

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

Doctor en Derecho. Asesoría Jurídica de la 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 mello-rable, 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 en que funcionou o mecanismo anterior. Iso, unido ao drástico recorte ao sector renovable levado a cabo nesas datas, fai dubidar da oportunidade de ter satisfeito o custo dese mecanismo con cargo ao sistema eléctrico. Tamén ofrece dúbidas a conveniencia de restaurar, con cargo ao 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. La 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

* La opinión del autor es estrictamente personal.

authorized by 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 La garantía de suministro como concepto jurídico indeterminado. 3 La resolución de restricciones por garantía de suministro. 4 Compatibilidad de las ayudas al carbón nacional. 4.1 Resolución de restricciones y ayuda de Estado. 4.2 Concepto y regulación de los SIEG. 4.3 La decisión de la Comisión. 4.4 La sentencia del Tribunal General. 5. El arrinconamiento de las energías renovables y la oportunidad de restablecer un mecanismo de este tipo. 6 Reflexiones finales. 7 Bibliografía.

1 Introducción

Este trabajo reflexiona sobre las implicaciones del carbón nacional en la garantía de suministro y sobre el fomento de su uso para la generación de energía eléctrica entre 2011 y 2014.

La garantía o seguridad del suministro, en forma de seguridad del abastecimiento, conforma, junto con la eficiencia en precio y la sostenibilidad medioambiental, el triple objetivo de la política energética de la Unión Europea (UE), como resulta del artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)¹.

La regulación española también pretende lograr dicho triple objetivo desde el inicio de la liberalización², aunque últimamente su condicionante esencial es la sostenibilidad económica, en vista del gravísimo déficit tarifario y de las implicaciones de la crisis económica. Así lo asegura el preámbulo de la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, en la cual se dan por buenos los niveles de seguridad del suministro, liberalización y protección medioambiental, y se justifica la necesidad de esa reforma en el déficit estructural acumulado durante la última década.

Este trabajo se centra en la seguridad del suministro, con atención a la influencia en dicha seguridad de la generación a través de carbón nacional y la predilección por tal fuente de energía frente a las de carácter renovable.

El uso del carbón nacional con el fin de garantizar el suministro ha venido realizándose al amparo del Real decreto 134/2010, de 12 de febrero³.

Dicho real decreto, dictado en desarrollo de la Ley 54/1997, estableció el llamado procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro, que se aplicó desde 2011

1 El artículo citado expresa tales objetivos de este modo: «a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, y c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables». A ellos se une el fomento de las interconexiones, que complementa a los dos primeros. Ese triple propósito ha sido expresado por la Comisión Europea en innumerables ocasiones (*vid.*, por ejemplo, “Energía sostenible, segura y asequible para los europeos”, 2013).

2 El preámbulo de la anterior Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, señalaba: «[L]a presente ley hace compatible una política energética basada en la progresiva liberalización del mercado con la consecución de otros objetivos que también le son propios, como la mejora de la eficiencia energética, la reducción del consumo y la protección del medio ambiente».

3 Real decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica.

hasta el final de 2014 (disposición transitoria única). A través de dicho procedimiento se concedía preferencia a cierto volumen de generación de energía eléctrica a partir de carbón nacional sobre otros modos de generación térmica.

La legalidad del procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro fue confirmada en sede judicial tanto por el Tribunal Supremo español como por el Tribunal General de la UE (TGUE), en este último caso desde la perspectiva de las ayudas de Estado, aspecto al que vamos a prestar especial atención en este trabajo.

En esencia, el TGUE consideró que el sistema de resolución de restricciones por garantía de suministro previsto en el Real decreto 134/2010 constituía una obligación de servicio público impuesta a las empresas de generación a partir de carbón nacional, y, en tal medida, era una ayuda compatible con el derecho de la UE. El Tribunal Supremo español confirmó asimismo la medida en clave interna.

Ambos tribunales, europeo y español, coincidieron al señalar que la circunstancia de que el sector del carbón nacional, es decir, la actividad extractiva, fuese un potencial beneficiario de ese procedimiento no alteraba la legalidad de las medidas adoptadas.

La opción por el carbón autóctono en detrimento de otras fuentes de energía que contribuyen a la seguridad del suministro, como las energías renovables, constituyó una decisión de política energética que, aunque ajustada a la legalidad, planteaba dudas en cuanto a su oportunidad. En vista de ello, cabe cuestionarse la conveniencia de restaurar un nuevo mecanismo de este tipo en el futuro. De todo ello se ocupan los apartados siguientes.

2 La garantía de suministro como concepto jurídico indeterminado

El Real decreto 134/2010 se refiere, como se dijo, a la “garantía de suministro”. Ello suscita la cuestión terminológica consistente en determinar el alcance de tal “garantía”.

La garantía (o seguridad) del suministro constituye un concepto jurídico indeterminado⁴. Las líneas que siguen a continuación realizan una primera aproximación a tal concepto, delimitando tanto su contenido negativo (a qué no se extiende) como el positivo (qué incluye).

La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, supuso un cambio de paradigma al abandonar la noción de servicio público y sustituirla por la “garantía de suministro” a todos los consumidores que lo demandasen. En consonancia con ello, la redacción original del artículo 10 (“Garantía de suminis-

4 Tal indeterminación está implícita en muchos trabajos doctrinales. Así, YUNTA HUETE, R., “El aprovisionamiento de energía”, *Energía y regulación en Iberoamérica, Vol. I*, Thomson-Civitas, Navarra, 2008, p. 131, se refiere a la imprecisión e, incluso, subjetividad, de lo relativo a la seguridad del suministro. 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, p. 231, señalan que llegar a una definición única de seguridad de abastecimiento es una tarea complicada debido al carácter multidimensional del concepto, ya que comprende aspectos técnicos, económicos, sociales, medioambientales y geopolíticos. Así, por ejemplo, la relación entre seguridad del suministro y protección del consumidor ha sido estudiada 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 y ss.

tro”) de dicha ley contenía tanto un “derecho al suministro” a tarifa regulada (apartado 1) como una “garantía de abastecimiento” de los consumidores (apartados 2 y 3), en este último caso al permitir al Gobierno, en ciertos casos, la adopción de medidas tales como limitaciones temporales del mercado o la asignación de abastecimientos de energías primarias a los productores.

La Ley 17/2007, de 4 de julio, con un propósito liberalizador, modificó la Ley 54/1997 para reservar el derecho al suministro a los consumidores de último recurso (a precio regulado). En cambio, los consumidores a mercado libre dispondrían del mero derecho de acceder a las redes (pero no de recibir energía eléctrica a través de dichas redes).

Aunque la vigente Ley 24/2013 mantiene los precios regulados a través del suministro de referencia (artículo 17.1), su artículo 7, equivalente al 10 de la Ley 54/1997 anterior, ya no menciona el “derecho al suministro”, tal vez señalando el camino hacia la definitiva desaparición de los precios fijados administrativamente.

De este modo, el concepto de garantía de suministro parece estar perdiendo su componente de derecho al suministro de los consumidores (en lo que parece el paso previo a la definitiva liberalización del mercado minorista) para limitarse a una garantía de abastecimiento de los consumidores conectados a las redes⁵.

Sucede que dicha garantía de abastecimiento depende de numerosos factores. Sin ánimo de ser exhaustivos, cabe mencionar las siguientes:

- La planificación eléctrica, la cual debe atender a las previsiones de demanda⁶.
- Las medidas a adoptar por el Gobierno en caso de riesgo para el suministro, incluyendo la intervención de empresas eléctricas⁷.
- Los intercambios intracomunitarios e internacionales de electricidad, especialmente a corto plazo, a fin de mantener la seguridad de suministro⁸.
- Los mecanismos de capacidad que permitan dotar al sistema de un margen de cobertura adecuado⁹.

5 La Comisión Europea se refiere también a la seguridad del suministro energético en términos de seguridad de abastecimiento, de modo que se garantice la continua disponibilidad de fuentes de energía a un precio razonable (Documento de trabajo de la Comisión Europea (2014): “In-depth study of European Energy Security”, SWD (2014) 330 final/3, p. 3).

