidade designada polo Estado que non podía dispor libremente deles. Os fondos procedían, principalmente, dos pagamentos por capacidade²². Ademais, os saldos da bolsa de pagamentos por capacidade consideráronse ingresos ou custos liquidables, a incluír no sistema de liquidación das actividades reguladas, o cal xestionaba a CNE, para estes efectos, en situación similar á de Rede Eléctrica (entidade designada polo Estado sen poder de disposición sobre os fondos suxeitos a liquidación)²³.

20 STXUE do 19 de decembro de 2013, Vent de Colère e outros (C-262/12), apartado 16. A sentenza declarou a existencia de axuda de Estado no mecanismo consistente na compensación íntegra do sobrecurso imposto ás empresas en virtude dunha obriga de compra de electricidade de orixe eólica, a prezo superior ao de mercado, cuxo financiamento recae en todos os consumidores do territorio nacional. *Id.* IDOT, L., "Notion d'aide et recours à des ressources d'État", *Europe*, n.º 2, 2014.

21 Por exemplo, a Decisión SA.35177 (2014/NN), do 11 de xuño de 2014, sobre a promoción de electricidade procedente de fontes renovables na República Checa, cualificou de fondos estatais os empregados para un mecanismo de prima á xeración renovable cuxos fondos procedían, nunha parte, do orzamento do Estado e, noutra, dunha recarga especial imposta aos usuarios de servizos de transporte e distribución de enerxía eléctrica. STXUE do 19 de decembro de 2013, as. Vent de Colère e outros (C-262/12), apartado 20.

22 Os ditos pagamentos (ou mecanismos de capacidade, en terminoloxía da Lei 24/2013) destinábanse a certos produtores pola mera dispoñibilidade de capacidades de xeración. A decisión alude á súa base xurídica en tales datas: o citado artigo 16 da Lei 54/1997; o anexo III á Orde ITC/2794/2007, do 27 de setembro; a disposición adicional sétima da Orde ITC/3860/2007, do 28 de decembro; e a Orde ITC/3801/2008, do 26 de decembro. Na actualidade, e ata que se aprobe un novo mecanismo, a regulación de tales pagamentos contense na Orde ITC/3127/2011, do 17 de novembro.

23 O anexo I, apartado quinto, 2 do Real decreto 134/2010 (en redacción dada polo Real decreto 1221/2010) sinala: «O saldo dos dereitos de cobramento establecidos nos apartados terceiro e cuarto e das obrigas de pagamento do apartado cuarto será sufragado con cargo ao saldo resultante da diferenza entre os ingresos resultantes do financiamento dos pagamentos por capacidade e os custos correspondentes á súa retribución antes da súa liquidación á Comisión Nacional de Enerxía. O saldo restante terá a consideración de ingreso ou custo liquidable do sistema...».

A axuda estatal concede unha vantaxe que a beneficiaria non tería obtido en condicións normais de mercado²⁴. Este foi un punto clave da decisión, pois o mecanismo de resolución de restricións concedialles vantaxe non só ás centrais de xeración a partir de carbón nacional, senón tamén, indirectamente, aos provedores da dita materia prima (apartados 113 e 121 da decisión). Lembremos que, ao describir a axuda, mencionamos tres aspectos consubstanciais a esta: i) a obriga de producir para certas centrais; ii) a asignación de preferencia para elas; e iii) a adquisición de carbón autóctono. Este último aspecto é o que nos levou a titular este apartado IV como axudas “ao carbón nacional” (incluíndo, claro, os provedores de carbón). Dito doutro xeito: a xeración a partir de carbón nacional e a compra deste carbón son dúas caras dunha mesma moeda. Volveremos sobre isto.

A forma da axuda é irrelevante (pode outorgarse “baixo calquera forma”). A axuda estatal inclúe tanto a transferencia de fondos estatais como a renuncia do Estado a fondos que lle corresponden²⁵. En particular, os pagamentos compensatorios pola xestión de SIEX financiados mediante exaccións parafiscais ou cotizacións obrigatorias impostas pola lexislación do Estado e xestionados ou distribuídos conforme a dita lexislación considéranse efectuados con fondos estatais²⁶.

A afectación aos intercambios e o falseamento da competencia que supón a axuda considéranse condicións unidas inseparablemente²⁷. No caso das axudas á produción a partir de carbón autóctono considerouse que tal falseamento, consubstancial a toda axuda a SIEX, estaba presente. E iso porque se trataba de axudas a sectores abertos á competencia que, dun lado, fortalecerían a situación financeira das xeradoras a partir de carbón nacional, limitando así mesmo a adquisición de enerxía a través de interconexións con Portugal ou Francia e, doutro, afectarían ao comercio intracomunitario de carbón.

Como se dixo antes, España notificou senllos proxectos normativos, o segundo dos cales modificaba o primeiro en atención á negociación realizada por España coa Comisión Europea. Os ditos proxectos son os actuais Real decreto 134/2010 e Real decreto 1221/2010. Así pois, desde o punto de vista procedemental, a axuda considerouse correctamente notificada (artigos 108.3 do TFUE e 2.1 do Regulamento CE n.º 659/1999)²⁸.

España comprometeuse a non executar a medida ata a autorización da Comisión, respectando así o efecto suspensivo da axuda (artigos 108.3 do Tratado CE e 3 do Regulamento CE n.º 659/1999).

A decisión adoptouse tras o exame previo da medida, sen iniciarse o procedemento de investigación formal desta (en particular, artigo 4.4 e artigo 6 do Regulamento n.º 659/1999). Este sería un dos motivos do recurso xudicial contra ela, como logo veremos.

24 STPI do 13 de setembro de 2010, as. Grecia e outros (T-415/05, T-416/05 e T-423/05), apartado 213.

25 STXUE do 8 de setembro de 2011, as. Países Baixos e outros (C-279/08), apartado 104. Sentenzas do TXCE do 23 de febreiro de 1961, as. De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade (30/59) e do 19 de maio de 1999, as. Italia/Comisión (C-6/97), apartado 15.

