

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

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

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

58 Regap

Regap



ESTUDIOS

CASTO PÉREZ DE ARÉVALO TRILLO-FIGUEROA

Abogado

Máster en Dereito das Administracións Públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

**Summary:** Electricity has become an indispensable means for the development of today's society, resulting in important scientific, political, environmental and economic repercussions which have drawn legislators' special attention to having to constantly update the regulations to adapt it to the different vicissitudes that have arisen in order to offer guarantees of quality, efficiency and security in its supply.

In Spain this process has developed in a special way that has differentiated it from other surrounding countries (such as France, Italy or England) due to the intervention of not only public administrations but also private parties. This has led to developing various legal formulae that harmonize this double participation.

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

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 A implantación da electricidade en España: século e medio de avances normativos. 3 A liberalización enerxética: evolución lexislativa. 3.1 A Lei 54/1997, do 27 de novembro, do sector eléctrico. 3.1.1 Actividades, estruturación e axentes que definen, funcións de cada un deles. 3.1.2 Problemas derivados desta lei: sistema referencial, problema da competencia, déficit xerado. 3.1.2.1 O tránsito do monopolio á liberalización. Os custos de transición á competencia. 3.1.2.2 O déficit de tarifa. 3.2 Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico. 3.2.1 Cambios estruturais e de funcións dos axentes. 3.2.2 Problemas afrontados e problemas que se manteñen. 4 Conclusións.

## 1 Introducción

Malia que desde moi antigo o ser humano tivo coñecemento da existencia da electricidade, non foi ata épocas ben recentes, concretamente desde mediados do século XVIII e primeiros do XIX, cando foi obxecto de estudo e posterior aplicación en diversos ámbitos da vida, tales como: a implantación da iluminación pública nos núcleos urbanos ou a súa utilización na industria en detrimento da máquina de vapor –feito que determinaría a eclosión da segunda revolución industrial–, considerándose desde entón o compoñente eléctrico como un factor clave para o desenvolvemento económico e social.

Os numerosos avances científicos e técnicos que se produciron neste sector favoreceron unha rápida implantación do tendido eléctrico ao longo dos diversos territorios e poboacións. Este feito provocou que a súa utilización resultase fortemente demandada por unha sociedade que, conforme foi pasando o tempo, buscou con maior arela gozar desta forma de enerxía, polo que en todo momento foi necesario adecuar unha lexislación *ratione materiae* coherente e actualizada, que puidese responder de xeito eficaz ás necesidades e sensibilidades que se foron suscitando.

Neste artigo analízase o proceso de implantación, publicación e posterior liberalización do mercado eléctrico en España, a lexislación desenvolvida, coas súas fortalezas e debilidades, así como o efecto causado sobre os diferentes axentes implicados, transitando desde as primeiras normas do último cuarto do século XIX ata a actual Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico.

Debido á alta complexidade deste sector, xunto coa ampla cantidade de elementos intervinientes, ademais do profundo impacto que ten na sociedade e a industria, así como

a controversia que a acompañou, resulta de grande interese estudar como se produciu este desenvolvemento desde o punto de vista lexislativo, xa que se pasou dunha xestión enteiramente pública a unha liberalización das actividades, provocando que a reforma producida coa Lei 54/1997, do sector eléctrico, conseguise abrir diferentes transaccións ou subsectores dentro do tramo eléctrico, susceptibles todos eles de funcionar como sistema de mercados regulados nun ámbito de competencia.

## 2 A implantación da electricidade en España: século e medio de avances normativos

A primeira instrución relacionada coa normativa eléctrica en España atopa a súa orixe na Real orde do 7 de marzo de 1885<sup>1</sup>, pola que se determinaba a forma de instalación dos condutores eléctricos de propiedade particular, que, estando destinado á produción da luz e sempre que impedisen a disposición, vixilancia ou o servizo das liñas telegráficas e telefónicas do Estado<sup>2</sup>, serían separados destas por conta dos seus donos na distancia que marcaba o artigo 4 do regulamento do 25 de setembro de 1882<sup>3</sup>, ou a outra maior cando así o exixise o ben do servizo público.

Uns anos máis tarde, concretamente en 1890, xurdiría a primeira norma específica concernente á electricidade; referímonos ao Real decreto do 17 de marzo, polo que se ditan as disposicións a que deben suxeitarse as industrias eléctricas que se vaian establecer en provincias ultramarinas<sup>4</sup>.

Coa intención de solucionar as diferentes exixencias que ían xurdindo, tratarase de coordinar as diversas administracións intervenientes, polo que irán aflorando numerosas disposicións e figuras xurídicas, como a Lei do 23 de marzo de 1900, reguladora da servidume forzosa de paso de corrente eléctrica, desenvolvida polo Regulamento do 7 de outubro de 1904, sendo substituído anos máis tarde polo Regulamento do 27 de marzo de 1919.

<sup>1</sup> Esa Real orde dispuña literalmente o seguinte: "*Ilmo. Sr.: Tendo en conta que as liñas telegráficas e telefónicas do Estado son obras públicas de pública utilidade, e que os condutores eléctricos de propiedade particular destinados á produción da luz, á telefonía ou á telegrafía adoitan ser un obstáculo para a construción daquelas; S.M. o Rei (Q.D.G.), de acordo co proposto por esa Dirección Xeral, servíuse dispor que os condutores eléctricos particulares que impidan a instalación, a vixilancia ou o servizo das liñas do Estado sexan separados destas por conta dos seus donos á distancia que marca o artigo 4 do regulamento do 25 de setembro de 1882 ou a outra maior que V.I. o determine cando así o exixa o ben do servizo público*".

<sup>2</sup> Cualificadas as ditas liñas telefónicas e telegráficas na mesma Real orde do 7 de marzo de 1885 como de "*obras públicas de pública utilidade*", polo que podemos establecer unha analogía co servizo de electricidade, do mesmo xeito que se podía establecer coa auga ou o gas e as canalizacións necesarias para o seu establecemento tanto na vía pública como para uso particular e privado, todo iso sen esquecer, tal como xa indicamos, que por esta época a noción de servizo público se debería interpretar desde un criterio competencial e non como o concepto que actualmente posúe de prestación reservada a unha Administración pública para satisfacer unha necesidade social.

<sup>3</sup> Refírese ao Regulamento para o establecemento e explotación de redes telefónicas con destino ao servizo público, onde se indica no seu artigo 4 que a distancia que ten que haber para que a instalación dos condutores eléctricos particulares non impida a vixilancia ou o servizo das liñas telegráficas e telefónicas do Estado ha de ser de dous metros. "*Os condutores telefónicos pertencentes a particulares ou compañías que atopen no seu curso os telegráficos ou telefónicos doutros concesionarios ou do Estado que sigan unha dirección paralela a estes ou os crucen non se colocarán a menor distancia de dous metros nin nos mesmos apoios*".

<sup>4</sup> Así o atesoura na súa exposición de motivos: "*É sensible non poder levar ás nosas posesións a lexislación peninsular, pois a excepción do Decreto do 30 de marzo de 1888 respecto á iluminación eléctrica dos teatros, na cal nada se di das condicións que deben reunir os condutores exteriores nin as máquinas xeradoras, non existe disposición expresa relativa a este importante asunto*".

A comezos do século XX dúas circunstancias marcarán un cambio estratéxico na configuración do tendido eléctrico: dun lado, a aprobación do Real decreto-lei do 12 de abril de 1924, no artigo 1 do cal se establece definitivamente a consideración de servizo público á subministración de enerxía eléctrica<sup>5</sup> e, doutro, o espectacular avance tecnolóxico experimentado, debido ao xurdimento dos transformadores de tensión, o que permitirá transportar a corrente a través de grandes distancias.

Nos anos da II República Española promulgarase a Lei do 20 de maio de 1932 sobre a concesión da servidume de liña eléctrica solicitada e o Regulamento de verificacións eléctricas e regularidade na subministración de enerxía, aprobado polo Decreto do 5 de decembro de 1933, modulando para iso a concesión de liña solicitada e a servidume de paso en fundos privados.