6 La planificación debe tener en cuenta la evolución de la demanda eléctrica y los recursos necesarios para satisfacerla, así como la estimación de la capacidad que debe ser instalada y la conformidad de las instalaciones de transporte y distribución con dichas previsiones de demanda (artículo 4.3.a de la Ley 24/2013). En sentido similar, el artículo 4.1.b de la anterior Ley 54/1997 exigía una estimación de la potencia mínima que debía ser instalada para cubrir la demanda prevista bajo criterios de seguridad del suministro, entre otros.

7 Las medidas se contienen en el citado artículo 7 de la vigente ley (coincidente con el artículo 10 de la Ley 54/1997). La intervención de empresas eléctricas por estar en riesgo la seguridad del suministro figuraba también en la disposición adicional primera de la Ley 54/1997.

8 Artículos 11.4 y 13.4 de la Ley 24/2013 y de la Ley 54/1997, respectivamente. La integración de sistemas eléctricos por razones de garantía de suministro es uno de los retos que plantea la tendencia, inevitable, a la generación con menores emisiones. Al respecto, puede consultarse el documento de la Agencia Internacional de la Energía, “Secure and Efficient Electricity Supply During the Transition to Low Carbon Power Systems”, 2013.

9 Artículos 13.3.c y 14.5.d de la Ley 24/2013, así como artículo 16.1.c de la ley 54/1997, que regulaba los llamados pagos por capacidad, a los que nos vamos a referir más adelante, en la medida en que fueron la principal fuente de financiación del mecanismo aquí analizado.

- Ciertas obligaciones, incluidas las de seguridad de las instalaciones, que afectan a los productores¹⁰; al operador del sistema¹¹; a los transportistas y a los distribuidores¹²; e incluso a los consumidores¹³.
- La certificación por el regulador energético del gestor de la red de transporte para el caso de que pase a ser controlado por personas de terceros países, la cual se denegará si se pone en peligro la seguridad del suministro nacional y de la UE (artículo 32 de la Ley 24/2013).
- La generación mediante fuentes de energía primaria autóctonas, en cierta proporción, de manera compatible con el mercado de producción (artículo 25 tanto de la Ley 24/2013 como de la 54/1997).

De este último supuesto, objeto de desarrollo mediante el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro, empezamos a ocuparnos desde el apartado que sigue a continuación.

3 La resolución de restricciones por garantía de suministro

Como se acaba de indicar, el Real decreto 134/2010 se dictó en desarrollo del artículo 25 de la Ley 54/1997 (“Excepciones al sistema de ofertas”), que a su vez transpuso previsiones de derecho europeo. De dicha base jurídica y de los aspectos esenciales del proceso para la resolución de restricciones por garantía de suministro nos ocupamos a continuación¹⁴.

El artículo 11.4 de la Directiva 2003/54/CE señalaba que, por motivos de seguridad del suministro, los Estados miembros podían disponer la preferencia para la entrada en funcionamiento de instalaciones generadoras a partir de fuentes de combustión de energía primaria autóctonas, en una proporción no superior al 15 % anual de la cantidad total de energía primaria necesaria para producir la electricidad consumida en el Estado miembro¹⁵.

-
- 10 Los productores renovables tienen prioridad para el acceso y conexión, así como para el vertido de energía eléctrica a las redes (artículo 26.2 de la Ley 24/2013). La seguridad de las instalaciones de producción y el régimen sancionador aplicable figuraban en los artículos 21.2.a, 30.1.a, 60.a.16 y 60.a.19 de la Ley 54/1997. El antiguo régimen especial (artículos 27 y ss. de la Ley 54/1997) recibía incentivos a través de los costes de diversificación y seguridad de abastecimiento (artículos 16.6 y 17.1). Como contrapunto, por razones de seguridad de las redes, podían establecerse límites a su conexión (artículo 28.3 de la Ley 54/1997, que se mantienen en el artículo 33.7 de la vigente), así como limitaciones de vertido (30.2.b de la Ley 54/1997).
 - 11 La principal función del operador del sistema es la garantía de la continuidad y seguridad de suministro. Además, dicho operador debe coordinar los planes de mantenimiento de las instalaciones de transporte, a fin de garantizar la seguridad del sistema, impartir instrucciones para la correcta explotación del sistema de producción y transporte, de acuerdo con criterios de seguridad, así como gestionar los servicios de ajuste (artículos 30 y 34 de la anterior y de la vigente ley, respectivamente). A ello hay que unir el informe en autorizaciones de cierre de instalaciones de generación en el que consignarán posibles afecciones del cierre a la seguridad del suministro (artículo 53.5 de la Ley 24/2013).
 - 12 *Vid.* artículos 44.3.a de la Ley 24/2013 y artículos 36.2.a y 51 de la Ley 54/1997.
 - 13 A través de la suspensión temporal del suministro prevista en los artículos 52 y 50, respectivamente, de las leyes 24/2013 y 54/1997. A ello cabría añadir los mecanismos de interrumpibilidad, relacionados con la seguridad del sistema eléctrico en su conjunto.
 - 14 Acudiremos a los textos vigentes en el momento de aprobación del Real decreto 134/2010: la Directiva 2003/54/CE y el artículo 25, así como la disposición adicional vigésima de la Ley 54/1997, en la redacción dada por el Real decreto-ley 7/2006, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético.
 - 15 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 y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE. En la actualidad está vigente 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.



A su vez, el artículo 3.2 de la misma directiva permitía a los Estados imponer obligaciones de servicio público a las empresas eléctricas. Tales obligaciones estarían referidas, entre otras cuestiones, a la seguridad del suministro. Además, debían ser claras, transparentes, no discriminatorias y controlables.

En transposición de lo anterior, el artículo 25 de la Ley 54/1997 autorizó al Gobierno para establecer procedimientos, compatibles con la libre competencia en el mercado de producción, que permitiesen el funcionamiento de unidades que utilicen fuentes de combustión de energía primaria autóctonas «hasta un límite del 15 % de la cantidad total de energía primaria necesaria para producir la electricidad demandada por el mercado nacional, considerada en períodos anuales, adoptando las medidas necesarias dirigidas a evitar la alteración del precio de mercado».

Tales previsiones fueron complementadas por el apartado 2 de la disposición adicional vigésima de la Ley 54/1997, por la que se autorizó al Gobierno, de conformidad con los artículos 3 y 11 de la Directiva 2003/54/CE, para aprobar un sistema de primas para la entrada preferente en funcionamiento de las instalaciones generadoras que utilicen fuentes de energía primaria autóctonas. Las primas tendrían un límite máximo de 10 euros por MWh producido. La misma disposición, en su inciso final, aclaró que el coste de las primas se incluiría en tarifa.

En desarrollo de lo anterior, se aprobó el Real decreto 134/2010, que reguló el procedimiento para la resolución de restricciones por garantía de suministro, lo que supuso, a su vez, la modificación del Real decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica, a fin de incluir el citado proceso de resolución de restricciones como una de las fases del mercado de producción.

Dicho mercado se estructura, a tenor del Real decreto 2019/1997, en esencia, en un mercado diario, un mercado intradiario y en servicios de ajuste (restricciones técnicas y, hasta fin de 2014, por garantía de suministro). En síntesis,

- En el “mercado diario” tiene lugar la casación de ofertas de compra y venta de energía para cada hora del día siguiente y se determina el precio marginal que reciben las centrales casadas. El programa diario base de funcionamiento (PDBF) incluye tanto las energías casadas en el mercado diario como las que sean objeto de contratación bilateral.
- A partir del PDBF, el operador del sistema determinaba las “restricciones” por garantía de suministro y, después, las restricciones técnicas (incidencias en la red o en el sistema que requieran la modificación de los programas)¹⁶.
- El “intradario” es un mercado de ajustes posterior al diario y a la resolución de restricciones. La programación horaria final es el resultado de la agregación de todas las transacciones firmes formalizadas para cada período de programación como consecuencia del programa diario viable y de la casación del mercado intradiario.