26 “Comunicación da Comisión relativa á aplicación das normas da Unión Europea en materia de axudas estatais ás compensacións concedidas pola prestación de servizos de interese económico xeral”, p. 9. Sobre este texto volveremos máis adiante

27 STPI do 4 de abril de 2001, as. Friuli Venezia Giulia (T-288/97), apartado 41.

28 Regulamento (CE) n.º 659/1999, do 22 de marzo de 1999, polo que se establecen disposicións de aplicación do artigo 93 do Tratado CE (actual artigo 108 do TFUE).

4.2 Concepto e regulación dos SIEX

Como se acaba de adiantar, a axuda configúrase como unha obriga de servizo público imposta a empresas encargadas da prestación dun servizo de interese xeral (SIEX), cuxa regulación no tratado figura no artigo 106.2 citado, a teor do cal as empresas encargadas da xestión de SIEX están suxeitas ás normas sobre axudas de Estado, coa excepción de que tales normas impidan o cumprimento da misión confiada ás ditas empresas.

Os servizos de interese xeral, ou SIX (sen o “e” da sigla que vimos usando), son actividades clasificadas como tales polos Estados e suxeitas a obrigas de servizo público²⁹. Engloban servizos non económicos e outros que si o son³⁰. Só estes últimos (os SIEX) se someten ás normas sobre competencia do tratado.

O concepto SIEX procede da tradicional categoría de servizo público, case en desuso na UE³¹. O dito servizo público tradicional europeo quebrou coa introdución do dogma norteamericano da libre competencia no Tratado de Roma de 1957³². Iso substituíu a prestación monopolística pola iniciativa privada, sobre todo a partir da década de 1980, impóndolles obrigas ás empresas³³. Así sucedeu no sector enerxético, como sinalamos ao mencionar o cambio de paradigma que supuxo a Lei 54/1997, coa substitución da noción de servizo público pola de garantía de subministración aos consumidores demandantes de enerxía eléctrica.

Así pois, os SIEX son actividades económicas que producen resultados a prol do ben público xeral e que o mercado non realizaría (ou o faría en condicións distintas polo que respecta á calidade, seguridade, accesibilidade, igualdade de trato e acceso universal) sen unha intervención pública³⁴.

Os SIEX menciónanse no artigo 14 do TFUE (sobre o seu lugar relevante entre os valores comúns da Unión), no artigo 106.2 e no protocolo n.º 26 anexo ao dito tratado, así como no artigo 36 da Carta dos Dereitos Fundamentais da UE³⁵. Así mesmo, foron obxecto de diversos textos que permiten o seu exame desde a óptica das axudas de Estado.

O artigo 106.2 do TFUE sinala, xa se dixo, que as empresas encargadas da xestión de SIEX están suxeitas ás normas sobre competencia, salvo que estas impidan o cumprimento da misión confiada ás ditas empresas.

29 As precisións terminolóxicas proceden dos documentos da Comisión Europea “Un marco de calidade para os servizos de interese xeral en Europa” (20 de decembro de 2011, COM (2011) 900 final), pp. 3 e 4; así como “Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest” (7 de decembro de 2010, SEC (2010) 1545 final).

30 Entre os SIX non económicos figuran tanto os que implican o exercicio de funcións ligadas á soberanía (xustiza, defensa nacional, etc.) como outros de carácter social, en certos casos. A Comisión aclara que os “servizos sociais de interese xeral” consisten en servizos esenciais de contido preventivo e de cohesión ou inclusión social (“Un marco de calidade para os servizos de interese xeral en Europa”, *cit.*, pp. 3 e 4).

31 A Comisión prefire non empregar o termo servizo público porque o considera ambiguo “Un marco de calidade para os servizos de interese xeral en Europa”, *cit.*, pp. 3 e 4. A ambigüidade do termo “servizo público” e a falta de propiedade no seu uso tamén foi sinalado pola nosa doutrina (PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 418; ou DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “El suministro de electricidad de último recurso y el servicio universal”, *Revista de Administración Pública*, n.º 181, 2010, p. 45).

32 PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I*, *cit.*, pp. 418 e ss.

33 DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “El suministro de electricidad de último recurso y el servicio universal”, *cit.*, pp. 66 e 67.

34 Comisión Europea, “Un marco de calidade para os servizos de interese xeral en Europa”, *cit.*, p. 4.

35 A dita carta foi adoptada o 12 de decembro de 2007 en Estrasburgo polo Parlamento, o Consello e a Comisión (DOCE C 303, do 14 de decembro de 2007, p. 1). A súa versión consolidada pode consultarse no DOUE C 83, do 30 de marzo de 2010, p. 389.

A regulación sobre axudas a SIEX consiste en catro textos de distinto alcance³⁶. Unha comunicación sobre as condicións en que a compensación de servizo público non se considera axuda estatal, con base na Sentenza *Altmark*; un regulamento sobre medidas de escasa contía que tampouco se consideran axudas; unha decisión sobre medidas que, sendo axudas de Estado, están exentas de notificación, ao considerarse compatibles de antemán; e un marco sobre as condicións en que poderán autorizarse as axudas de Estado suxeitas a notificación³⁷.

En síntese, as medidas que cumpran os criterios da Sentenza *Altmark* ou que estean comprendidas no ámbito do Regulamento *de minimis* non se considerarán axudas de Estado, neste último caso ao non afectarlles aos mercados nin á competencia.

A Sentenza *Altmark* declarou que unha compensación de servizo público *non* concede vantaxe cando³⁸:

(i) a beneficiaria está encargada da prestación de obrigas de servizo público e estas están claramente definidas;

(ii) os parámetros para o cálculo da compensación se fixaron con carácter previo e son obxectivos e transparentes;

(iii) a compensación se limita a cubrir total ou parcialmente os gastos, tendo en conta os ingresos e un beneficio razoable; e

(iv) na selección quede garantido o menor custo para a colectividade ou, no seu defecto, a compensación se calcule mediante a análise dos custos que iso suporía para unha empresa media, ben xestionada e axeitadamente equipada (tendo en conta os ingresos e un beneficio razoable).

En caso de que unhas axudas non cumpran as condicións da dita sentenza, a súa compatibilidade deberá ser examinada, antes da súa posta en práctica, pola Comisión, conforme o citado marco sobre axudas a SIEX. Así sucedeu, como xa se dixo, no caso das axudas que estamos a analizar. Dos detalles ocúpase o apartado seguinte.