Durante o réxime do xeneral Franco, asentárase a regulación eléctrica co Decreto do 12 de xaneiro de 1951, sobre ordenación na distribución de enerxía eléctrica e establecemento de tarifas de aplicación, no primeiro artigo do cal modifica os artigos 82 e 83 do citado Regulamento de verificacións eléctricas e regularidade na subministración de enerxía de 1933 e que recollerá o concepto de “Rede Xeral Peninsular”. Ademais disto, conseguíronse grandes avances na implantación do tendido e as instalacións eléctricas, coa publicación da Lei de expropiación forzosa e sancións en materia de instalacións eléctricas do 18 de marzo de 1966<sup>6</sup> e o Regulamento de liñas eléctricas aéreas de alta tensión, mediante o Decreto 3151/1968, do 28 de novembro de 1968.

Nos albores do período democrático créase o Plan Enerxético 1975-1985, sendo nesta época cando se lle reconece ao Estado a competencia exclusiva sobre as bases de réxime enerxético<sup>7</sup>, polo que se incluírá o sector eléctrico como un elemento estratéxico para o desenvolvemento nacional; o Estado será o único responsable de estrutural e planificalo<sup>8</sup>. A este Plan Enerxético Nacional seguiralle o de 1983-1992, onde se explica que o sector enerxético español se atopa nunha posición desfavorable respecto aos países industriais da OCDE, debido a tres problemas fundamentais: un crecemento excesivo ao longo da década de 1970 do consumo de petróleo e do total de enerxía primaria en relación co PIB, niveis escasos de produción enerxética nacional que provocaban unha forte dependencia das importacións e unha sobrecapacidade de produción nos

<sup>5</sup> Motivada a publicación deste Real decreto-lei do 12 de abril de 1924, para concordar o anteriormente apuntado na Real orde do 14 de agosto de 1920, pola que se declaraba obrigatoria a subministración de enerxía eléctrica aos abonados. Artigo 1: “*Decláranse servizos públicos as subministracións de enerxía eléctrica, auga e gas para os abonados das empresas de distribución, correspondendo ao Ministerio de Traballo, Comercio e Industria a regulamentación de tales servizos para garantía da seguridade e intereses públicos, sen prexuízo das demais intervencións que poidan corresponder a outros departamentos, ás provincias e ao municipio sobre as concesións e contratos administrativos*”. Non se pode esquecer outra norma que ve a luz ese mesmo ano de 1924 pero uns meses antes, como foi o Estatuto municipal de 1924 aprobado por Real decreto lei do 8 de marzo, no artigo 170 do cal incluía o servizo de electricidade como un dos que se podía municipalizar con carácter de monopolio: “*Só poderán municipalizarse con carácter de monopolio os servizos de abastecemento de augas, electricidade, gas...*”.

<sup>6</sup> Existían diversas duplicidades de índole competencial, feito que pouco a pouco se resolverá nivelando a balanza en favor do Ministerio de Industria en detrimento do Ministerio de Fomento. Sobre o particular LEGUINA VILLA, J., “Instalaciones de líneas eléctricas y precariedad administrativa”, *Revista de Administración Pública*, n. 68, 1972, pp. 9-56.

<sup>7</sup> Tal como se reconece dentro das competencias exclusivas do Estado no punto 25.º do artigo 149 da Constitución española de 1978, ademais das bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica, no punto 13.º do mesmo artigo 149 da Carta magna.

<sup>8</sup> Neste sentido acódesese ao artigo 128.2 da Constitución española: “*Recoñécese a iniciativa pública na actividade económica. Mediante lei poderase reservar ao sector público recursos ou servizos esenciais, especialmente en caso de monopolio e así mesmo acordar a intervención de empresas cando así o exixise o interese xeral*”.

subsectores de refinación de petróleo, xeración de electricidade e regasificación. Por estes motivos, establécese un Plan de Saneamento Financeiro a través do Real decreto 774/1984, do 18 de abril, polo que se establecen novas tarifas eléctricas.

Nesta etapa xurdirá a Lei 49/1984, de explotación unificada do sistema eléctrico nacional, do 26 de decembro, coa que se nacionaliza a rede de alta tensión<sup>9</sup>, e que será a predecesora do coñecido como Marco Legal Estable (MLE) que se inicia co Real decreto 1538/1987, do 11 de decembro, polo que se determina a tarifa eléctrica das empresas xestoras do servizo, e que abranguería o ciclo comprendido entre 1984-1997<sup>10</sup>.

Este Marco Legal Estable baseábase nun sistema multiproducto, xa que a forma de retribución ás empresas non se baseaba nos custos efectivamente xerados, senón nuns custos estándar que previamente foran calculados polo regulador de xeito similar para todas as empresas<sup>11</sup>. Búscase fomentar a eficiencia do sector mediante a implantación dun sistema de incentivos na xestión de empresas, ademais de procurar a estabilidade financeira e reducir as incertezas derivadas da xestión da actividade da subministración eléctrica a través da garantía na recuperación dos investimentos<sup>12</sup>.

A realidade final é que as necesidades financeiras das empresas non conseguiron ser cubertas, o que desembocou nun desequilibrio que provocou unha clara insolvencia técnica<sup>13</sup>.

Para rematar esta introdución –a xeito de repaso histórico– da regulación eléctrica en España antes do comezo da liberalización enerxética, deberemos acudir á Lei 40/1994, do 30 de decembro, de ordenación do sistema eléctrico nacional, pola que se crea a Comisión do Sistema Eléctrico Nacional como ente regulador do sistema e coa que se intenta unha tímida pero frustrada apertura á competencia coa creación do denominado “*sistema independente*” como alternativa ao sistema integrado<sup>14</sup>.

### 3 A liberalización enerxética: evolución legislativa

Coa adhesión de España ás Comunidades Europeas (na actualidade Unión Europea), acéptanse os principios de efecto directo e de primacía do dereito Europeo, segundo os

<sup>9</sup> Artigo 1.1 da Lei 49/1984, do 26 de decembro, sobre explotación unificada do sistema eléctrico nacional: “*A explotación unificada do sistema eléctrico nacional a través das redes de alta tensión é un servizo público de titularidade estatal*”.

<sup>10</sup> Artigo 1: “*A tarifa eléctrica, como retribución global e conxunta do sistema eléctrico nacional, fíxase por aplicación do sistema de ingresos e custos estándares establecidos neste real decreto, sen prexuízo das demais normas de aplicación*”.

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

<sup>12</sup> Co Marco Legal Estable trátase de “*proporcionar un marco de referencia estable referido ao sistema de ingresos das empresas que subministran enerxía eléctrica e especialmente dun compoñente básico deste sistema, a determinación da tarifa eléctrica en condicións de mínimo custo, posibilitando así a prestación do servizo en condicións económicas axeitadas para os subscritores finais*”, REE (Red Eléctrica de España), *El Marco Legal Estable. Economía del sector eléctrico español 1988-1997*, Alcobendas, 2006, pp. 10-11 (Versión electrónica en [www.ree.es](http://www.ree.es)).

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

<sup>14</sup> E que se baseaba, segundo se recolle na exposición de motivos: “*na liberdade de instalación e operación económica, só restrinxido pola preservación dos dereitos de terceiros e polas limitacións técnicas inherentes á propia natureza da industria eléctrica*”.

cales, este dereito da Unión prevalece sobre o nacional, todo iso coa intención de crear un mercado común no cal fose posible a libre circulación de bens e servizos, o que, trasladado ao ámbito que nos compete, isto é, a enerxía eléctrica, non se verá cristalizado ata a publicación da Directiva 96/92/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 19 de decembro de 1996, sobre normas comúns para o mercado interior da electricidade<sup>15</sup>. Mediante esta norma instábase os Estados membros a que comezasen a súa apertura á liberalización e competitividade enerxética como requisitos indispensables para a consecución do mercado interior da enerxía. A transposición desta Directiva en España levarase a cabo a través da Lei 54/1997, do 27 de novembro, do sector eléctrico, á que seguirán as súas diversas modificacións como consecuencia de sucesivas directivas que iremos tratando nas seguintes epígrafes, ata chegar á vixente Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico.