16 Como señaló la Comisión Nacional de Energía (CNE), anterior regulador energético, en su informe al proyecto del más tarde aprobado como Real decreto 134/2010, ambos tipos de restricciones, técnicas y por garantía de suministro, tienen una naturaleza bien distinta. Las primeras se deben a que los resultados del mercado no son compatibles con el funcionamiento técnico del sistema. En cambio, las segundas se conocen de antemano: “Informe 29/2009 de la CNE sobre la propuesta de Real decreto por el que se crea el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro”, 16 de noviembre de 2009, p. 5, disponible en http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne136_09.pdf (21 de abril de 2015).

El Real decreto 2019/1997, en redacción por el Real decreto 134/2010, define las restricciones por garantía de suministro (aunque, repetimos, ya no son de aplicación), como la producción que se determine necesaria de aquellas unidades térmicas de producción que utilicen fuentes de energía autóctonas para asegurar la garantía del suministro, en los términos del citado artículo 25 de la Ley 54/1997 (artículo 12.1.2º).

Aunque excede del objeto de este trabajo el análisis pormenorizado del procedimiento para la resolución de restricciones por garantía de suministro, a continuación, en la medida en que facilitará la lectura de los apartados posteriores, distinguiremos tres aspectos esenciales:

- Obligación de producir para determinadas centrales y compensación económica por tal obligación: El anexo II del Real decreto 134/2010 establece las centrales que utilizan carbón autóctono que estaban obligadas a participar en el proceso. Por resolución de la Secretaría de Estado de Energía se fijaron anualmente para cada central los precios de retribución de la energía y el volumen máximo de producción para cada año que podía ser programado en el proceso de resolución de restricciones por garantía de suministro.

- Preferencia para la producción de centrales que utilizan carbón autóctono: La resolución de restricciones por garantía de suministro suponía la modificación de los programas resultantes de la casación (señalado PDBF) para incluir la generación térmica a partir de carbón autóctono. La incorporación de esa energía podía exigir la reducción del programa de otras centrales térmicas, para lo cual se empezaba por las más contaminantes (en términos del real decreto, siguiendo un orden de mérito descendente de los niveles de emisión de CO₂ de esas otras instalaciones). En el primer diseño de la medida, las centrales desplazadas recibían una compensación por la reducción de sus programas (anexo III del real decreto). Dicha compensación se suprimió por indicación de la Comisión durante la negociación de la medida, lo que supuso la supresión del citado anexo III.

- Obligación de compra de carbón autóctono: Las centrales obligadas a producir debían adquirir las cantidades anuales de carbón autóctono que se fijasen para cada año por resolución de la Secretaría de Estado de Energía¹⁷.

4 Compatibilidad de las ayudas al carbón nacional

El mecanismo de resolución de restricciones por garantía de suministro notificado por España fue objeto de una decisión positiva de la Comisión Europea, que declaró la compatibilidad de las ayudas que la medida contenía. Tal autorización se concedió tras el compromiso de España de efectuar ciertas modificaciones negociadas con la Comisión Europea¹⁸. La modificación tuvo lugar mediante el Real decreto 1221/2010, de 1 de octubre¹⁹.

17 Así, por ejemplo, las obligaciones de compra de energía y la retribución de las centrales obligadas a producir fueron determinadas, para 2014, por la Resolución de 30 de diciembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se fijan las cantidades de carbón, el volumen máximo de producción y los precios de retribución de la energía, para el año 2014, a aplicar en el proceso de resolución de restricciones por garantía de suministro.

18 Nos referimos a la Decisión n.º N 178/2010, Compensación de servicio público asociada a un mecanismo de entrada en funcionamiento preferente para las centrales de carbón autóctono, 29 de septiembre de 2010 [C(2010)4499 final].

19 Real decreto 1221/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica. En esencia, este último real decreto es el que suprime

La medida se autorizó como obligación de servicio público impuesta a empresas encargadas de la prestación de un servicio de interés general (SIEG), compatible con el mercado, a tenor de los artículos 106 y 107 del TFUE. Aunque la decisión autorizatoria se cuestionó ante el TGUE, con el argumento de que implicaba el otorgamiento de una ayuda de Estado incompatible con el mercado único, el tribunal confirmó la decisión de autorización.

A continuación examinamos la decisión de la Comisión y la sentencia del tribunal, aunque ese examen vendrá precedido de sendos apartados sobre la consideración de la medida como ayuda de Estado y sobre el régimen jurídico de los SIEG.

4.1 Resolución de restricciones y ayuda de Estado

El artículo 107.1 TFUE contiene tanto una regla general de prohibición de ayudas de Estado como las cuatro características de la ayuda estatal: que los fondos procedan del Estado; que otorgue ventaja a las empresas; que beneficie sólo a algunas empresas; y que afecte a la competencia y a los intercambios comerciales entre Estados.

La ayuda estatal lleva implícito el uso de fondos estatales, lo cual, con arreglo a reiterada jurisprudencia, permite incluir en el concepto de ayuda las ventajas concedidas por el Estado directa o indirectamente, siempre que sean imputables al Estado²⁰. Son estatales aquellos fondos que no procedan directamente del presupuesto del Estado, al haberse concedido mediante entidades u organismos públicos o privados distintos del Estado y designados o instituidos por éste²¹.

La Comisión razonó (acertadamente) que la financiación de este mecanismo debía considerarse estatal (apartados 115 a 119). De un lado, era una decisión imputable al Estado. De otro, los fondos eran gestionados por Red Eléctrica de España, entidad designada por el Estado que no podía disponer libremente de ellos. Los fondos procedían, principalmente, de los pagos por capacidad²². Además, los saldos de la bolsa de pagos por capacidad se consideraron ingresos o costes liquidables, a incluir en el sistema de liquidación de las actividades reguladas, el cual gestionaba la CNE, a estos efectos en situación similar a la de Red Eléctrica (entidad designada por el Estado sin poder de disposición sobre los fondos sujetos a liquidación)²³.

La compensación a las centrales desplazadas para dar cabida a la generación a partir de carbón autóctono, cuestión a la que ya hicimos referencia. El cambio tuvo lugar, como indica el preámbulo de dicho real decreto, en el proceso de prenotificación de la medida.

20 STJUE de 19 de diciembre de 2013, *Vent de Colère* y otros (C-262/12), apartado 16. La sentencia declaró la existencia de ayuda de Estado en el mecanismo consistente en la compensación íntegra del sobrecoste impuesto a las empresas en virtud de una obligación de compra de electricidad de origen eólico, a precio superior al de mercado, cuya financiación recae en todos los consumidores del territorio nacional. *Vid.* IDOT, L., "Notion d'aide et recours à des ressources d'État", *Europe*, n.º 2, 2014.

21 Por ejemplo, la Decisión SA.35177 (2014/NN), de 11 de junio de 2014, sobre la promoción de electricidad procedente de fuentes renovables en la República Checa, calificó de fondos estatales los empleados para un mecanismo de prima a la generación renovable cuyos fondos procedían, en una parte, del presupuesto del Estado y, en otra, de un recargo especial impuesto a los usuarios de servicios de transporte y distribución de energía eléctrica. STJUE de 19 de diciembre de 2013, *as. Vent de Colère* y otros (C-262/12), apartado 20.

22 Dichos pagos (o mecanismos de capacidad, en terminología de la Ley 24/2013) se destinaban a ciertos productores por la mera disponibilidad de capacidades de generación. La decisión alude a su base jurídica en tales fechas: el citado artículo 16 de la Ley 54/1997; el anexo III a la Orden ITC/2794/2007, de 27 de septiembre; la disposición adicional séptima de la Orden ITC/3860/2007, de 28 de diciembre; y la Orden ITC/3801/2008, de 26 de diciembre. En la actualidad, y hasta que se apruebe un nuevo mecanismo, la regulación de tales pagos se contiene en la Orden ITC/3127/2011, de 17 de noviembre.