4.3 A decisión da Comisión

Como indicamos antes, a Comisión adoptou a súa decisión de compatibilidade tras o exame previo da axuda, sen iniciar o procedemento de investigación formal, o que fundamentaría un dos motivos do recurso que se dirixiu contra ela³⁹.

36 Con anterioridade, a regulación limitábase a unha decisión da Comisión que detallaba os casos en que unha axuda se podería considerar compatible en virtude do artigo 86.2 do Tratado CE (actual artigo 106.2 TFUE); e un marco aplicable ás medidas suxeitas a notificación previa.

37 Comunicación da Comisión relativa á aplicación das normas da UE en materia de axudas estatais ás compensacións concedidas pola prestación de servizos de interese económico xeral (DO C 8, do 11 de xaneiro de 2012, p. 4). Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comisión, do 25 de abril de 2012, relativo á aplicación dos artigos 107 e 108 do Tratado de Funcionamento da UE ás axudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servizos de interese económico xeral (DO L 114, do 26 de abril de 2012, p. 8). Decisión da Comisión do 20 de decembro de 2011, relativa á aplicación das disposicións do artigo 106, apartado 2, do Tratado de Funcionamento da Unión Europea ás axudas estatais en forma de compensación por servizo público concedidas a algunhas empresas encargadas da xestión de servizos de interese xeral (2012/21/UE, DO L 7, do 11 de xaneiro de 2012, p. 3). Marco da UE sobre axudas estatais en forma de compensación por servizo público (2012/C 3 8/03, DO C 8, do 11 de xaneiro de 2012, p. 15).

38 STXCE do 24 de xuño de 2003, as. *Altmark* (C-280/00).

39 Citada, Decisión n.º 178/2010, do 29 de setembro de 2010 [C(2010)4499 final].

A Comisión considerou que se estaba en presenza de axuda estatal, pois non se cumpría o último dos requisitos que acabamos de sinalar da Sentenza *Altmark* (forma de selección e cálculo da compensación). En particular, nin os beneficiarios da axuda se seleccionaran mediante un procedemento competitivo nin España presentou unha análise exhaustiva do custo unitario de xeración das centrais que excluíse a vantaxe ás empresas (apartados 107 a 112 da decisión).

Polo que se refire á axuda (indirecta) aos provedores de carbón autóctono, a Comisión afirmou a existencia de vantaxe tamén para estes últimos (en especial, apartados 113 e 121). Pero o exame deste aspecto foi menos rigoroso que o do mecanismo de resolución de restricións. Antes dixemos que a xeración a partir de carbón nacional leva implícita a adquisición do dito carbón. Así pois, cabería pensar que ambas as dúas cuestións deberon analizarse en termos comparativamente similares. Non foi así. Os razoamentos e xustificacións sobre a obriga de xerar a partir de carbón autóctono e sobre o mecanismo de asignación de preferencia ás centrais obrigadas a esa xeración ocupan gran parte da decisión. O relativo á compra de carbón nacional aos xeradores trátase de pasada, case formalmente, sen unha verdadeira análise. Isto parécenos criticable. Non obstante, o TXUE considerou suficiente a análise da Comisión, algo que tamén nos parece cuestionable.

Do exame realizado pola Comisión Europea resultaba a compatibilidade da axuda a teor do citado marco sobre axudas estatais en forma de compensación por servizo público.

En concreto, a Comisión afirmou que se estaba ante un verdadeiro SIEX relativo á seguridade da subministración (artigo 11.4 en relación co artigo 3.2, ambos os dous da Directiva 2003/54/CE, xa citados), en vista de precedentes da propia Comisión⁴⁰. A decisión resaltou a ampla discrecionalidade dos Estados na definición de SIEX e considerou que a cualificación da medida como SIEX por parte de España non era manifestamente errónea. En esencia, os motivos que levaron España a cualificar a medida como axuda a SIEX foron: i) a intermitencia da xeración renovable (singularmente, apartado 97 da decisión); ii) o illamento de España con respecto aos mercados eléctricos da UE (apartado 96 da decisión); e iii) os efectos da crise nas centrais de carbón, e o prexuízo diso para a subministración nacional, en vista do seu papel de apoio á xeración renovable (apartado 98).

O feito de que se tratase dun mecanismo transitorio foi decisivo para obter a autorización (*vid.* apartado 163). Tampouco se debe subestimar o efecto que previsiblemente tivo que as adquisicións de carbón importado de España procedesen, na súa maioría, de terceiros Estados (apartado 100).

Polo demais, a decisión autorizatoria considerou que a medida cumpría o resto de condicións exixidas polo citado marco sobre compensación por servizo público: as obrigas de servizo público transitoriamente aplicables resultaban claramente especificadas no Real decreto 134/2010 e o cálculo da compensación realizábase *ex ante*, con base en parámetros obxectivos, e permitía a súa revisión *ex post* (apartados 132 e ss.). Ademais, o importe dos custos das centrais de xeración obxecto da axuda axustábase ao disposto no marco, e as compensacións excesivas serían recuperadas das beneficiarias (apartado 147).

40 Citáronse ao respecto os asuntos NN 49/99 España: custos de transición á competencia (DO C 268, do 22 de setembro de 2001, p. 7), Irlanda: obrigas de servizo público do Comité de Subministración de Electricidade en canto a xeración de electricidade a partir da turba (DO C 77, do 28 de marzo 2002, p. 27); asunto N 34/99, Austria: compensación de custos de transición (DO C 5, do 8 de xaneiro de 2002, p. 2); asunto C 7/2005, Eslovenia: tarifas eléctricas (DO L 219, do 24 de agosto de 2007, p. 9).

4.4 A sentenza do Tribunal Xeral

A anterior decisión foi obxecto de recurso por unha compañía titular dunha central de xeración de ciclo combinado, apoiada por Greenpeace. Entre os que apoiaron a Comisión estaba a Federación Nacional de Empresarios de Minas e Carbón (Carbounión). O mero exame das partes que compareceron permite apreciar o conflito entre intereses contrapostos. O tribunal confirmou, como vimos indicando, a decisión da Comisión⁴¹.

De entre os motivos alegados pola demandante, ímonos centrar no insuficiente exame da medida pola Comisión a teor dos artigos 106.2 e 107 TFUE, así como do marco sobre SIE⁴².