### 3.1 A Lei 54/1997, do 27 de novembro, do sector eléctrico

Unha vez expostos os antecedentes histórico-xurídicos previos á liberalización eléctrica, centrarémonos na Lei 54/1997, do 27 de novembro, que supuxo un paradigma na concepción do sector eléctrico, ata entón clasificado como servizo público e que a partir desta norma será substituído por unha expresa garantía de subministración a todos os consumidores que o demanden dentro dos límites do territorio nacional<sup>16</sup>, ademais de recibir a cualificación de “*servizo esencial*”<sup>17</sup>.

O novo sistema eléctrico tratará de actuar arredor dos principios de obxectividade, transparencia e libre competencia, outorgándolle unha maior presenza á independencia da iniciativa empresarial, todo iso sen deixar de estar regulado polas administracións e organismos pertinentes que se encargarán da coordinación económica e técnica –sendo estas actividades unha novidade da lei e que substituirán a antiga explotación unificada e a comercialización como subministración a prezo libre<sup>18</sup>–, así como evitar prácticas colusorias que puidesen desvirtuar a boa marcha da competitividade<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Obviamente xa se levaba moito tempo traballando na consecución do mercado interior da electricidade e, de entre as numerosas normas que preceden esta Directiva 96/92 CE, destacamos: a Directiva 90/547/CEE do Consello, do 29 de outubro de 1990, relativa ao tránsito de electricidade polas grandes redes, e a Directiva 90/377/CEE do Consello, do 29 de xuño de 1990, relativa a un procedemento comunitario que garanta a transparencia dos prezos aplicables aos consumidores industriais finais de gas e de electricidade.

<sup>16</sup> Así se recolle na súa exposición de motivos e acto seguido incide no abandono do sector eléctrico como un servizo público ao afirmar: “*A explotación unificada do sistema eléctrico nacional deixa de ser un servizo público de titularidade estatal desenvolvido polo Estado mediante unha sociedade de maioría pública e as súas funcións son asumidas por dúas sociedades mercantís e privadas, responsables respectivamente da xestión económica e técnica do sistema*”. BOE n. 285, do 28/11/1997.

<sup>17</sup> Así o define o artigo 2.2 da lei ao referirse ás actividades destinadas á subministración de enerxía eléctrica: “*Estas actividades exercense garantindo a subministración de enerxía eléctrica a todos os consumidores demandantes do servizo dentro do territorio nacional e terán a consideración de servizo esencial*”.

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

<sup>19</sup> Por este motivo, a través desta lei “*dótase a Comisión Nacional do Sistema Eléctrico de amplas facultades en materia de solici­tude de información e de resolución de conflitos, e arbitrase a súa colaboración coas instancias administrativas encargadas da defensa da competencia*”.

Este novo enfoque no sector eléctrico levará consigo unha profunda modificación na súa ordenación, pasando dunha regulación omnipresente do Estado a unha accesoria e supeditada ao mercado, coñecida como “*regulación para a competencia*”<sup>20</sup>.

Outro dos temas que se aborda, concretamente no artigo 3, é a distribución de competencias administrativas entre as comunidades autónomas e a Administración xeral do Estado, mantendo un peso importante desta última non só nas múltiples atribucións enunciadas neste apartado, senón tamén no tocante á planificación eléctrica, que se abordará no artigo 4, transitando, polo tanto, do modelo tradicional fundamentado nunha exhaustiva planificación central vinculante a unha pretendida planificación indicativa de carácter estratéxico, escudriñando a súa integración na economía de mercado<sup>21</sup>. A razón de ser desta nova planificación estriba en concederlles ás empresas eléctricas unha marxe de liberdade de actuación baixo a supervisión dunhas intervencións cominadas pola Administración.

### 3.1.1 Actividades, estruturación e axentes que definen, funcións de cada un deles

Establécese o réxime xurídico para cada unha das actividades, as cales serán retribuídas<sup>22</sup> con cargo ás tarifas e as peaxes para as reguladas<sup>23</sup> (transporte, distribución e as de coordinación económica e técnica) e segundo os prezos acordados para as liberalizadas (producción e comercialización). Todo iso establecerase regulamentariamente

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

<sup>21</sup> En canto á transformación vivida na planificación ao cambiar da Central Vinculante á Planificación Estratéxica, seguimos a teoría mostrada por ARIÑO e LÓPEZ DE CASTRO, os cales se mostran enerxicamente a favor desta última xuridía a partir da Lei 54/1997, como o modelo a seguir no noso sistema eléctrico. ARIÑO ORTIZ, G., e LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La planificación”, *Comentarios a la Constitución socioeconómica de España*, Comares, Granada, 2002, pp. 486-493.

<sup>22</sup> A retribución de cada unha delas realizarase segundo se recolle no artigo 16:  
Para a actividade de produción incorporaranse os conceptos de:  
- Prezo marxinal: correspondente á oferta realizada pola última unidade de produción cuxa entrada no sistema fora necesaria para atender a demanda de enerxía eléctrica.  
- Garantía de potencia: que cada unidade de produción preste efectivamente o sistema.  
- Servizos complementarios: da produción de enerxía eléctrica necesarios para garantir unha subministración axeitada ao consumidor, para os que se deberá establecer regulamentariamente cales gozarán desta consideración, así como o seu réxime retributivo.

Respecto á función de transporte, a súa retribución establecerase regulamentariamente e permitirá fixar a que lle corresponde a cada suxeito atendendo aos custos de investimento, operación e mantemento das instalacións, así como outros importes necesarios para desenvolver a actividade.

Na actividade de distribución, a retribución tamén se fixará regulamentariamente, recoñecéndoselle a cada suxeito, ademais dos custos de investimento, operación e mantemento das instalacións, os de enerxía circulada, modelo que caracteriza as zonas de distribución, os incentivos que correspondan pola calidade da subministración e a redución das perdas, así como outros gastos necesarios para desenvolver a actividade.

A retribución da actividade de comercialización dependerá de se se trata de clientes a tarifa, para os que se realizará atendendo aos custos derivados das actividades que se estimen necesarias para subministrar enerxía aos ditos consumidores, así como, se é o caso, os asociados a programas de incentivación da xestión da demanda, ou de se se trata de clientes cualificados, sendo neste caso cubertos os custos de comercialización os que libremente se pactasen entre os devanditos clientes e os comercializadores.

Os custos permanentes de funcionamento do sistema serán: custos en territorios insulares e extrapeninsulares, custos recoñecidos ao operador do sistema e ao operador do mercado, custos de funcionamento da Comisión Nacional do Sistema Eléctrico.

Para finalizar, indicar que tamén existen uns custos de diversificación e seguridade de abastecemento e de que o réxime económico dos dereitos por acometidas e demais actuacións necesarias para atender os requirimentos de subministración dos usuarios se fixará regulamentariamente.

<sup>23</sup> Aínda que hai que dicir que as actividades de transporte e distribución se liberalizan a través da xeneralización do acceso de terceiros ás redes.

baseándose en criterios obxectivos, transparentes e non discriminatorios a prol da eficiencia económica e técnica, ademais da calidade da subministración. Estas actividades viñan sendo realizadas na súa totalidade polas empresas eléctricas, pero a partir de agora obrígaselles a separarse xuridicamente<sup>24</sup>. As ditas actividades son:

- Producción: recollida no título IV da lei, no artigo 21 trátase o tema da autorización administrativa previa. “*A construción, explotación, modificación substancial e peche de cada instalación de produción de enerxía eléctrica estará sometida ao réxime de autorización administrativa previa*”. Existen dúas formas de produción de enerxía eléctrica: réxime ordinario polo que se rexen a maioría das instalacións e o réxime especial no cal se incluírán unha serie de instalacións que deberán reunir unhas características, tales como que a potencia instalada non supere os 50 MW, ademais de que se utilice como enerxía primaria ningunha das catalogadas como renovables non consumibles e que supoñan un alto rendemento enerxético.

- Transporte: título VI, é unha das actividades reguladas, quedando excluída da pretendida planificación indicativa<sup>25</sup> pola que se recoñece o dereito á libre instalación e o principio de libre competencia<sup>26</sup>. O seu funcionamento será supervisado polo xector da rede en alta tensión (REDESA), quen pola súa vez desempeñará as funcións de operador do sistema.