23 El anexo I, apartado quinto, 2 del Real decreto 134/2010 (en redacción dada por el Real decreto 1221/2010) señala: «El saldo de los derechos de cobro establecidos en los apartados tercero y cuarto y de las obligaciones de pago del apartado cuarto será sufragado con cargo al saldo resultante de la diferencia entre los ingresos resultantes de la financiación de los pagos por capacidad y los costes

La ayuda estatal concede una ventaja que la beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado²⁴. Este fue un punto clave de la decisión, pues el mecanismo de resolución de restricciones concedía ventaja no solo a las centrales de generación a partir de carbón nacional, sino también, indirectamente, a los proveedores de dicha materia prima (apartados 113 y 121 de la decisión). Recordemos que, al describir la ayuda, mencionamos tres aspectos consustanciales a ésta: i) la obligación de producir para ciertas centrales; ii) la asignación de preferencia para ellas; y iii) la adquisición de carbón autóctono. Este último aspecto es lo que nos ha llevado a titular este apartado IV como ayudas “al carbón nacional” (incluyendo, claro, a los proveedores de carbón). Dicho de otro modo: la generación a partir de carbón nacional y la compra de dicho carbón son dos caras de una misma moneda. Volveremos sobre esto.

La forma de la ayuda es irrelevante (puede otorgarse “bajo cualquier forma”). La ayuda estatal incluye tanto la transferencia de fondos estatales como la renuncia del Estado a fondos que le corresponden²⁵. En particular, los pagos compensatorios por la gestión de SIEG financiados mediante exacciones parafiscales o cotizaciones obligatorias impuestas por la legislación del Estado y gestionados o distribuidos conforme a dicha legislación se consideran efectuados con fondos estatales²⁶.

La afectación a los intercambios y el falseamiento de la competencia que supone la ayuda se consideran condiciones unidas inseparablemente²⁷. En el caso de las ayudas a la producción a partir de carbón autóctono se consideró que tal falseamiento, consustancial a toda ayuda a SIEG, estaba presente. Y ello porque se trataba de ayudas a sectores abiertos a la competencia que, de un lado, fortalecerían la situación financiera de las generadoras a partir de carbón nacional, limitando asimismo la adquisición de energía a través de interconexiones con Portugal o Francia y, de otro, afectarían al comercio intracomunitario de carbón.

Como se dijo antes, España notificó sendos proyectos normativos, el segundo de los cuales modificaba el primero en atención a la negociación realizada por España con la Comisión Europea. Dichos proyectos son los actuales Real decreto 134/2010 y Real decreto 1221/2010. Así pues, desde el punto de vista procedimental, la ayuda se consideró correctamente notificada (artículos 108.3 del TFUE y 2.1 del Reglamento CE n.º 659/1999)²⁸.

España se comprometió a no ejecutar la medida hasta la autorización de la Comisión, respetando así el efecto suspensivo de la ayuda (artículos 108.3 del Tratado CE y 3 del Reglamento CE n.º 659/1999).

correspondientes a su retribución antes de su liquidación a la Comisión Nacional de Energía. El saldo restante tendrá la consideración de ingreso o coste liquidable del sistema...».

24 STPI de 13 de septiembre de 2010, as. Grecia y otros (T-415/05, T-416/05 y T-423/05), apartado 213.

25 STJUE de 8 de septiembre de 2011, as. Países Bajos y otros (C-279/08), apartado 104. Sentencias del TJCE de 23 de febrero de 1961, as. De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad (30/59) y de 19 de mayo de 1999, as. Italia/Comisión (C-6/97), apartado 15.

26 “Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general”, p. 9. Sobre este texto volveremos más adelante.

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

28 Reglamento (CE) n.º 659/1999, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (actual artículo 108 del TFUE).

La decisión se adoptó tras el examen previo de la medida, sin iniciarse el procedimiento de investigación formal de ésta (en particular, artículo 4.4 y artículo 6 del Reglamento n.º 659/1999). Este sería uno de los motivos del recurso judicial contra ella, como luego veremos.

4.2 Concepto y regulación de los SIEG

Como se acaba de adelantar, la ayuda se configuró como una obligación de servicio público impuesta a empresas encargadas de la prestación de un servicio de interés general (SIEG), cuya regulación en el tratado figura en el artículo 106.2 citado, a tenor del cual las empresas encargadas de la gestión de SIEG están sujetas a las normas sobre ayudas de Estado, con la excepción de que tales normas impidan el cumplimiento de la misión confiada a dichas empresas.

Los servicios de interés general, o SIG (sin la “E” de la sigla que venimos usando), son actividades clasificadas como tales por los Estados y sujetas a obligaciones de servicio público²⁹. Engloban servicios no económicos y otros que sí lo son³⁰. Sólo estos últimos (los SIEG) se someten a las normas sobre competencia del tratado.

El concepto SIEG procede de la tradicional categoría de servicio público, casi en desuso en la UE³¹. Dicho servicio público tradicional europeo quebró con la introducción del dogma norteamericano de la libre competencia en el Tratado de Roma de 1957³². Ello sustituyó la prestación monopolística por la iniciativa privada, sobre todo a partir de la década de 1980, imponiendo obligaciones a las empresas³³. Así sucedió en el sector energético, como señalamos al mencionar el cambio de paradigma que supuso la Ley 54/1997, con la sustitución de la noción de servicio público por la de garantía de suministro a los consumidores demandantes de energía eléctrica.

Así pues, los SIEG son actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública³⁴.

Los SIEG se mencionan en el artículo 14 del TFUE (sobre su lugar relevante entre los valores comunes de la Unión), en el artículo 106.2 y en el protocolo n.º 26 anexo a dicho tratado,

29 Las precisiones terminológicas proceden de los documentos de la Comisión Europea “Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa” (20 de diciembre de 2011, COM (2011) 900 final), pp. 3 y 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 diciembre de 2010, SEC (2010) 1545 final).

30 Entre los SIG no económicos figuran tanto los que implican el ejercicio de funciones ligadas a la soberanía (justicia, defensa nacional, etc.) como otros de carácter social, en ciertos casos. La Comisión aclara que los “servicios sociales de interés general” consisten en servicios esenciales de contenido preventivo y de cohesión o inclusión social (“Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa”, *cit.*, pp. 3 y 4).

31 La Comisión prefiere no emplear el término servicio público porque lo considera ambiguo “Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa”, *cit.*, pp. 3 y 4. La ambigüedad del término “servicio público” y la falta de propiedad en su uso también fue señalado por nuestra doctrina (PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 418; o DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “El suministro de electricidad de último recurso y el servicio universal”, *Revista de Administración Pública*, n. 181, 2010, p. 45).

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

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

34 Comisión Europea, Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa, *cit.*, p. 4.

así como en el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE³⁵. Asimismo, han sido objeto de diversos textos que permiten su examen desde la óptica de las ayudas de Estado.

El artículo 106.2 del TFUE señala, ya se dijo, que las empresas encargadas de la gestión de SIEG están sujetas a las normas sobre competencia, salvo que éstas impidan el cumplimiento de la misión confiada a dichas empresas.

La regulación sobre ayudas a SIEG consiste en cuatro textos de distinto alcance³⁶. Una comunicación sobre las condiciones en las que la compensación de servicio público no se considera ayuda estatal, con base en la Sentencia *Altmark*; un reglamento sobre medidas de escasa cuantía que tampoco se consideran ayudas; una decisión sobre medidas que, siendo ayudas de Estado, están exentas de notificación, al considerarse compatibles de antemano; y un marco sobre las condiciones en que podrán autorizarse las ayudas de Estado sujetas a notificación³⁷.

En síntesis, las medidas que cumplan los criterios de la Sentencia *Altmark* o que estén comprendidas en el ámbito del Reglamento *de minimis* no se considerarán ayudas de Estado, en este último caso al no afectar a los mercados ni la competencia.

La Sentencia *Altmark* declaró que una compensación de servicio público *no* concede ventaja cuando³⁸:

- (i) la beneficiaria está encargada de la prestación de obligaciones de servicio público y éstas están claramente definidas;
- (ii) los parámetros para el cálculo de la compensación se han fijado con carácter previo y son objetivos y transparentes;
- (iii) la compensación se limita a cubrir total o parcialmente los gastos, teniendo en cuenta los ingresos y un beneficio razonable; y
- (iv) en la selección quede garantizado el menor coste para la colectividad o, en su defecto, la compensación se calcule mediante el análisis de los costes que ello supondría para una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada (teniendo en cuenta los ingresos y un beneficio razonable).