Como punto de partida, a demandante alegou (e o tribunal aceptou) que, en esencia, a medida consistía en tres elementos indisolublemente vinculados entre si aos que nos fomos referindo aquí:

- 1.º A compensación económica satisfeita aos produtores.
- 2.º O mecanismo de entrada en funcionamento preferente do carbón nacional.
- 3.º A obriga de compra de carbón autóctono.

En opinión da demandante, este último elemento (tamén o 2.º) non foi obxecto do debido exame por parte da Comisión. Nós coincidimos en certo modo con esa opinión. O tribunal pensou outra cousa.

Ao falarmos sobre o elemento de vantaxe propio das axudas de Estado, dixemos que a xeración a partir de carbón nacional e a compra do dito carbón son dúas caras dunha mesma moeda. E adiantamos a nosa opinión: a decisión da Comisión incorreu nunha considerable asimetría ao analizar os distintos elementos da axuda, concedendo un menor peso na súa motivación á compra de carbón autóctono con respecto aos outros elementos (compensación económica e mecanismo de entrada en funcionamento preferente). Os razoamentos da decisión sobre a vantaxe ao sector mineiro español son xenéricos e limítanse a afirmar a existencia de vantaxe para os provedores de carbón nacional (apartados 113 e 121 da decisión).

O razoamento do Tribunal (apartados 87 a 100 da sentenza), tamén o dixemos, tampouco parece convincente. O tribunal afirmou en síntese:

- Con relación á compensación económica satisfeita aos produtores: que consistiu nunha compensación da obriga de servizo público que incluía o custo de adquirir carbón autóctono.

41 Sentenza do TXUE do 3 de decembro de 2014, as. Castelnou Enerxía/Comisión (T-57/11). Ademais de por Castelnou, a decisión autorizada da Comisión foi recorrida en anulación por diversas empresas eléctricas, así como pola Comunidade Autónoma de Galicia, que alegou os prexuízos que do mecanismo de resolución de restricións resultaría para as centrais térmicas das Pontes, Meirama e Sabón, así como para outras actividades industriais situadas no seu territorio e directamente relacionadas coa produción de electricidade (as. T-520/10). O auto do TXUE do 17 de febreiro de 2011 denegou a suspensión preventiva solicitada por Galicia no dito asunto e, por auto posterior do 19 de abril de 2013, acordouse a desistencia presentada por Galicia no preito principal. A desistencia solicitouse despois de que, por auto do 6 de novembro de 2012, o TXUE desestimase a solicitude de intervención de Galicia no asunto T-57/11 (as. Castelnou) debido á falta de interese directo e actual de Galicia na solución do dito litixio.

42 Os motivos da demandante agrupáronse en cinco: i) vulneración dos seus dereitos de procedemento; ii) infracción do artigo 106.2 e 107 TFUE, así como do deber de motivación; iii) infracción do artigo 106.2, do Marco sobre SIE e do artigo 11.4 da Directiva 2003/55/CE, en vista dos erros manifestos de apreciación e desviación de poder; iv) infracción de disposicións diferentes das de axudas de Estado; e v) infracción do Regulamento n.º 1407/2002. A insuficiente motivación figura, dun ou doutro xeito, nos motivos i) e ii) mencionados.

- **Con relación ao mecanismo de entrada en funcionamento preferente:** que foi un medio para garantir a seguridade da subministración.

- **Con relación á compra de carbón autóctono:** que a compensación de compra de carbón nacional supuña vantaxe para os seus produtores, sen que iso obrigase a Comisión a levar unha análise separada disto último, pois tal vantaxe era unha consecuencia da obriga de servizo público imposta ás centrais beneficiarias da axuda por razóns de seguridade da subministración⁴³.

Eses argumentos parécennos criticables. E iso porque non parecía existir un verdadeiro risco para a subministración que requirise a aprobación do mecanismo en cuestión. En vista diso, a medida pareceu adoptarse, en realidade, en beneficio da actividade da minaría do carbón.

Non obstante, pensamos, a sentenza deulle á axuda ao sector extractivo de carbón un carácter accesorio da axuda ás centrais de carbón. Pero é dubidoso que ambas as dúas beneficiarias (centrais e provedores) non se se debesen ter considerado, como pouco, en pé de igualdade. Dito doutro xeito, a axuda aos produtores de carbón foi obxecto dunha análise superficial ao caer baixo o paraugas das axudas aos xeradores para compensar supostas obrigas de servizo público relativas á seguridade da subministración.

Aínda que se podería aceptar que a Comisión estaba facultada para analizar simultaneamente a axuda a ambas as dúas beneficiarias (provedores e centrais xeradoras), o que non parece tan xustificable é a asimetría da análise de ambos os dous casos. Con relación á axuda á minaría do carbón, a decisión limitouse a afirmar que se lles concedeu vantaxe aos provedores. En cambio, a *compatibilidade* de tal medida co mercado interior non foi obxecto de verdadeira análise, pois pareceu considerarse un mero efecto da obriga de servizo público imposta a certas compañías xeradoras.

As consideracións sobre o cumprimento por parte das axudas autorizadas das previsións do Regulamento 1407/2002, sobre axudas á industria do carbón, tampouco parecen convincentes⁴⁴. A decisión argumentou que o dito regulamento establecía un modo específico de compatibilidade que non limitaba o ámbito de aplicación do artigo 106.2 do TFUE. Dito doutro xeito, unhas e outras axudas terían unha consideración distinta. Ademais, con esta nova axuda non se superarían as cantidades previstas no Plan Nacional de Reserva Estratéxica de carbón 2012-2021, aprobado en aplicación do citado Regulamento 1407/2002. Non obstante, bótanse de menos consideracións sobre a necesidade e proporcionalidade das medidas de axuda ao sector mineiro, cuestión sobre a cal non se efectuou razoamento ningún. Pode que pesase demasiado que a maioría das adquisicións de carbón importado por España procedesen de terceiros Estados (apartado 100 da decisión).

43 O apartado 99 da sentenza afirma que «non lle correspondía á Comisión levar a cabo unha análise diferenciada do mecanismo de entrada en funcionamento preferente e da obriga de compra de carbón autóctono para determinar se estes constituían, considerados separadamente, axudas de Estado incompatibles co mercado interior». O apartado 123 insiste en que non era necesario pronunciarse sobre se a obriga de compra de carbón autóctono implicaba unha transferencia de recursos estatais a favor dos produtores do dito carbón. E recordou que «a obriga de comprar carbón autóctono constitúe, dentro do réxime de axuda notificado, unha das obrigas de servizo público impostas aos beneficiarios da medida».