- Distribución: título VII, tamén actividade regulada, en que se recoñece a libre iniciativa empresarial, aínda que convén matizala, pois en realidade quedaba sometida a unha acentuada intervención administrativa<sup>27</sup>.

- Comercialización: baséase nos principios de liberdade de contratación e de elección de subministrador, establecéndose un período transitorio de dez anos para que o proceso de comercialización se desenvolva plenamente, diferenciándose, como xa se explicou, entre consumidores a tarifa e cualificados.

Estas actividades virán sendo desenvolvidas polos diversos axentes intervinientes no mercado, descritos no artigo 9:

- Produtores: son as persoas físicas ou xurídicas que xeran enerxía eléctrica, e tamén se encargan de construír, operar e manter as centrais de produción. Recóllese tamén

<sup>24</sup> A través do artigo 14 da lei indícase que as sociedades mercantís que desenvolvan algunha das actividades reguladas (recordemos: xestión económica e técnica do sistema, o transporte e a distribución) “*deben ter como obxecto social exclusivo o seu desenvolvemento sen que poidan, polo tanto, realizar actividades de produción ou de comercialización*”.

<sup>25</sup> A dita planificación indicativa terá carácter estratéxico, escudriñando a súa integración na economía de mercado. Respecto á transformación vivida na planificación ao cambiar da Central Vinculante á Planificación Estratéxica, seguimos a teoría mostrada por ARIÑO e LÓPEZ DE CASTRO, os cales se mostran enerxicamente a favor desta última, xurdida a partir da Lei 54/1997, como o modelo a seguir no noso sistema eléctrico. ARIÑO ORTIZ, G., e LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La planificación”, cit., pp. 486-493.

<sup>26</sup> Tal como se advirte na exposición de motivos, onde se establece que “*A planificación estatal, por último, queda restrinxida ás instalacións de transporte, buscando así a súa imbricación na planificación urbanística e na ordenación do territorio*”.

<sup>27</sup> Neste mesmo sentido expresábase DE LA CRUZ FERRER ao sinalar respecto á actividade de distribución que, coa nova Lei 54/1997, se desfecía o seu sometemento á planificación, suprimindo definitivamente unha técnica que, non obstante, estivera presente na Lei de ordenación do sistema eléctrico nacional de 1994, pero matizando que, aínda que a lei recoñecese a libre iniciativa empresarial para o desenvolvemento desta actividade de distribución, tería que someterse a unha intervención administrativa especialmente intensa e que non era outra que o réxime de autorización de instalacións. DE LA CRUZ FERRER, J., “El debate sobre el régimen jurídico del tendido de redes de distribución y de su acceso y conexión a otras redes”, *Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red (REDETI)*, Ano n. 7, n. 20, 2004, pp. 18-19.



a figura dos autoprodutores de enerxía eléctrica, que son aquelas persoas físicas ou xurídicas que xeran electricidade fundamentalmente para o seu propio uso.

- Operador do mercado: sociedade mercantil<sup>28</sup> responsable da xestión económica do sistema; asume o despacho das ofertas de compra e venda de enerxía eléctrica, exercendo as súas funcións baixo o respecto aos principios de transparencia, obxectividade e independencia<sup>29</sup>. O devandito operador encárgase de axustar, por un lado, o mercado organizado coñecido como *pool* (que inclúe tres tramos: o mercado diario, o mercado intradiario e o mercado de servizos complementarios<sup>30</sup>) e, por outro, a denominada contratación bilateral física, quedando todo iso desenvolvido regulamentariamente a través do Real decreto 2019/1997, do 26 de decembro, de organización do mercado de produción de enerxía eléctrica<sup>31</sup>.

- Operador do sistema: sociedade mercantil responsable da xestión técnica do sistema. Terá por obxecto garantir a continuidade e seguridade da subministración eléctrica e a correcta coordinación do sistema de produción e transporte. Exercerá as súas funcións en coordinación co operador do mercado, baixo os principios de transparencia, obxectividade e independencia.

- Transportista: o xestor da rede de transporte que se encarga do desenvolvemento e ampliación da rede de transporte en alta tensión. En 1985, baseándose na Lei 49/1984, do 26 de decembro, créase Red Eléctrica, quen fará desde entón as funcións de transporte de electricidade e as de operador do sistema.

- Distribuidores: son sociedades mercantís que teñen a función de distribuír enerxía eléctrica, así como construír, manter e operar as instalacións de distribución destinadas a situar a enerxía nos puntos de consumo e proceder á súa venda a aqueles consumidores finais que aduqiran a enerxía eléctrica a tarifa ou a outros distribuidores que tamén aduqiran a enerxía eléctrica a tarifa. A distribución será obxecto de ordenación atendendo á necesaria coordinación do seu funcionamento, á normativa uniforme que se requira, á súa retribución conxunta e ás competencias autonómicas.

- Os comercializadores: son aquelas persoas xurídicas que, accedendo ás redes de transporte ou distribución, teñen como función a venda de enerxía eléctrica aos consumidores que teñan a condición de cualificados ou a outros suxeitos do sistema.

<sup>28</sup> O seu capital social divídese en accións ou partes alícuotas de igual valor nominal. Sobre o particular, CABALLERO SÁNCHEZ, R., "Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de compañía regulada al servicio del mercado", *Revista de Administración Pública*, n. 181, 2010, pp. 166 e ss.

<sup>29</sup> O 14 de novembro de 2001, asíñase en Madrid o *Protocolo de colaboración entre as administracións española e portuguesa para a creación do Mercado Ibérico da Electricidade. Establécese que o día 1 de xaneiro de 2003 entrará en funcionamento o Mibel, garantindo a todos os axentes establecidos en ambos os dous países o acceso ao Operador do Mercado Ibérico e ás interconexións con países terceiros, en condicións de igualdade e liberdade de contratación bilateral*. ESPEJO MARÍN, C., "La electricidad en las relaciones España-Portugal", *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografía*, Vol. 39, n. 78, 2004, pp. 71 e ss.

<sup>30</sup> A diferenciación de cada un deles recóllese no preámbulo do Real decreto 2019/1997, do 26 de decembro, de organización do Mercado de Produción de Enerxía Eléctrica: "O mercado diario recolle as transaccións de compra e venda correspondentes á produción e á subministración de enerxía para o día seguinte, o mercado intradiario é o mercado que serve como mecanismo de axuste á programación diaria e o mercado de servizos complementarios recolle as transaccións daqueles servizos indispensables para asegurar a subministración da enerxía nas condicións de calidade, fiabilidade e seguridade necesarias".

<sup>31</sup> Queda definido así no texto que abre este Real decreto: "O operador do mercado ten como misión a xestión económica do sistema. Esta inclúe a aceptación e casación das ofertas e a realización das operacións de liquidación", posteriormente, detalláranse as súas funcións e a súa composición no capítulo V.

### 3.1.2 Problemas derivados desta lei: sistema referencial, problema da competencia, déficit xerado

En termos xerais podería afirmarse que esta lei conseguiu bastantes dos obxectivos para os que foi creada; non obstante, non poucos foron os problemas xurdidos como consecuencia da magnitude do cambio que supuxo no sector eléctrico o paso dun servizo público á citada garantía de subministración, coa que se realizaba unha apertura á competencia.

Como xa apuntamos, co Marco Legal Estable realizábase unha regulación integral por parte do Estado, fixando a tarifa das empresas eléctricas e garantíndolles a recuperación dos custos de operación, investimento, mantemento e de combustible, todo iso en función das contías recoñecidas polo organismo regulador<sup>32</sup>. Foron quizais demasiadas funcións e fronteas abertas as que asumiu o Estado, feito que orixinou deficiencias e desembocou nunha escaseza de incentivos que ben puidesen favorecer a expansión na capacidade de xeración e distribución<sup>33</sup>, polo que se decidiu dar un xiro de 180 graos na forma de regulación e optar por unha liberalización que favorecese a eficiencia enerxética, a optimización de recursos e o abaratamento de prezos, asegurando sempre a seguridade na subministración, a salubridade e a protección do medio ambiente<sup>34</sup>. A consecución de todos estes obxectivos redundaría en beneficio dos consumidores; porén, non todo foi un camiño de rosas, xa que se produciron situacións e desaxustes entre os ingresos e os custos de sistema que chegaron a pór en graves apuros a sustentabilidade financeira do mercado eléctrico español e que deseguido pasamos a analizar da forma máis clarividente posible.