35 Dicha carta fue adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo por el Parlamento, el Consejo y la Comisión (DOCE C 303, de 14 de diciembre de 2007, p. 1). Su versión consolidada puede consultarse en el DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 389.

36 Con anterioridad, la regulación se limitaba a una decisión de la Comisión que detallaba los casos en que una ayuda podría considerarse compatible en virtud del artículo 86.2 del Tratado CE (actual artículo 106.2 TFUE); y un marco aplicable a las medidas sujetas a notificación previa.

37 Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la UE en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO C 8, de 11 de enero de 2012, p. 4). Reglamento (UE) n.º 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE a las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (DO L 114, de 26 de abril de 2012, p. 8). Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés general (2012/21/UE, DO L 7, de 11 de enero de 2012, p. 3). Marco de la UE sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2012/C 3 8/03, DO C 8, de 11 de enero de 2012, p. 15).

38 STJCE de 24 de junio de 2003, as. *Altmark* (C-280/00).

Caso de que unas ayudas no cumplan las condiciones de dicha sentencia, su compatibilidad deberá ser examinada, antes de su puesta en práctica, por la Comisión, con arreglo al citado marco sobre ayudas a SIEG. Así sucedió, como ya se dijo, en el caso de las ayudas que estamos analizando. De los detalles se ocupa el apartado siguiente.

4.3 La decisión de la Comisión

Como indicamos antes, la Comisión adoptó su decisión de compatibilidad tras el examen previo de la ayuda, sin iniciar el procedimiento de investigación formal, lo que fundamentaría uno de los motivos del recurso que se dirigió contra ella³⁹.

La Comisión consideró que se estaba en presencia de ayuda estatal, pues no se cumplía el último de los requisitos recién señalados de la Sentencia *Altmark* (forma de selección y cálculo de la compensación). En particular, ni los beneficiarios de la ayuda se habían seleccionado mediante un procedimiento competitivo ni España presentó un análisis exhaustivo del coste unitario de generación de las centrales que excluyese la ventaja a las empresas (apartados 107 a 112 de la decisión).

Por lo que se refiere a la ayuda (indirecta) a los proveedores de carbón autóctono, la Comisión afirmó la existencia de ventaja también para estos últimos (en especial, apartados 113 y 121). Pero el examen de este aspecto fue menos riguroso que el del mecanismo de resolución de restricciones. Antes dijimos que la generación a partir de carbón nacional lleva implícita la adquisición de dicho carbón. Así pues, cabría pensar que ambas cuestiones debieron analizarse en términos comparativamente similares. No fue así. Los razonamientos y justificaciones sobre la obligación de generar a partir de carbón autóctono y sobre el mecanismo de asignación de preferencia a las centrales obligadas a dicha generación ocupan gran parte de la decisión. Lo relativo a la compra de carbón nacional a los generadores se trata de pasada, casi formalmente, sin un verdadero análisis. Esto nos parece criticable. Sin embargo, el TGUE consideró suficiente el análisis de la Comisión, algo que también nos parece cuestionable.

Del examen realizado por la Comisión Europea resultaba la compatibilidad de la ayuda a tenor del citado marco sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público.

En concreto, la Comisión afirmó que se estaba ante un verdadero SIEG relativo a la seguridad del suministro (artículo 11.4 en relación con el artículo 3.2 ambos de la Directiva 2003/54/CE, ya citados), en vista de precedentes de la propia Comisión⁴⁰. La decisión resaltó la amplia discrecionalidad de los Estados en la definición de SIEG y consideró que la calificación de la medida como SIEG por parte de España no era manifiestamente errónea. En esencia, los motivos que llevaron a España a calificar la medida como ayuda a SIEG fueron: i) la intermitencia de la generación renovable (singularmente, apartado 97 de la decisión); ii) el aislamiento de España con respecto a los mercados eléctricos de la UE (apartado 96 de la decisión); y iii) los efectos de la crisis en las centrales de carbón, y el perjuicio de ello para el suministro nacional, en vista de su papel de apoyo a la generación renovable (apartado 98).

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

40 Se citaron al respecto los asuntos NN 49/99 España: costes de transición a la competencia (DO C 268, de 22 de septiembre de 2001, p. 7), Irlanda: obligaciones de servicio público del Comité de Suministro de Electricidad en cuanto a generación de electricidad a partir de la turba (DO C 77, de 28 de marzo 2002, p. 27); asunto N 34/99, Austria: compensación de costes de transición (DO C 5, de 8 de enero de 2002, p. 2); asunto C 7/2005, Eslovenia: tarifas eléctricas (DO L 219, de 24 de agosto de 2007, p. 9).

El hecho de que se tratase de un mecanismo transitorio fue decisivo para obtener la autorización (*vid.* apartado 163). Tampoco ha de subestimarse el efecto que previsiblemente tuvo que las adquisiciones de carbón importado de España procediesen, en su mayoría, de terceros Estados (apartado 100).

Por lo demás, la decisión autorizatoria consideró que la medida cumplía el resto de condiciones exigidas por el citado marco sobre compensación por servicio público: las obligaciones de servicio público transitoriamente aplicables resultaban claramente especificadas en el Real decreto 134/2010 y el cálculo de la compensación se realizaba *ex ante*, con base en parámetros objetivos, y permitía su revisión *ex post* (apartados 132 y ss.). Además, el importe de los costes de las centrales de generación objeto de la ayuda se ajustaba a lo dispuesto en el marco, y las compensaciones excesivas serían recuperadas de las beneficiarias (apartado 147).

4.4 La sentencia del Tribunal General

La anterior decisión fue recurrida por una compañía titular de una central de generación de ciclo combinado, apoyada por Greenpeace. Entre quienes apoyaron a la Comisión estaba la Federación Nacional de Empresarios de Minas y Carbón (Carbounión). El mero examen de las partes personadas permite apreciar el conflicto entre intereses contrapuestos. El tribunal confirmó, como venimos indicando, la decisión de la Comisión⁴¹.

De entre los motivos alegados por la demandante, nos vamos a centrar en el insuficiente examen de la medida por la Comisión a tenor de los artículos 106.2 y 107 TFUE, así como del marco sobre SIEG⁴².

Como punto de partida, la demandante alegó (y el tribunal aceptó) que, en esencia, la medida consistía en tres elementos indisolublemente vinculados entre sí a los que nos hemos ido refiriendo aquí:

- 1º La compensación económica satisfecha a los productores.
- 2º El mecanismo de entrada en funcionamiento preferente del carbón nacional.
- 3º La obligación de compra de carbón autóctono.

En opinión de la demandante, este último elemento (también el 2º) no fue objeto del debido examen por parte de la Comisión. Nosotros coincidimos en cierto modo con esa opinión. El tribunal pensó otra cosa.

41 Sentencia del TGUE de 3 de diciembre de 2014, as. Castelnuo Energía/Comisión (T-57/11). Además de por Castelnuo, la decisión autorizatoria de la Comisión fue recurrida en anulación por diversas empresas eléctricas, así como por la Comunidad Autónoma de Galicia, que alegó los perjuicios que del mecanismo de resolución de restricciones resultaría para las centrales térmicas de As Pontes, Meirama y Sabón, así como para otras actividades industriales situadas en su territorio y directamente relacionadas con la producción de electricidad (as. T-520/10). El auto del TGUE de 17 de febrero de 2011, denegó la suspensión cautelar solicitada por Galicia en dicho asunto y, por auto posterior de 19 de abril de 2013, se acordó el desistimiento presentado por Galicia en el pleito principal. El desistimiento se solicitó después de que, por auto de 6 de noviembre de 2012, el TGUE desestimase la solicitud de intervención de Galicia en el asunto T-57/11 (as. Castelnuo) debido a la falta de interés directo y actual de Galicia en la solución de dicho litigio.

42 Los motivos de la demandante se agruparon en cinco: i) vulneración de sus derechos de procedimiento; ii) infracción del artículo 106.2 y 107 TFUE, así como del deber de motivación; iii) infracción del artículo 106.2, del marco sobre SIEG y del artículo 11.4 de la Directiva 2003/55/CE, en vista de los errores manifiestos de apreciación y desviación de poder; iv) infracción de disposiciones diferentes de las de ayudas de Estado; y v) infracción del Reglamento n.º 1407/2002. La insuficiente motivación figura, de uno u otro modo, en los motivos i) y ii) mencionados.