44 Referímonos ao Regulamento 1407/2002, do 23 de xullo de 2002, sobre as axudas estatais á industria do carbón (DOCE 205, do 2 de agosto de 2002). O dito regulamento foi substituído pola Decisión 2010/787/UE do Consello, do 10 de decembro de 2010, relativa ás axudas de Estado destinadas a facilitar o peche das minas de carbón non competitivas, a cal prolongou ata 2018 a posibilidade de que os estados concedesen axudas para a xeración de electricidade a partir de carbón.

En cambio, é interesante a opinión da extinta Comisión Nacional de Competencia (CNC) sobre o posterior Real decreto 134/2010⁴⁵. O primeiro parágrafo do informe IPN 33/09 refírese de forma elocuente, como punto de partida da medida, non ao risco de desabastecemento do sistema español, senón ao excedente de carbón acumulado debido á contracción da demanda de electricidade e ao desenvolvemento das tecnoloxías renovables.

O informe engadiu que o mecanismo de resolución de restricións por garantía de subministración supuña unha distorsión tanto á formación de prezos no mercado como sobre os custos do sistema e sobre os incentivos ao investimento e ao comportamento estratéxico dos axentes, neste último caso en vista de que os investimentos en nova capacidade de xeración térmica se poderían paralizar polo risco a ser desconectados do mercado⁴⁶.

A CNC cuestionou que o obxectivo de garantir a seguridade da subministración xustificase a necesidade da medida, en sentido contrario ao que máis tarde declararían tanto a Comisión Europea como o Tribunal Xeral da UE. A CNC sinalou que, en vista da redución da demanda debido á crise económica, a seguridade da subministración non parecía estar en perigo a curto prazo. E tampouco parecía necesario asegurar a supervivencia das centrais térmicas de carbón autóctono por razóns de seguridade da subministración. O carácter xestionable e proveedor de servizos de axuste do sistema das ditas centrais era propio, tamén, doutras tecnoloxías (fuel, ciclos combinados, etc.). A iso engadíronse consideracións sobre o maior custo e menor eficiencia do carbón nacional⁴⁷. A medida considerouse, así mesmo, desproporcionada en relación co obxectivo de seguridade de subministración supostamente perseguida.

Sobre a condición de axuda de Estado da medida (máis tarde confirmada pola Comisión Europea), a CNC sinalou a existencia de vantaxe aos produtores de carbón autóctono «en canto que se lles asegura a aqueles unha demanda que en condicións de mercado non estarían en condicións de obter, en principio debido aos menores prezos e maior calidade calorífica do carbón estranxeiro» (p. 26). A CNC considerou, así mesmo, que a medida era especialmente falseadora da competencia con relación aos ditos produtores de carbón nacional, pois a «reserva de funcionamento atribuída ao carbón autóctono para a xeración de enerxía eléctrica sitúa os produtores de carbón nacional nunha posición privilexiada con respecto ao carbón doutra procedencia xeográfica» (p. 28).

5 A relegación das enerxías renovables e a oportunidade de restablecer un mecanismo deste tipo

O incentivo á xeración con carbón autóctono, mantido desde a súa entrada en funcionamento en febreiro de 2011 ata finais de 2014, coincidiu coa drástica redución de incentivos á xeración renovable. E iso a pesar de que este último modo de xeración favorece a seguridade

45 IPN 33/09 Real decreto de resolución de restricións por garantía de subministración. Con posterioridade, emitíuse o informe IPN 44/10, sobre a modificación do dito real decreto polo posteriormente aprobado como Real decreto 1221/2010.

46 As distorsións que o dito procedemento de resolución de restricións supón nos prezos do mercado diario, con afección ás tarifas de acceso, así como no desenvolvemento do mercado ibérico de electricidade, púxoas de manifesto, así mesmo, o anterior regulador enerxético no citado “Informe 29/2009 da CNE sobre a proposta de real decreto polo que se crea o procedemento de resolución de restricións por garantía de subministración” (2009).

47 P. 16 do citado informe IPN 33/09: «Cómpre lembrar, en primeiro lugar, que o carbón nacional resulta moi ineficiente na produción enerxética, con baixa capacidade calorífica e custo elevado, en comparación co carbón internacional. Así, nos últimos anos caeu o consumo deste carbón e aumentou o de carbón importado como reflexo desta diferenza».

da subministración dun país tan dependente enerxeticamente como España, ademais de ter un claro beneficio ambiental⁴⁸.

A redución de incentivos á xeración renovable acentuouse a partir de 2008 debido a diversos factores, entre os que destacan a coincidencia do agravamento da crise económica e da acumulación de déficit tarifario co aumento de custos debido a certa sobreinstalación, particularmente de tecnoloxía fotovoltaica⁴⁹. Así, en 2008 creouse o Rexistro estatal de preasignación de retribución para instalacións fotovoltaicas, xeneralizado en 2009 ao resto de tecnoloxías (Real decreto lei 6/2009)⁵⁰. Esa medida veu seguida doutras moitas⁵¹.

O proceso desembocou no Real decreto lei 9/2013, do 12 de xullo, cuxo sistema se trasladou ao artigo 14.7 da Lei 24/2013⁵². O dito precepto foi desenvolvido mediante o Real decreto 413/2014 e a Orde IET/1045/2014, conformando todo iso a parte esencial do vixente marco normativo⁵³.

Conforme o novo sistema, os incentivos á xeración renovable outórganse agora mediante unha retribución específica, adicional ao prezo de mercado, de carácter excepcional, sen que exista un dereito incondicional a esta (artigos 6.d e 9.2 do Real decreto 413/2014). Tal retribución está baseada en parámetros estándar necesarios para realizar a actividade. O sistema prepara o camiño para a total integración no mercado da xeración renovable e remite a mecanismos de mercado para a fixación de incentivos. En definitiva, unha instalación

48 Respecto da dependencia enerxética de España e a contribución das enerxías renovables á seguridade da subministración, poden consultarse, entre outros, a SÁNCHEZ TEMBLEQUE, L. e SÁENZ DE MIERA, G., "La regulación de las energías renovables", *Tratado de regulación del sector energético, Tomo II, Aspectos Económicos*, Aranzadi, Navarra, 2009, p. 540; así como a DOLADER I CLARA, J., "La seguridad del aprovisionamiento", *Energía y regulación*, Aranzadi, Navarra, 2007, p. 284.