#### 3.1.2.1 O tránsito do monopolio á liberalización. Os custos de transición á competencia

Unha vez realizada a liberalización da xeración e o libre acceso de terceiros ás redes de transporte e distribución, procédese á separación contable de cada unha das actividades eléctricas (xeración, transporte, distribución e comercialización) co obxectivo de evitar discriminacións, subvencións cruzadas e os falseamentos da competencia, tal como se establece na Directiva 96/92/CE<sup>35</sup>, algo ao que a Lei 54/1997 non só se limitou a adoptar, senón que o levou máis alá, exixindo mesmo establecer a separación xurídica entre as

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

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

<sup>34</sup> A protección ambiental e a súa cada vez maior salvagarda e protección é unha constante en todos os sectores da actividade económica, xurídica e social, non constituíndo unha excepción, por suposto, no ámbito enerxético. De aí que se queira encomendar o seu cumprimento aos propios administrados. Véxase neste sentido: GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., "El Derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar", *Revista Internacional de Derecho Ambiental*, n. 8, 2014, pp. 133 e ss.

<sup>35</sup> Artigo 14.3: "As empresas eléctricas integradas levarán na súa contabilidade interna contas separadas para as súas actividades de xeración, transmisión e distribución e, se é o caso, de forma consolidada para outras actividades non eléctricas tal como se lles exixiría se as ditas actividades fosen realizadas por empresas distintas, co fin de evitar as discriminacións, as subvencións cruzadas e os falseamentos da competencia. Incluirán un balance e unha conta de resultados por cada actividade".

actividades reguladas e non reguladas<sup>36</sup>. A partir de agora desaparecen as tarifas fixadas administrativamente polas que se lles aseguraba ás empresas xeradoras de electricidade a recuperación dos investimentos realizados, co que se abre a posibilidade de que o prezo da electricidade no mercado non cubra a totalidade dos custos en que se incorre recoñecidos polo organismo regulador. Por este motivo, estableceuse na disposición transitoria sexta da LSE de 1997<sup>37</sup> unha habilitación que lles permitise a estas empresas recobrar o que se denominou como *custos de transición á competencia*, tamén coñecidos como *custos varados*<sup>38</sup>.

Con este compoñente, as empresas de produción de electricidade aseguraban para si unha retribución fixa e suplementaria ao prezo de comercialización. O certo é que desfiguraban o funcionamento do mercado *spot*, xa que, se o prezo de xeración resultaba superior a un nivel determinado (6 pesetas por kWh), se deducía do importe dos CTC que a empresa tivese dereito a percibir. Ademais disto, supuña un desincentivo para o desenvolvemento dos mercados a prazo (por estar reservado exclusivamente aos participantes do mercado *spot*) e un obstáculo de entrada para os novos oferentes por non poderen recibir estes pagamentos<sup>39</sup>.

Finalmente, os CTC foron suprimidos mediante o Real decreto-lei 7/2006, por estimar a Comisión Nacional da Enerxía<sup>40</sup> que as empresas xa obtiveran integramente a compensación prevista.

### 3.1.2.2 O déficit de tarifa

Este é sen dúbida ningunha o cabalo de batalla do sector eléctrico<sup>41</sup>. Trátase dun problema regulatorio de carácter estrutural que consiste en que os ingresos recibidos

<sup>36</sup> Artigo 14: "As sociedades mercantís que desenvolvan algunha ou algunhas das actividades reguladas a que se refire o apartado 2 do artigo 11 (isto é: transporte e distribución) deben ter como obxecto social exclusivo o seu desenvolvemento sen que poidan, polo tanto, realizar actividades de produción ou de comercialización, sen prexuízo da posibilidade de venda a consumidores sometidos a tarifa recoñecida aos distribuidores".

<sup>37</sup> "Recoñécese a existencia de custos de transición a réxime de mercado competitivo, previsto nesta lei, de sociedades titulares de instalacións de produción de enerxía eléctrica, que en 31 de decembro de 1997 estivesen incluídas no ámbito de aplicación do Real decreto 1538/1987, do 11 de decembro, sobre determinación da tarifa das empresas xestoras do servizo eléctrico, a percepción dunha retribución fixa, expresada en pesetas por kWh, que se calculará nos termos que regulamentariamente se establezan".

<sup>38</sup> Para unha mellor aproximación do concepto, utilizaremos a definición que deste fixo Pedro Calero: "Os custos varados defínense como o exceso de valor (ou parte non amortizada dos custos históricos, que queda pendente na contabilidade das empresas e que non se vai poder recuperar) dos activos sobre o seu valor de mercado. As súas causas son múltiples e complexas, podendo deberse entre outros factores a un cambio na tecnoloxía produtiva, ou ter a súa orixe nun cambio na regulación". CALERO PÉREZ, P., *Boletín Económico del ICE (Información Comercial Española)*, n. 2662, 2000, p. 25. En palabras de López Milla: "Trátase de custos que se recuperarían a través dos mecanismos previstos polo anterior marco regulador, pero sobre os que non existe ningunha garantía de recuperación nun ámbito competitivo, xa que o prezo de mercado pode non proporcionar suficientes ingresos". LÓPEZ MILLA, J., "Los Costes de Transición a la Competencia en el sector eléctrico español", *Revista Asturiana de Economía (RAE)*, n. 19, 2009, p. 131.

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

<sup>40</sup> Organismo Regulador que substituíu á Comisión Nacional do Sistema Eléctrico e que foi creado pola disposición adicional undécima da Lei 34/1998, do 7 de outubro, do sector de hidrocarburos, e desenvolvido polo Real decreto 1339/1999, do 31 de xullo, que aprobou o seu regulamento. En 2013, a Comisión Nacional de Enerxía integrouse na Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC).

<sup>41</sup> Segundo os datos da CNMC, á data do 31 de decembro de 2016, a débeda do sistema eléctrico ascende a 23.070,4 millóns de €, un 7,93% (case 2.000 millóns) inferior ao importe total á data do 31 de decembro de 2015 (25.056,5 millóns de €). Nos últimos 3 exercicios reduciuse en 5.704 millóns, desde o máximo histórico que se rexistrou en 2013, con 28.771 millóns de

mediante as tarifas fixadas polo Goberno<sup>42</sup> e satisfeitas polos consumidores resultan insuficientes para cubrir os custos do sistema.

No ano 2000 produciuse o primeiro déficit tarifario como consecuencia dun desaxuste entre a previsión de ingresos e custos, feito que se corrixiu dous anos despois e que obrigou o Goberno a aprobar o Real decreto 1432/2002, do 27 de decembro, co obxectivo de establecer unha metodoloxía para a determinación da tarifa eléctrica media ou de referencia, non podendo establecer un límite superior ao 2% do IPC, o cal sería financiado en primeira instancia polas empresas eléctricas, as cales o recuperarían de forma lineal ata o ano 2010.

A partir do ano 2005, o déficit de tarifa comezou a dispararse e a alcanzar valores insostibles e que aínda, á data de hoxe, fan perigar non só a situación financeira das empresas do sector eléctrico, senón a sustentabilidade mesma do sistema. Aos motivos xa citados sumáronselles as polémicas subvencións concedidas ás enerxías renovables. O feito obrigou o daquela Goberno do PSOE a aprobar o Real decreto-lei 6/2009, do 30 de abril, polo que se adoptan determinadas medidas no sector enerxético e se aproba o bono social. A través desta norma apróbase a constitución do Fondo de Titulización do Déficit do Sistema Eléctrico (FADE) e establécense límites máximos coa finalidade de acoutar o quebranto económico.