Al hablar sobre el elemento de ventaja propio de las ayudas de Estado, dijimos que la generación a partir de carbón nacional y la compra de dicho carbón son dos caras de una misma moneda. Y adelantamos nuestra opinión: la decisión de la Comisión incurrió en una considerable asimetría al analizar los distintos elementos de la ayuda, concediendo un menor peso en su motivación a la compra de carbón autóctono con respecto a los otros elementos (compensación económica y mecanismo de entrada en funcionamiento preferente). Los razonamientos de la decisión sobre la ventaja al sector minero español son genéricos y se limitan a afirmar la existencia de ventaja para los proveedores de carbón nacional (apartados 113 y 121 de la decisión).

El razonamiento del Tribunal (apartados 87 a 100 de la sentencia), también lo dijimos, tampoco parece convincente. El tribunal afirmó en síntesis:

- **Con relación a la compensación económica satisfecha a los productores:** que consistió en una compensación de la obligación de servicio público que incluía el coste de adquirir carbón autóctono.

- **Con relación al mecanismo de entrada en funcionamiento preferente:** que fue un medio para garantizar la seguridad del suministro.

- **Con relación a la compra de carbón autóctono:** que la compensación de compra de carbón nacional suponía ventaja para sus productores, sin que ello obligase a la Comisión a llevar un análisis separado de esto último, pues tal ventaja era una consecuencia de la obligación de servicio público impuesta a las centrales beneficiarias de la ayuda por razones de seguridad del suministro⁴³.

Esos argumentos nos parecen criticables. Y ello porque no parecía existir un verdadero riesgo para el suministro que requiriese la aprobación del mecanismo en cuestión. En vista de ello, la medida pareció adoptarse, en realidad, en beneficio de la actividad de la minería del carbón.

Sin embargo, pensamos, la sentencia dio a la ayuda al sector extractivo de carbón un carácter accesorio de la ayuda a las centrales de carbón. Pero es dudoso que ambas beneficiarias (centrales y proveedores) no debiesen haberse considerado, como poco, en pie de igualdad. Dicho de otro modo, la ayuda a los productores de carbón fue objeto de un análisis superficial al caer bajo el paraguas de las ayudas a los generadores para compensar supuestas obligaciones de servicio público relativas a la seguridad del suministro.

Si bien podría aceptarse que la Comisión estaba facultada a analizar simultáneamente la ayuda a ambas beneficiarias (proveedores y centrales generadoras), lo que no parece tan justificado es la asimetría del análisis de ambos casos. Con relación a la ayuda a la minería del carbón, la decisión se limitó a afirmar que se concedió ventaja a los proveedores. En cambio, la *compatibilidad* de tal medida con el mercado interior no fue objeto de verdadero análisis, pues pareció considerarse un mero efecto de la obligación de servicio público impuesta a ciertas compañías generadoras.

43 El apartado 99 de la sentencia afirma que «no correspondía a la Comisión llevar a cabo un análisis diferenciado del mecanismo de entrada en funcionamiento preferente y de la obligación de compra de carbón autóctono para determinar si estos constituían, considerados separadamente, ayudas de Estado incompatibles con el mercado interior». El apartado 123 insiste en que no era necesario pronunciarse sobre si la obligación de compra de carbón autóctono implicaba una transferencia de recursos estatales a favor de los productores de dicho carbón. Y recordó que «la obligación de comprar de carbón autóctono constituye, dentro del régimen de ayuda notificado, una de las obligaciones de servicio público impuestas a los beneficiarios de la medida».

Las consideraciones sobre el cumplimiento por parte de las ayudas autorizadas de las previsiones del Reglamento 1407/2002, sobre ayudas a la industria del carbón, tampoco parecen convincentes⁴⁴. La decisión argumentó que dicho reglamento establecía un modo específico de compatibilidad que no limitaba el ámbito de aplicación del artículo 106.2 del TFUE. Dicho de otro modo, unas y otras ayudas tendrían una consideración distinta. Además, con esta nueva ayuda no se superarían las cantidades previstas en el Plan Nacional de Reserva Estratégica de carbón 2012-2021, aprobado en aplicación del citado Reglamento 1407/2002. Sin embargo, se echan de menos consideraciones sobre la necesidad y proporcionalidad de las medidas de ayuda al sector minero, cuestión sobre la cual no se efectuó razonamiento alguno. Puede que pesase demasiado el que la mayoría de las adquisiciones de carbón importado por España procediesen de terceros Estados (apartado 100 de la decisión).

En cambio, es interesante la opinión de la extinta Comisión Nacional de Competencia (CNC) sobre el posterior Real decreto 134/2010⁴⁵. El primer párrafo del informe IPN 33/09 se refiere de forma elocuente, como punto de partida de la medida, no al riesgo de desabastecimiento del sistema español, sino al excedente de carbón acumulado debido a la contracción de la demanda de electricidad y al desarrollo de las tecnologías renovables.

El informe añadió que el mecanismo de resolución de restricciones por garantía de suministro suponía una distorsión tanto a la formación de precios en el mercado como sobre los costes del sistema y sobre los incentivos a la inversión y al comportamiento estratégico de los agentes, en este último caso en vista de que las inversiones en nueva capacidad de generación térmica podrían paralizarse por el riesgo a ser desacopladas del mercado⁴⁶.

La CNC cuestionó que el objetivo de garantizar la seguridad del suministro justificase la necesidad de la medida, en sentido contrario a lo que más tarde declararían tanto la Comisión Europea como el Tribunal General de la UE. La CNC señaló que, en vista de la reducción de la demanda debido a la crisis económica, la seguridad del suministro no parecía estar en peligro a corto plazo. Y tampoco parecía necesario asegurar la supervivencia de las centrales térmicas de carbón autóctono por razones de seguridad del suministro. El carácter gestionable y proveedor de servicios de ajuste del sistema de dichas centrales era propio, también, de otras tecnologías (fuel, ciclos combinados, etc.). A ello se añadieron consideraciones sobre el mayor coste y menor eficiencia del carbón nacional⁴⁷. La medida se consideró asimismo desproporcionada en relación con el objetivo de seguridad de suministro supuestamente perseguido.

44 Nos referimos al Reglamento 1407/2002, de 23 de julio de 2002, sobre las ayudas estatales a la industria del carbón (DOCE 205, de 2 de agosto de 2002). Dicho reglamento fue sustituido por la Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, relativa a las ayudas de Estado destinadas a facilitar el cierre de las minas de carbón no competitivas, la cual prolongó hasta 2018 la posibilidad de que los estados concedieran ayudas para la generación de electricidad a partir de carbón.

45 IPN 33/09 Real decreto de resolución de restricciones por garantía de suministro. Con posterioridad, se emitió el informe IPN 44/10, sobre la modificación de dicho real decreto por el posteriormente aprobado como Real decreto 1221/2010.

46 Las distorsiones que dicho procedimiento de resolución de restricciones en los precios del mercado diario, con afección a las tarifas de acceso, así como en el desarrollo del mercado ibérico de electricidad, puso de manifiesto, asimismo, el anterior regulador energético en el citado "Informe 29/2009 de la CNE sobre la propuesta de real decreto por el que se crea el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro" (2009).

47 P. 16 del citado informe IPN 33/09: «Debe recordarse, en primer lugar, que el carbón nacional resulta muy ineficiente en la producción energética, con baja capacidad calorífica y coste elevado, en comparación con el carbón internacional. Así, en los últimos años ha caído el consumo de este carbón y ha aumentado el de carbón importado como reflejo de esta diferencia».

Sobre la condición de ayuda de Estado de la medida (más tarde confirmada por la Comisión Europea), la CNC señaló la existencia de ventaja a los productores de carbón autóctono «en cuanto que se asegura a aquéllos una demanda que en condiciones de mercado no estarían en condiciones de obtener, en principio debido a los menores precios y mayor calidad calorífica del carbón extranjero» (p. 26). La CNC consideró, asimismo, que la medida era especialmente falseadora de la competencia con relación a dichos productores de carbón nacional, pues la «reserva de funcionamiento atribuida al carbón autóctono para la generación de energía eléctrica sitúa a los productores de carbón nacional en una posición privilegiada con respecto al carbón de otra procedencia geográfica» (p. 28).