49 Sobre a evolución das enerxías renovables e os seus incentivos, pode consultarse, entre outros, a CASTELLANOS GARIJO, M. LL., *Régimen jurídico de la energía eólica. Los procedimientos de autorización de los parques eólicos y su acceso y conexiones a la red*, Universidad de Alcalá, Madrid, 2012, pp. 91 e ss.; a MORA RUIZ, M., "La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 257, 2010; a NEBRED A PÉREZ, J., *Aspectos jurídicos de la producción eléctrica en régimen especial*, Civitas, Madrid, 2009; ou a DEL RÍO, P. e MIR-ARTIGUES, P., "A Cautionary Tale: Spain's solar PV investment bubble", *Global Subsidies Initiative (GSI). International Institute for Sustainable Development (IISD)*, 1 de febreiro de 2014, os cales cualifican de burbulla fotovoltaica o sucedido entre 2007 e 2008.

50 A exposición de motivos do Real decreto lei 6/2009 sinala: «Pola súa crecente incidencia sobre o déficit de tarifa, establécense mecanismos respecto ao sistema retributivo das instalacións do réxime especial. A tendencia que están a seguir estas tecnoloxías podería pór en risco, a curto prazo, a sustentabilidade do sistema». Ao respecto da influencia do déficit nas enerxías renovables, pode verse a MORA RUIZ, M., "La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables", *cit.*, p. 15.

51 Tal sucesiva limitación do custo do réxime especial desembocou, tras innumerables reformas normativas, no Real decreto lei 1/2012, que suspendeu os procedementos de preasignación e suprimiu o réxime de primas para novas instalacións de réxime especial. Ao respecto, pode consultarse a DEL GUAYO CASTIELLA, Í., "Seguridad jurídica y cambios regulatorios (a propósito del Real decreto ley 1/2012, de 27 de enero, de suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y de supresión de las primas para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica mediante fuentes de energía renovables)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 156, 2012. Pola Sentenza 48/2015, do 5 de marzo de 2015, o Tribunal Constitucional desestimou o recurso da Xunta de Galicia fronte ao dito Real decreto lei (BOE 85, do 9 de abril de 2015).

52 Ao respecto do novo marco das enerxías renovables, na Lei 24/2013, pode consultarse a GALERA RODRIGO, S., "Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético. Consideraciones sobre su recepción en España", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 99-100, maio-diciembre 2014, pp. 1428 e ss.

53 Real decreto 413/2013, do 6 de xuño, polo que se regula a actividade de produción de enerxía eléctrica a partir de fontes de enerxía renovables, coxeración e residuos, desenvolvido pola Orde IET/1045/2014, do 16 de xuño, pola que se aproban os parámetros retributivos das instalacións tipo aplicables a determinadas instalacións de produción de enerxía eléctrica a partir de fontes de enerxía renovables, coxeración e residuos. Unha primeira análise da dita orde pode consultarse en MENDOZA LOSANA, A. I., "Guía breve para la aplicación de la orden de renovables", *Diario La Ley*, n.º 8357, 2014.

renovable, como máximo, recuperará os custos que non cubra o prezo de mercado, cunha rendibilidade razoable, e revisable⁵⁴.

O certo é que esa tendencia á limitación e redución de incentivos á xeración renovable se aprecia tamén no ámbito da Unión Europea⁵⁵.

A drástica redución do investimento en enerxías renovables suscita a interrogante de se a opción en favor do carbón autóctono estaba xustificada, e formula a dúbida de se sería conveniente restablecer un mecanismo deste tipo no futuro.

De entrada, existe certa incoherencia no trato desigual de tecnoloxías (carbón e renovables) que empregan fontes autóctonas e contribúen á seguridade da subministración, contando as renovables ao seu favor cun maior beneficio ambiental. É máis, un dos motivos do fomento á xeración mediante carbón nacional foi o desprazamento da dita tecnoloxía polo aumento da xeración renovable.

E iso malia que o custo total do mecanismo de resolución de restricións por garantía de subministración (uns 1.400 millóns de euros) e a retribución ao sector renovable (máis de 30.600 millóns de euros entre 2011 e 2014) non sexan, certamente, dunha magnitude equiparable⁵⁶.

O trato desigual a un e outro explícase, como acabamos de ver, polo inadecuado deseño dos incentivos ao sector renovable, o que deu lugar a certa sobreinstalación e ao aumento de custo nun contexto de crise económica e de acumulación de déficit tarifario.

Sucede que tal contexto económico era tamén o existente no momento de aprobarse unhas medidas que, máis que garantir a seguridade da subministración, parecían destinadas a fomentar o consumo de carbón nacional. Así, a CNC (informe IPN 33/09) afirmou que tales medidas se adoptaron en vista do elevado stock de carbón nacional acumulado sen que, en cambio, parece estar en risco a subministración a curto prazo (algo evidente, en vista da contracción da demanda eléctrica debido á crise)⁵⁷. De feito, o anterior regulador enerxético español, a CNE, insistiu tras a entrada en funcionamento do mecanismo de resolución de restricións na sobrecapacidade do sistema español e na necesidade de suprimir o mecanismo de fomento ao carbón nacional⁵⁸.

54 A nota de prensa do Ministerio de Industria, Enerxía e Turismo sobre a aprobación do Real decreto 413/2014 sinala que a rendibilidade das instalacións se fixou no ámbito do 7,4 % para cada instalación tipo ("O Goberno dá certeza regulatoria ao sector de renovables, coxeración e residuos co novo réxime de retribución", <http://www.minetur.gob.es/es-ES/GabinetePrensa/NotasPrensa/2014/Paginas/hpregulatoriaalsectorderenovables,cogeneraci%C3%B3nyresiduos.aspx>, 21 de abril de 2015).