Coa intención de paliar as nefastas consecuencias que para España estaba a ter a crise global, incorpóranse actuacións en diversos sectores estratéxicos da economía española a través do Real decreto-lei 6/2010, de medidas para o impulso da recuperación económica e o emprego<sup>43</sup>, e posteriormente mediante o Real decreto-lei 14/2010, do 23 de decembro, polo que se establecen medidas urxentes para a corrección do déficit tarifario do sector eléctrico, e, debido a unha serie de circunstancias sobrevidas<sup>44</sup> que tiveron unha incidencia directa sobre a previsión de débeda, non queda máis remedio que aumentar os límites máximos establecidos no Real decreto 6/2009. Con iso buscábase conter os custos regulados, ademais de limitar as horas de funcionamento con dereito a prima das instalacións fotovoltaicas.

Malia que o propósito destas medidas era evitar a ruína do sector, o certo é que o déficit real nos anos 2009, 2010 e 2011 se situou moi por enriba dos límites sinalados inicialmente no Real decreto 6/2009. Isto obrigou a que a produción normativa continuase

---

euros. Desta forma, o déficit baixou en 1.825 millóns entre 2013 e 2014; 1.889 millóns entre 2014 e 2015; e 1.990 millóns entre 2015 e 2016. INF/DE/049/17: Informe sobre o estado actual da débeda do sistema eléctrico 31/12/2016.

<sup>42</sup> Compoñen os custos regulados da electricidade: Prezo de produción da enerxía establecido trimestralmente en poxa, transporte, distribución, primas a renovables e impostos. A todo isto, hai que engadir o custo extra que supoñen os sistemas insulares (Balears e Canarias) e extrapeninsulares (Ceuta e Melilla).

<sup>43</sup> As medidas que establecía este decreto no ámbito do sector eléctrico ían principalmente encamiñadas a impulsar as empresas de servizos enerxéticos, ademais do vehículo eléctrico e a facilitar o proceso de titulación do déficit de tarifa eléctrica.

<sup>44</sup> No preámbulo do real decreto faise referencia a elas, sendo entre outras: a crise global que estaba a atravesar a economía española, a forte caída na demanda de enerxía, unhas favorables condicións climáticas que levaron a unha maior produción eléctrica desde enerxías renovables ou o aumento do prezo dos combustibles nos mercados internacionais.

a ser abundante nos anos seguintes<sup>45</sup>, pretendendo unha redución ou mesmo supresión de réximes económicos incentivadores para certas instalacións de réxime especial e réxime ordinario, ademais de promover a diminución de custos<sup>46</sup>. Todo isto levará consigo a imposición de medidas máis restritivas a través do Real decreto-lei 13/2012, do 30 de marzo, polo que se traspoñen directivas en materia de mercados interiores de electricidade e gas e en materia de comunicacións electrónicas, e polo que se adoptan medidas para a corrección das desviacións por desaxustes entre os custos e ingresos dos sectores eléctrico e do gas.

Seguiron publicándose diversas normas de carácter parcial<sup>47</sup> que se mostraron insuficientes para resolver o problema tarifario e poder reducir os límites de déficit, o que puxo de manifesto a necesidade de realizar unha reforma integral da regulación enerxética, situación que acabou por executarse coa aprobación da Lei 24/2013, do 26 de decembro, ademais do seu desenvolvemento regulamentario.

<sup>45</sup> Tales como:

- Real decreto 437/2010, do 9 de abril, polo que se desenvolve a regulación do proceso de titulación do déficit do sistema eléctrico, co que en teoría se concluíra este asunto normativo do FADE, pero que, actuando como antesala da posterior emisión de débeda tarifaria, será modificado por:
- Real decreto 1307/2011, do 26 de setembro, co que se flexibiliza o procedemento para levar a cabo a emisión de instrumentos financeiros de forma competitiva.
- Real decreto-lei 1/2012, do 27 de xaneiro, polo que se procede á suspensión dos procedementos de preasignación de retribución e á supresión dos incentivos económicos para novas instalacións de produción de enerxía eléctrica a partir de coxeración, fontes de enerxía renovables e residuos.
- Real decreto-lei 20/2012, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade.

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

<sup>47</sup> Entre as que destacaremos:

- Lei 15/2012, do 27 de decembro, de medidas fiscais para a sustentabilidade enerxética; regúlanse tres novos impostos: o imposto sobre o valor da produción da enerxía eléctrica, o imposto sobre a produción de combustible nuclear gastado e residuos radioactivos resultantes da xeración de enerxía nucleoelectrónica e o imposto sobre o almacenamento de combustible nuclear gastado e residuos radioactivos en instalacións centralizadas. Suprímense as exencións previstas para os produtos enerxéticos utilizados na produción de enerxía eléctrica e na coxeración de electricidade e calor útil.
- Lei 17/2012, do 27 de decembro, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2013: os custos insulares e extrapeninsulares de 2012 correrán a cargo da tarifa eléctrica e non se financiarán cos orzamentos de 2013. O sistema eléctrico recibirá ingresos derivados dos tributos da Lei 15/2012 de medidas fiscais e das poxas dos dereitos de emisión de gases de efecto invernadoiro.
- Real decreto-lei 29/2012 de empregados do fogar e outras medidas de carácter económico e social: Suprimíronse os límites para o déficit da tarifa eléctrica que o Real decreto-lei 14/2010 fixara en 1.500 M€ en 2012 e cero a partir de 2013. Corríxese ou suprímese do réxime económico primado para as instalacións de réxime especial (renovables, coxeración e residuos) que incumpran as obrigas requiridas para a súa inscrición definitiva no rexistro de preasignación.
- Orde IET/221/2013, do 14 de febreiro, do Ministerio de Industria, Enerxía e Turismo, pola que se establecen as peaxes de acceso a partir de 1 de xaneiro de 2013 e as tarifas e primas das instalacións do réxime especial.
- Real decreto-lei 2/2013, do 1 de febreiro, de medidas urxentes no sistema eléctrico e no sector financeiro: adopción de determinadas medidas urxentes de redución de custos que eviten a asunción dun novo esforzo por parte dos consumidores, contribuíndo a que estes, mediante o consumo e o investimento, poidan colaborar tamén na recuperación económica.
- Real decreto-lei 9/2013, do 12 de xullo, polo que se adoptan medidas urxentes para garantir a estabilidade financeira do sistema eléctrico: habilítase o Goberno para aprobar un novo réxime xurídico e económico para as instalacións de produción de enerxía eléctrica existentes a partir de fontes de enerxía renovable, coxeración e residuos. Contémpnanse un conxunto de medidas en relación co Fondo para a Titulación do Déficit do Sistema Eléctrico. Prevese unha disposición adicional relativa ao financiamento con cargo aos orzamentos xerais do Estado unicamente de parte do extracusto de xeración eléctrica dos sistemas insulares e peninsulares. Establécense determinadas medidas en relación cos pagamentos por capacidade. Acométese a modificación do réxime de asunción do custo do bono social. Medidas relativas á revisión das peaxes de acceso, á creación do rexistro de autoconsumo e á Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia. Modifica a Lei 38/1992, do 28 de decembro, de impostos especiais en relación co imposto especial sobre o carbón.
- Lei 22/2013 de orzamentos xerais do Estado para o ano 2014: na documentación anexa ao proxecto de lei inclúense partidas para financiar os custos do sistema eléctrico en 2014.

## 3.2 Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico

Unha vez comezada a andaina da liberalización do mercado eléctrico a partir da xa mencionada Directiva 96/92/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 19 de decembro de 1996, sobre normas comúns para o mercado interior da electricidade, pola que se foron adaptando ás súas premisas as diversas lexislacións dos Estados membros e tras uns anos de funcionamento en que se produciu a separación de actividades, o libre acceso de terceiros ás redes, disociación das empresas verticalmente integradas e a imposición de obrigas de servizo público, de cara a garantir un mercado competitivo da electricidade, varias foron as medidas que as institucións comunitarias tiveron que incentivar ao comprobaren as vantaxes que supuña a completa implementación dun mercado interior da electricidade<sup>48</sup>.