5 El arrinconamiento de las energías renovables y la oportunidad de restablecer un mecanismo de este tipo

El incentivo a la generación con carbón autóctono, mantenido desde su entrada en funcionamiento en febrero de 2011 hasta finales de 2014, ha coincidido con la drástica reducción de incentivos a la generación renovable. Y ello a pesar de que este último modo de generación favorece la seguridad del suministro de un país tan dependiente energéticamente como España, además de tener un claro beneficio medioambiental⁴⁸.

La reducción de incentivos a la generación renovable se acentuó a partir de 2008 debido a diversos factores, entre los que destacan la coincidencia del agravamiento de la crisis económica y de la acumulación de déficit tarifario con el aumento de costes debido a una cierta sobreinstalación, particularmente de tecnología fotovoltaica⁴⁹. Así, en 2008 se creó el Registro estatal de preasignación de retribución para instalaciones fotovoltaicas, generalizado en 2009 al resto de tecnologías (Real decreto-ley 6/2009)⁵⁰. Esa medida vino seguida de otras muchas⁵¹.

48 Respecto de la dependencia energética de España y la contribución de las energías renovables a la seguridad del suministro, puede consultarse, entre otros, a 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, p. 540; así como a DOLADER I CLARA, J., "La seguridad del aprovisionamiento", *Energía y regulación*, Aranzadi, Navarra, 2007, p. 284.

49 Sobre la evolución de las energías renovables y sus incentivos, puede consultarse, entre otros, 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 y 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.º 257, 2010; a NEBREDA PÉREZ, J., *Aspectos jurídicos de la producción eléctrica en régimen especial*, Civitas, Madrid, 2009; o a 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 febrero de 2014, quienes califican de burbuja fotovoltaica lo sucedido entre 2007 y 2008.

50 La exposición de motivos del Real decreto-ley 6/2009 señala: «Por su creciente incidencia sobre el déficit de tarifa, se establecen mecanismos respecto al sistema retributivo de las instalaciones del régimen especial. La tendencia que están siguiendo estas tecnologías podría poner en riesgo, a corto plazo, la sostenibilidad del sistema». Al respecto de la influencia del déficit en las energías renovables, puede 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 del coste del régimen especial desembocó, tras innumerables reformas normativas, en el Real decreto-ley 1/2012, que suspendió los procedimientos de preasignación y suprimió el régimen de primas para nuevas instalaciones de régimen especial. Al respecto, puede 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. 156, 2012. Por Sentencia 48/2015, de 5 de marzo de 2015, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de la Xunta de Galicia frente a dicho Real decreto-ley (BOE 85, de 9 de abril de 2015).

El proceso desembocó en el Real decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, cuyo sistema se trasladó al artículo 14.7 de la Ley 24/2013⁵². Dicho precepto fue desarrollado mediante el Real decreto 413/2014 y la Orden IET/1045/2014, conformando todo ello la parte esencial del vigente marco normativo⁵³.

Con arreglo al nuevo sistema, los incentivos a la generación renovable se otorgan ahora mediante una retribución específica, adicional al precio de mercado, de carácter excepcional, sin que exista un derecho incondicional a ésta (artículos 6.d y 9.2 del Real decreto 413/2014). Tal retribución está basada en parámetros estándar necesarios para realizar la actividad. El sistema prepara el camino para la total integración en el mercado de la generación renovable y remite a mecanismos de mercado para la fijación de incentivos. En definitiva, una instalación renovable, a lo sumo, recuperará los costes que no cubra el precio de mercado, con una rentabilidad razonable, y revisable⁵⁴.

Lo cierto es que esa tendencia a la limitación y reducción de incentivos a la generación renovable se aprecia también en el ámbito de la Unión Europea⁵⁵.

La drástica reducción de la inversión en energías renovables suscita la interrogante de si la opción en favor del carbón autóctono estaba justificada, y plantea la duda de si sería conveniente reestablecer un mecanismo de este tipo en el futuro.

De entrada, existe cierta incoherencia en el trato desigual de tecnologías (carbón y renovables) que emplean fuentes autóctonas y contribuyen a la seguridad del suministro, contando las renovables a su favor con un mayor beneficio medioambiental. Es más, uno de los motivos del fomento a la generación mediante carbón nacional fue el desplazamiento de dicha tecnología por el aumento de la generación renovable.

Y ello pese a que el coste total del mecanismo de resolución de restricciones por garantía de suministro (unos 1.400 millones de euros) y la retribución al sector renovable (más de 30.600 millones de euros entre 2011 y 2014) no sean, ciertamente, de una magnitud equiparable⁵⁶.

52 Al respecto del nuevo marco de las energías renovables, en la Ley 24/2013, puede 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. 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 1428 y ss.

53 Real decreto 413/2013, 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, desarrollado por la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, por la que se aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Un primer análisis de dicha orden puede consultarse en MENDOZA LOSANA, A. I., "Guía breve para la aplicación de la orden de renovables", *Diario La Ley*, n. 8357, 2014.

54 La nota de prensa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo sobre la aprobación del Real decreto 413/2014 señala que la rentabilidad de las instalaciones se ha fijado en el entorno del 7,4% para cada instalación tipo ("El Gobierno da certidumbre regulatoria al sector de renovables, cogeneración y residuos con el nuevo régimen de retribución", <http://www.minetur.gob.es/es-ES/GabinetePrensa/Notas-Prensa/2014/Paginas/npregulatoriaalsectorderenovables,cogeneracionyresiduos.aspx>, 21 de abril de 2015).

55 En "Renewable Energy: a major player in the European energy market", 6 de junio de 2012, COM (2012) 271, la Comisión Europea afirmó que la energía renovable debería integrarse paulatinamente en el mercado con poca o ninguna ayuda. En 2013, la Comisión anunció la reforma en materia de ayudas en esa línea ("Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública", 5 de noviembre de 2013, C (2013) 7243 final), lo cual plasmó en las directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (DOUE n. C 200, de 28 de junio de 2014).

56 El coste total del mecanismo ha sido del orden de 1.389,8 millones de euros, según resulta de información publicada por Red Eléctrica de España (www.esios.ree.es, apartados "garantía de suministro/coste total/anual", 21 de abril de 2015). La retribución total del régimen renovable entre 2011 y 2014 ha ascendido a más de 30.600 millones, según publica la CNMC (<http://cnmc.es/es-es/energia/energiaelctrica/régimenespecialyliquidaciones.aspx?p=p4&ti=Ventas régimen especial>, 21 de abril de 2015).

El trato desigual a uno y otro se explica, como acabamos de ver, por el inadecuado diseño de los incentivos al sector renovable, lo que dio lugar a cierta sobreinstalación y al aumento de coste en un contexto de crisis económica y de acumulación de déficit tarifario.

Sucede que tal contexto económico era también el existente en el momento de aprobarse unas medidas que, más que garantizar la seguridad del suministro, parecían destinadas a fomentar el consumo de carbón nacional. Así, la CNC (informe IPN 33/09) afirmó que tales medidas se adoptaron en vista del elevado stock de carbón nacional acumulado sin que, en cambio, pareciese estar en riesgo el suministro a corto plazo (algo evidente, en vista de la contracción de la demanda eléctrica debido a la crisis)⁵⁷. De hecho, el anterior regulador energético español, la CNE, insistió tras la entrada en funcionamiento del mecanismo de resolución de restricciones en la sobrecapacidad del sistema español y en la necesidad de suprimir el mecanismo de fomento al carbón nacional⁵⁸.

Tampoco parecía justificado el sistema, dijo la CNC, en motivos de conservación del parque generador de carbón nacional. Otras tecnologías (fuel, bombeo, ciclo combinado) eran también gestionables (a diferencia de las renovables) y proveedoras de servicios de ajuste. A ello hay que unir el alto precio y el escaso poder calorífico del carbón nacional, como también señaló la CNC⁵⁹.