55 En "Renewable Energy: a major player in the European energy market", 6 de xuño de 2012, COM (2012) 271, a Comisión Europea afirmou que a enerxía renovable debería integrarse paulatinamente no mercado con pouca ou ningunha axuda. En 2013, a Comisión anunciou a reforma en materia de axudas nesa liña ["Realizar o mercado interior da electricidade e sacar o máximo partido da intervención pública", 5 de novembro de 2013, C (2013) 7243 final], o cal plasmou nas directrices sobre axudas estatais en materia de protección do medio ambiente e enerxía 2014-2020 (DOUE n.º C 200, do 28 de xuño de 2014).

56 O custo total do mecanismo foi da orde de 1.389,8 millóns de euros, segundo resulta de información publicada por Rede Eléctrica de España (www.esios.ree.es, apartados "garantía de subministración/custo total/anual", 21 de abril de 2015). A retribución total do réxime renovable entre 2011 e 2014 ascendeu a máis de 30.600 millóns, segundo publica a CNMC (<http://cnmc.es/es-es/energia/energiaeléctrica/régimenespecialyliquidaciones.aspx?p=p4&ti=Ventas régimen especial>, 21 de abril de 2015).

57 Coincide con este diagnóstico PASCUAL VELÁZQUEZ, A., "La competitividad de los ciclos combinados en el mercado eléctrico español", *Cuadernos de Energía*, n.º 43, outubro de 2014, p. 63, para quen as motivacións da intervención regulatoria serían non de seguridade de subministración, senón por «motivos de política social respecto á industria mineira autóctona».

58 É significativo o informe da CNE sobre "Proposta do mecanismo polo que se establece o servizo de garantía de subministración" (5 de decembro de 2012) no que se destaca tanto «a existencia na actualidade dun exceso de capacidade de xeración eléctrica» (p. 1) como o «impacto do mecanismo de restricións por garantía de subministración que motivou un desprazamento das centrais de ciclo combinado

Tampouco parecía xustificable o sistema, dixo a CNC, en motivos de conservación do parque xerador de carbón nacional. Outras tecnoloxías (fuel, bombeo, ciclo combinado) eran tamén xestionables (a diferenza das renovables) e provedoras de servizos de axuste. A iso hai que unir o alto prezo e o escaso poder calorífico do carbón nacional, como tamén sinalou a CNC⁵⁹.

Malia que a tendencia á redución de incentivos á xeración renovable parece consolidada, ultimamente suscitouse a posibilidade de restaurar un mecanismo de fomento do carbón nacional. O dito sistema de incentivos, que requiriría a autorización da Comisión Europea, basearíase tamén en razóns de seguridade da subministración. O incentivo estaría vinculado a melloras ambientais nas instalacións que usen carbón nacional e que supoñan unha mellora nos seus valores de emisión, co obxectivo último de garantir a sustentabilidade da minaría do carbón⁶⁰. A necesidade de acometer reformas que reduzan as emisións foi apuntada tamén desde o propio sector enerxético⁶¹.

En vista do precedente analizado, esa decisión de restaurar un sistema de incentivos ao carbón nacional con cargo ao sistema eléctrico parece cuestionable, e iso porque segue sen apreciarse un risco á subministración que xustifique a axuda á industria mineira extractiva con fondos do dito (endebedado) sistema⁶².

En particular, dos indicadores enerxéticos publicados polo regulador apréciase que a recuperación da demanda eléctrica está sendo moderada, tendencia que non parece que vaia cambiar a curto prazo⁶³. E deses mesmos indicadores resulta a axeitada composición do mix enerxético español. Así, por exemplo, en xaneiro de 2015, das dez tecnoloxías que contribuíron a cubrir a demanda, ningunha delas cubriu, por si soa, máis do 22 por cento da dita demanda⁶⁴.

O anterior lévanos a concluír que as axudas ao sector da minaría do carbón deberán outorgarse, se é o caso, por medios distintos dos que impoñen cargas adicionais ás maltreitas contas do sector eléctrico, cuxo déficit acumulado en 2014 alcanzou os trinta mil millóns de euros.

en favor dun maior funcionamento das centrais de carbón autóctono, mecanismo sobre o que esta Comisión reiterou en diversos informes a necesidade da súa eliminación» (p. 2).

- 59 A CNE confirmou que o alto custo das centrais de carbón autóctono durante 2009 e 2010 supuxera o seu escaso funcionamento (“Informe sobre o sector enerxético español. Parte I. Medidas para garantir a sustentabilidade económico-financiera do sistema eléctrico”, 7 de marzo de 2012, pp. 33 e 34).
- 60 Vid. nota de prensa do 31 de marzo de 2015, do Ministerio de Industria, Enerxía e Turismo, “El Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha reunido hoy a la Comisión de Seguimiento del Carbón” (disponible en <http://www.minetur.gob.es/es-ES/GabinetePrensa/NotasPrensa/2015/Paginas/20150331-comision-seguimiento-carbon.aspx>, 15 de abril de 2015).
- 61 ÁLVAREZ PELEGRY, E., “Seguridad del suministro: el caso del carbón”, *Cuadernos de Energía*, n.º 28, xuño de 2010, p. 46.
- 62 Con data do 30 de setembro de 2015 a CNMC aprobou un “Informe sobre a proposta de orde pola que se regula o mecanismo de capacidade para a mellora ambiental en determinadas instalacións de produción de electricidade” (IPN/DE/009/15) no cal cuestionou a necesidade e a proporcionalidade do novo sistema de incentivos proposto. O informe concluíu, en esencia, que o dito sistema non tería encaixe nin como mecanismo de capacidade (pois non existe un problema de cobertura da demanda), nin como axuda ambiental (pois non estaría xustificada a xeración con carbón autóctono para eses fins, en detrimento doutras centrais máis eficientes desde o punto de vista ambiental). Así mesmo, a CNMC considerou que tal novo sistema podería consistir nunha extensión do anterior aprobado polo Real decreto 134/2010, de xeito contrario ao Dereito da UE, ademais de non ser descartable que constituía unha axuda de Estado.
- 63 Pode verse ao respecto o “Boletín de indicadores eléctricos de marzo de 2015”, do 25 de marzo de 2015 (<http://www.cnmc.es/es-es/energ%C3%ADa/energ%C3%ADael%C3%A9ctrica/indicadoresel%C3%A9ctricos.aspx>, 21 de abril de 2015).
- 64 Do mencionado “Boletín de indicadores eléctricos de marzo de 2015”, resulta que as tecnoloxías que máis contribuíron a cubrir a demanda foron a nuclear e o carbón (21,7% en ambos os dous casos) e a eólica (19,9%). Entre as que menos achegaron á cobertura da demanda estiveron a térmica renovable (1,6%) e o fuel-gas (2,2%).