Coa intención de consolidar un mercado interior plenamente aberto, derrógase a Directiva de 1996, ao publicarse a 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, coa intención de eliminar aqueles obstáculos que lles impiden aos xestores de rede –xa sexa de transporte ou de distribución– o acceso a esta en condicións de igualdade, para o cal se levarán a cabo diversas modificacións que consigan asegurar un funcionamento eficaz e competitivo que permita mellorar a competencia<sup>49</sup>, ademais de fomentar a cooperación entre as autoridades reguladoras europeas. Malia que moitas das premisas desta Directiva xa estaban recollidas na Lei 54/1997, a súa transposición realizouse a través da Lei 17/2007, do 4 de xullo, do sector eléctrico. Con esta norma refórmase a configuración da actividade de distribución, inclúense expresamente as obrigas de información e publicidade de contas das empresas, realízase unha diferenciación na rede de transporte, na cal se introduce unha separación entre transporte primario e secundario, créase unha unidade orgánica específica encargada de desenvolver as funcións de operador de sistema e xestor de redes de transporte<sup>50</sup> e créase a Oficina de Cambios de Subministrador.

Será neste mesmo ano 2007 cando a Comisión Europea, a través de dúas comunicacións: “*Unha política enerxética para Europa*” e “*Perspectivas do mercado interior do gas e da electricidade*”, incida na necesidade de acadar un auténtico mercado interior da enerxía que estea integrado e poida ser competitivo, no cal se garanta a subministración, se aumente o comercio transfronteirizo, se produza unha mellora real da eficiencia enerxética cunha maior presenza das enerxías renovables e se respecte o medio ambiente mediante a redución das emisións de gases de efecto invernadoiro<sup>51</sup>.

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

<sup>49</sup> Tendo en conta a creación do Mercado Ibérico da Electricidade mediante o Convenio Internacional relativo á constitución dun mercado ibérico da enerxía eléctrica (MIBEL) entre o Reino de España e a República Portuguesa, feito en Santiago de Compostela o 1 de outubro de 2004.

<sup>50</sup> Red Eléctrica de España, S.A., que mediante a Lei 17/2007 se converte no transportista único e operador do sistema eléctrico español (TSO).

<sup>51</sup> Idéntica política no que respecta ao medio ambiente e á redución de emisións de gases de efecto invernadoiro se levou a cabo, tamén por impulso da Unión Europea, en materia de residuos, lográndose resultados moi esperanzadores, que esperamos que se acaden así mesmo no sector enerxético. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “Los instrumentos integrantes

Isto levará á aprobación do coñecido como “*terceiro paquete enerxético*”, concretándose na 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, na cal, ademais das previsións citadas, se propón unha separación patrimonial na actividade de transporte que garanta a independencia plena con respecto aos intereses de xeración ou subministración, aínda que, de non o facer así, se lles exixirá aos Estados membros a creación de xestores de redes ou de xestores de transporte que sexan independentes dos intereses de subministración e xeración<sup>52</sup>. Finalmente, a transposición desta Directiva 2009/72/CE será executada coa Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico, no preámbulo da cal se define a subministración de enerxía eléctrica como un *servizo de interese económico xeral*, concepto que está vinculado ao dereito da Unión Europea e que se integra nas diferentes formas de intervención que ten a Administración pública na actividade económica, actuando no sector enerxético non como titular do servizo, como antano sucedía, senón como regulador deste, ao terse consumado a liberalización, salvagardando, iso si, os intereses xerais dos usuarios, en condicións de calidade, regularidade e accesibilidade, coa finalidade de conseguir a harmonización nos ámbitos económico, social e territorial<sup>53</sup>.

A Lei 24/2013, aínda que derroga case toda a Lei 54/1997, mantén en vigor a súa disposición adicional vixésimo terceira, que determina a actual estrutura societaria para o exercicio das actividades desenvolvidas por Red Eléctrica.

Regap



ESTUDIOS

### 3.2.1 Cambios estruturais e de funcións dos axentes

Unha vez analizada en conxunto a Lei 24/2013 do sector eléctrico, dedúcese unha especial dedicación por parte do lexislador en materias tales como a sustentabilidade económica e financeira do sistema eléctrico –motivado polo inadmisíbel déficit de tarifa eléctrica–, a retribución das actividades de produción, transporte e distribución, desaxustes entre ingresos e custos do sistema, ademais dunha novidosa regulación do autoconsumo. A continuación, abordaranse de xeito sucinto estas e outras cuestións.

A finalidade básica desta lei é a de garantir a subministración eléctrica cuns niveis aceptables de calidade e co mínimo custo posible, buscando así obter a máxima eficiencia, ademais de permitir un nivel de competencia efectiva no sector eléctrico, todo

---

de la política de residuos, son elementos indispensables, a la hora de ejecutar cuantas actuaciones se prevean en relación con los mismos: en particular, los planes y programas de gestión de residuos, los programas de prevención de residuos y las medidas de fomento de unos y otros”, *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 131 e ss.

<sup>52</sup> Coa intención de secundar ou reforzar as medidas indicadas nesta Directiva 2009/72/CE, aprobáronse dous regulamentos: - Regulamento (CE) n. 713/2009 do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de xullo de 2009, polo que se crea a Axencia de Cooperación de Reguladores da enerxía: con este novo organismo tratarase de asegurar que as funcións que desempeñan as autoridades reguladoras nacionais sexan de conformidade coa Directiva 2009/72/CE. - Regulamento (CE) n. 714/2009 do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de xullo de 2009, relativo ás condicións de acceso á rede para o comercio transfronteirizo de electricidade e polo que se derroga o Regulamento (CE) n. 1228/2003, en que a Rede Europea de Xestores de Redes de Transporte (REXRT) de Electricidade avalará a xestión da rede de transporte de electricidade e promoverá o comercio transfronteirizo na Comunidade.

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

iso dentro do principio de protección ambiental. Defínese a subministración de enerxía eléctrica como un servizo de interese económico xeral, distinguíndose entre actividades realizadas en réxime de monopolio natural e outras en réxime de mercado.

Na actividade de produción suprímese a diferenciación entre réxime ordinario e especial, evitándose deste xeito custos ao sistema eléctrico, ao non ter unha retribución diferente e someterse a unha regulación unificada. Iso si, gozan dunhas consideracións singulares, tales como gozar dunha retribución específica que lles permita cubrir os custos e competir en condicións de igualdade, establecer a garantía de que neste novo marco normativo se protexerán e fomentarán os investimentos nestas tecnoloxías (renovables, coxeración e residuos), así como deixar aberta a posibilidade –con carácter excepcional– de dispor de novos réximes retributivos que favorecesen a obtención de enerxía a partir de fontes renovables<sup>54</sup>.

Outra das novidades que se recollen nesta lei é a posibilidade de peche provisional das instalacións de produción, para o cal, e igual que sucede coa apertura, transmisión e modificación destas, debe someterse ás seguintes autorizacións administrativas: autorización administrativa previa, autorización administrativa de construción e autorización de explotación.

En canto ao transporte e á distribución, a idea é que se cubran os seus gastos a través das peaxes de acceso, diferenciándose así dos cargos, os cales irán destinados a sufragar os custos das actividades do sistema que correspondan<sup>55</sup>. Respecto a isto e xa facendo referencia ao mercado eléctrico no seu conxunto, establécese como novidade que o réxime xurídico do cobramento e liquidación das peaxes, cargos, prezos e retribucións reguladas, é dicir, as liquidacións de ingresos e custos do sistema, se realicen mensualmente<sup>56</sup>. Defínense os conceptos de dereito de acceso e dereito de conexión ás redes<sup>57</sup>; tamén se inclúe a definición de rede de transporte aplicable aos territorios non peninsulares, así como as funcións que debe realizar o transportista. Quedan en mans do Estado todas as instalacións de transporte primario, mentres que as de transporte secundario o serán se no seu ámbito de actuación superan o territorio dunha

<sup>54</sup> Desenvolvido a través do Real decreto 413/2014, 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.

<sup>55</sup> Réxime retributivo específico da actividade de xeración a partir de fontes de enerxía renovables, coxeración de alta eficiencia e residuos, retribución do extracusto da actividade de produción nos sistemas eléctricos nos territorios non peninsulares con réxime retributivo adicional, retribución asociada á aplicación de mecanismos de capacidade e anualidades correspondentes ao déficit do sistema eléctrico, cos seus correspondentes xuros e axustes.