Si bien la tendencia a la reducción de incentivos a la generación renovable parece consolidada, últimamente se ha suscitado la posibilidad de restaurar un mecanismo de fomento del carbón nacional. Dicho sistema de incentivos, que requeriría la autorización de la Comisión Europea, se basaría también en razones de seguridad del suministro. El incentivo estaría vinculado a mejoras medioambientales en las instalaciones que usen carbón nacional y que supongan una mejora en sus valores de emisión, con el objetivo último de garantizar la sostenibilidad de la minería del carbón⁶⁰. La necesidad de acometer reformas que reduzcan las emisiones ha sido apuntada también desde el propio sector energético⁶¹.

En vista del precedente analizado, esa decisión de restaurar un sistema de incentivos al carbón nacional con cargo al sistema eléctrico parece cuestionable, y ello porque sigue sin apreciarse un riesgo al suministro que justifique la ayuda a la industria minera extractiva con fondos de dicho (endeudado) sistema⁶².

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, octubre de 2014, p. 63, para quien las motivaciones de la intervención regulatoria serían no de seguridad de suministro, sino por «motivos de política social respecto a la industria minera autóctona».

58 Es significativo el informe de la CNE sobre "Propuesta del mecanismo por el que se establece el servicio de garantía de suministro" (5 de diciembre de 2012) en el que se destaca tanto «la existencia en la actualidad de un exceso de capacidad de generación eléctrica» (p. 1), como el «impacto del mecanismo de restricciones por garantía de suministro que ha motivado un desplazamiento de las centrales de ciclo combinado en favor de un mayor funcionamiento de las centrales de carbón autóctono, mecanismo sobre el que esta Comisión ha reiterado en diversos informes la necesidad de su eliminación» (p. 2).

59 La CNE confirmó que el alto coste de las centrales de carbón autóctono durante 2009 y 2010 había supuesto su escaso funcionamiento ("Informe sobre el sector energético español. Parte I. Medidas para garantizar la sostenibilidad económico-financiera del sistema eléctrico", 7 de marzo de 2012, pp. 33 y 34).

60 *Vid.* nota de prensa de 31 de marzo de 2015, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, "El Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha reunido hoy a la Comisión de Seguimiento del Carbón" (disponible <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, junio de 2010, p. 46.

62 Con fecha de 30 de septiembre de 2015 la CNMC aprobó un "Informe sobre la propuesta de orden por la que se regula el mecanismo de capacidad para la mejora medioambiental en determinadas instalaciones de producción de electricidad" (IPN/DE/009/15) en el cual cuestionó la necesidad y la proporcionalidad del nuevo sistema de incentivos propuesto. El informe concluyó, en esencia, que

En particular, de los indicadores energéticos publicados por el regulador se aprecia que la recuperación de la demanda eléctrica está siendo moderada, tendencia que no parece que vaya a cambiar a corto plazo⁶³. Y de esos mismos indicadores resulta la adecuada composición del mix energético español. Así, por ejemplo, en enero de 2015, de las diez tecnologías que contribuyeron a cubrir la demanda, ninguna de ellas cubrió, por sí sola, más del 22 por ciento de dicha demanda⁶⁴.

Lo anterior nos lleva a concluir que las ayudas al sector de la minería del carbón deberán otorgarse, en su caso, por medios distintos de los que imponen cargas adicionales a las maltrechas cuentas del sector eléctrico, cuyo déficit acumulado en 2014 alcanzó los treinta mil millones de euros.

6 Reflexiones finales

I. El concepto (jurídicamente indeterminado) de garantía de suministro parece estar perdiendo su componente de derecho al suministro de los consumidores, en lo que parece el paso previo a la definitiva liberalización del mercado minorista, para limitarse a una garantía de abastecimiento de los consumidores conectados a las redes. De entre los diversos modos en que tal abastecimiento a los consumidores puede garantizarse, España ha optado por emplear cierta proporción de carbón nacional para la generación de energía eléctrica.

II. El mecanismo de resolución de restricciones por garantía de suministro regulado en el Real decreto 134/2010 cuenta con tres elementos esenciales: i) la obligación de producir para determinadas centrales que emplean carbón autóctono; ii) la preferencia para dicho modo de generación a costa de otras centrales de producción térmica; y iii) la obligación de compra de carbón autóctono para las generadoras obligadas a producir.

III. El mecanismo anterior fue notificado por las autoridades españolas a la Comisión Europea por contener elementos que podrían constituir ayuda de Estado. La Comisión confirmó tal carácter de ayuda y, tras ciertas modificaciones incluidas por España, autorizó el mecanismo de restricciones por tratarse de una compensación de servicio público, por razones de seguridad del suministro, a empresas encargadas de la gestión de servicios de interés general. Dicha decisión positiva de la Comisión Europea fue confirmada por el Tribunal General de la UE. En particular, tanto en la decisión como en la sentencia se consideró la ayuda a la industria extractiva de carbón como un aspecto accesorio de las ayudas destinadas a garantizar la seguridad del suministro.

IV. Uno de los motivos del recurso ante el Tribunal General fue el insuficiente examen realizado por la Comisión sobre ciertos elementos de la ayuda y, en particular, sobre las obligaciones

dicho sistema no tendría encaje ni como mecanismo de capacidad (pues no existe un problema de cobertura de la demanda), ni como ayuda medioambiental (pues no estaría justificada la generación con carbón autóctono a esos fines, en detrimento de otras centrales más eficientes desde el punto de vista medioambiental). Asimismo, la CNMC consideró que tal nuevo sistema podría consistir en una extensión del anterior aprobado por el Real decreto 134/2010, de manera contraria al Derecho de la UE, además de no ser descartable que constituya una ayuda de Estado.

63 Puede verse al respecto el “Boletín de indicadores eléctricos de marzo de 2015”, de 25 de marzo de 2015 (<http://www.cnmec.es/es-es/energ%C3%ADa/energ%C3%ADa/el%C3%A9ctrica/indicadores/el%C3%A9ctricos.aspx>, 21 de abril de 2015).

64 Del mencionado “Boletín de indicadores eléctricos de marzo de 2015”, resulta que las tecnologías que más contribuyeron a cubrir la demanda fueron la nuclear y el carbón (21,7 % en ambos casos) y la eólica (19,9%). Entre las que menos aportaron a la cobertura de la demanda estuvieron la térmica renovable (1,6%) y el fuel-gas (2,2%).

de compra de carbón nacional. Aquí hemos expresado los motivos por los que coincidimos, en parte, con ese argumento. En nuestra opinión, las ayudas a las centrales de carbón nacional y las otorgadas indirectamente a la industria minera debieron tratarse con similar rigor. Sin embargo, con relación a estas últimas, no existió un verdadero análisis. En particular, la Comisión debió razonar la necesidad y la proporcionalidad de tales medidas, sujeto ello al control del tribunal. Es significativo que la CNC, anterior autoridad de competencia, destacase en su informe IPN 33/09 que la medida vendría motivada más por el almacenamiento de un considerable stock de carbón que por verdaderos motivos de garantía de suministro.

V. Las ayudas al fomento del carbón nacional han coincidido con el drástico recorte a los incentivos a la generación renovable. Esto supone una cierta incoherencia, pues este último modo de generación emplea también fuentes autóctonas de energía y contribuye a la seguridad del suministro, y ello pese a la sustancial diferencia de coste de unas y otras medidas, pues la retribución al sector renovable entre 2011 y 2014 superó en más de veinte veces el coste total del mecanismo de fomento al carbón nacional. Sin perjuicio de ello, en una situación de ausencia de riesgos para la seguridad del suministro, por la adecuada composición del mix y la lenta recuperación de la demanda de energía eléctrica, no parece aconsejable que se restaure un mecanismo de fomento del carbón nacional a corto plazo, con cargo al deficitario sistema eléctrico.

7 Bibliografía

- ÁLVAREZ PELEGRY, E., "Seguridad del suministro: el caso del carbón", *Cuadernos de Energía*, n.º 28, junio 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 febrero 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, mayo-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.
- NEBREDA 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, octubre 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