6 Reflexións finais

I. O concepto (xuridicamente indeterminado) de garantía de subministración parece estar a perder o seu compoñente de dereito á subministración dos consumidores, no que parece o paso previo á definitiva liberalización do mercado retalista, para limitarse a unha garantía de abastecemento dos consumidores conectados ás redes. De entre os diversos xeitos en que tal abastecemento aos consumidores pode garantirse, España optou por empregar certa proporción de carbón nacional para a xeración de enerxía eléctrica.

II. O mecanismo de resolución de restricións por garantía de subministración regulada no Real decreto 134/2010 conta con tres elementos esenciais: i) a obriga de producir para determinadas centrais que empregan carbón autóctono; ii) a preferencia para o dito modo de xeración a custa doutras centrais de produción térmica; e iii) a obriga de compra de carbón autóctono para as xeradoras obrigadas a producir.

III. O mecanismo anterior foi notificado polas autoridades españolas á Comisión Europea por conter elementos que poderían constituír axuda de Estado. A Comisión confirmou tal carácter de axuda e, tras certas modificacións incluídas por España, autorizou o mecanismo de restricións por tratarse dunha compensación de servizo público, por razóns de seguridade da subministración, a empresas encargadas da xestión de servizos de interese xeral. A dita decisión positiva da Comisión Europea foi confirmada polo Tribunal Xeral da UE. En particular, tanto na decisión como na sentenza considerouse a axuda á industria extractiva de carbón como un aspecto accesorio de axudas destinadas a garantir a seguridade de subministración.

IV. Un dos motivos do recurso ante o Tribunal Xeral foi o insuficiente exame realizado pola Comisión sobre certos elementos da axuda e, en particular, sobre as obrigas de compra de carbón nacional. Aquí expresamos os motivos polos que coincidimos, en parte, con ese argumento. Na nosa opinión, as axudas ás centrais de carbón nacional e as outorgadas indirectamente á industria mineira deberon tratarse con similar rigor. Non obstante, con relación a estas últimas, non existiu unha verdadeira análise. En particular, a Comisión debeu razoar a necesidade e a proporcionalidade de tales medidas, suxeito iso ao control do tribunal. É significativo que a CNC, anterior autoridade de competencia, destacase no seu informe IPN 33/09 que a medida viría motivada máis polo almacenamento dun considerable stock de carbón que por verdadeiros motivos de garantía de subministración.

V. As axudas ao fomento do carbón nacional coincidiron co drástico recorte aos incentivos á xeración renovable. Isto supón certa incoherencia, pois este último modo de xeración emprega tamén fontes autóctonas de enerxía e contribúe á seguridade da subministración, e iso malia a substancial diferenza de custo dunhas e outras medidas, pois a retribución ao sector renovable entre 2011 e 2014 superou en máis de vinte veces o custo total do mecanismo de fomento ao carbón nacional. Sen prexuízo diso, nunha situación de ausencia de riscos para a seguridade da subministración, pola axeitada composición do mix e a lenta recuperación da demanda de enerxía eléctrica, non parece aconsellable que se restaure un mecanismo de fomento do carbón nacional a curto prazo, con cargo ao deficitario sistema eléctrico.

regap



ESTUDIOS

7 Bibliografía

- ÁLVAREZ PELEGRY, E., "Seguridad del suministro: el caso del carbón", *Cuadernos de Energía*, n.º 28, xuño de 2010.
- CASTELLANOS GARIJO, M. LL., *Régimen jurídico de la energía eólica. Los procedimientos de autorización de los parques eólicos y su acceso y conexiones a la red*, Universidad de Alcalá, Madrid, 2012.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T., "El suministro de electricidad de último recurso y el servicio universal", *Revista de Administración Pública*, n.º 181, 2010.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Seguridad jurídica y cambios regulatorios (a propósito del Real decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, de suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y de supresión de las primas para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica mediante fuentes de energía renovables)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 156, 2012.
- DEL RÍO, P. y MIR-ARTIGUES, P., "A Cautionary Tale: Spain's solar PV investment bubble", *Global Subsidies Initiative (GSI). International Institute for Sustainable Development (IISD)*, 1 de febreiro de 2014.
- DOLADER I CLARA, J., "La seguridad del aprovisionamiento", *Energía y regulación*, Aranzadi, Navarra, 2007.
- GALERA RODRIGO, S., "Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético. Consideraciones sobre su recepción en España", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 99-100, maio-diciembre de 2014.
- IDOT, L., "Notion d'aide et recours à des ressources d'État", *Europe*, n.º 2, 2014.
- MENDOZA LOSANA, A.I., "Guía breve para la aplicación de la orden de renovables", *Diario La Ley*, n.º 8357, 2014.
- MORA RUIZ, M., "La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 257, 2010.
- NEBREDÁ PÉREZ, J., *Aspectos jurídicos de la producción eléctrica en régimen especial*, Civitas, Madrid, 2009.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I*, Marcial Pons, Madrid, 2012.
- PASCUAL VELÁZQUEZ, A., "La competitividad de los ciclos combinados en el mercado eléctrico español", *Cuadernos de Energía*, n.º 43, outubro de 2014.
- RANCI, P., "Seguridad de suministro y protección de los consumidores en el escenario de la Unión Europea", *El sector energético ante un nuevo escenario*, Civitas, Navarra, 2010.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, L. y GARCÍA-VERDUGO SALES, J., "Las políticas de seguridad de abastecimiento energético: Dimensiones, cuantificación y aplicación al caso español", *Papeles de Economía española*, «El sector energético español», n.º 134, 2012.

SÁNCHEZ TEMBLEQUE, L. y SÁENZ DE MIERA, G., "La regulación de las energías renovables", *Tratado de regulación del sector energético, Tomo II, Aspectos Económicos*, Aranzadi, Navarra, 2009.

YUNTA HUETE, R., "El aprovisionamiento de energía", *Energía y Regulación en Iberoamérica, Vol. I*, Thomson-Civitas, Navarra, 2008.

regap



ESTUDIOS