<sup>56</sup> Realizaranse segundo a Orde ETU/1282/2017, do 22 de decembro, tendo como obxecto:  
a) As peaxes de acceso e os prezos unitarios para o financiamento dos pagamentos por capacidade de aplicación aos consumidores de enerxía eléctrica, así como os valores dos cargos asociados aos custos do sistema de aplicación ás modalidades de autoconsumo, a partir de o 1 de xaneiro de 2018.  
b) As anualidades do desaxuste de ingresos para 2018 e os custos definidos como cotas con destinos específicos e extracusto de produción nos sistemas eléctricos nos territorios non peninsulares.

<sup>57</sup> Artigo 33. Acceso e conexión.

1. Para os efectos desta lei entenderase por:

- a) Dereito de acceso: dereito de uso da rede nunhas condicións legal ou regulamentariamente determinadas.
- b) Dereito de conexión a un punto da rede: dereito dun suxeito a adaptarse electricamente a un punto concreto da rede de transporte existente ou planificada ou de distribución existente ou incluída nos plans de investimento aprobados pola Administración xeral do Estado nunhas condicións determinadas.
- c) Permiso de acceso: aquel que se outorga para o uso da rede á que se conecta a instalación.
- d) Permiso de conexión a un punto da rede: aquel que se outorga para poder conectar unha instalación de produción de enerxía eléctrica ou consumo a un punto concreto da rede de transporte ou, se é o caso, de distribución.



Comunidade Autónoma, sendo este criterio fundamento de non poucos problemas de interpretación en canto ao principio de territorialidade no que respecta á autorización das instalacións de transporte secundario e distribución, ademais das pautas técnicas de tensión e potencia eléctrica na autorización das instalacións de xeración e transporte primario de enerxía eléctrica.

No tocante á actividade de distribución exclusivamente, introdúcese unha definición máis detallada que a exposta na súa predecesora Lei 17/2007<sup>58</sup>. Esclarécese tamén que tipo de instalacións son as que se dedican a esta actividade e cales quedan excluídas, indicando tamén unha redución no alcance das liñas directas, xa que *só poderán conectar produtores e consumidores que pertenzan ao mesmo grupo empresarial. Os distribuidores de enerxía eléctrica teñen que estar inscritos no Rexistro Administrativo de Distribuidores*<sup>59</sup>, sen prexuízo de que as comunidades autónomas con competencias na materia tamén poidan crear e xestionar os seus propios rexistros territoriais.

Substitúese a tarifa de último recurso (TUR) polo prezo voluntario para o pequeno consumidor (PVPC)<sup>60</sup>, para aqueles consumidores aos que se fixa por parte da Administración un prezo da enerxía cunha potencia contratada non superior a 10 kW e co que se suprimen os Contratos de Electricidade para a Subministración do Último Recurso (poxas CESUR)<sup>61</sup>. As tarifas de último recurso resérvanse para dous grupos de consumidores: os denominados vulnerables –beneficiarios do denominado bono social<sup>62</sup>– e aqueles consumidores que, sen teren dereito aos prezos voluntarios para o

<sup>58</sup> Artigo 38: "A actividade de distribución de enerxía eléctrica é aquela que ten por obxecto a transmisión de enerxía eléctrica desde as redes de transporte ou, se é o caso, desde outras redes de distribución ou desde a xeración conectada á propia rede de distribución, ata os puntos de consumo ou outras redes de distribución nas axeitadas condicións de calidade co fin último de subministrala aos consumidores".

<sup>59</sup> Preceptuado nos artigos 182 a 187 do Real decreto 1955/2000, do 1 de decembro, polo que se regulan as actividades de transporte, distribución, comercialización, subministración e procedementos de autorización de instalacións de enerxía eléctrica.

<sup>60</sup> Serán únicos para todo o territorio español e incluírán os conceptos de custo de produción de enerxía eléctrica, as peaxes de acceso e cargos que competen, ademais dos custos de comercialización que correspondan.

<sup>61</sup> O 20 de decembro de 2013 anulouse o resultado da 25 poxa CESUR, tal como se suxire no informe do 7 de xaneiro de 2014 da CNMC, en previsión do artigo 14.3 da Orde ITC/1659/2009, do 22 de xuño, ao manter que existían argumentos que indicaban unha insuficiente presión competitiva para a celebración da poxa. Isto orixinará a desaparición das ditas poxas CESUR co Real decreto 216/2014, do 28 de marzo, polo que se establece a metodoloxía de cálculo dos prezos voluntarios para o pequeno consumidor de enerxía eléctrica e o seu réxime xurídico de contratación, polo que se pasa dun modelo en que o prezo do custo estimado da enerxía se fixaba *a priori* a través dun mecanismo cun prezo de futuro, a un mecanismo en que o consumidor aboa o custo que tivo no mercado a enerxía consumida no período.

<sup>62</sup> Considerado obriga de servizo público de acordo coa citada Directiva 2009/72/CE, do 13 de xullo de 2009, e que se aplicará aos consumidores vulnerables que cumpran coas características sociais, de consumo e poder adquisitivo que se establecen no Real decreto 897/2017, do 6 de outubro, polo que se regula a figura do consumidor vulnerable, o bono social e outras medidas de protección para os consumidores domésticos de enerxía eléctrica, definindo o consumidor vulnerable como o titular dun punto de subministración de electricidade na súa vivenda habitual que, sendo persoa física, estea acollido ao prezo voluntario para o pequeno consumidor (PVPC) e cumpra os requisitos establecidos no artigo 3, o que en definitiva vén indicar que para ser beneficiario deste cómpre incluírse en determinados limiares de renda referenciados ao Indicador Público de Renda de Efectos Múltiples (IPREM), en función do número de membros que compoñan a unidade familiar. Ademais disto, establécese tamén un bono social de maior contía para os consumidores vulnerables severos, que son definidos por referencia ao limiar de renda máis baixos que os sinalados con carácter xeral, debendo ser soportada a diferenza polas «matrices dos grupos de sociedades que desenvolvan a actividade de comercialización de enerxía eléctrica, ou polas propias sociedades que así o fagan se non forman parte de ningún grupo societario» e que pola súa vez é desenvolvido pola Orde ETU/943/2017, do 6 de outubro, aínda que posteriormente foi modificada pola Orde ETU/1282/2017, do 22 de decembro. Sobre os requisitos para ser considerado consumidor vulnerable, convén consultar a Resolución do 15 de novembro 2017, da Secretaría de Estado de Enerxía, pola que se pon en marcha a aplicación telemática que lle permite ao comercializador de referencia comprobar que o solicitante do bono social cumpre os requisitos para ser considerado consumidor vulnerable.

pequeno consumidor, carezan transitoriamente dun contrato de subministración cun comercializador.

No apartado de comercialización prodúcense diversas novidades, entre elas, o cambio de comercializadores de último recurso a comercializadores de referencia, os cales se encargarán de cobrarlles aos consumidores o prezo voluntario ao pequeno consumidor (PVPC) e do bono social, se é o caso. Recoñéceselles o dereito a actuar como suxeitos de mercado na produción de electricidade. Cómpre destacar tamén o feito de que a partir desta lei os comercializadores teñen que aboar o importe das peaxes aos distribuidores, baixo ameaza de sanción, con independencia do seu cobramento do consumidor final, co que deben atender as súas obrigas de pagamento fronte ao sistema eléctrico nos prazos que se establecen regulamentariamente<sup>63</sup>. Para finalizar, faremos uso da clasificación realizada por Abel Estoa, ao afirmar que os deberes dos comercializadores recollidos no artigo 4.6.1 da Lei 24/2013 se poden clasificar arredor de tres grandes bloques: os relativos aos requisitos para o exercicio da actividade, obrigas fronte ao sistema, administracións e resto de suxeitos e obrigas respecto aos consumidores<sup>64</sup>; estas últimas veranse aumentadas respecto á lexislación anterior. Ademais disto, hai que sinalar a capacidade por parte das administracións públicas de establecer inspeccións (*acceder a calquera local ou instalación, verificar libros e rexistros, solicitar explicacións sobre feitos ou documentos*), así como de impor sancións en caso de cometer algunha das infraccións estipuladas (moi graves, graves, leves), non só aos comercializadores, senón ao resto de suxeitos (produtores, transportista, distribuidores, operador do mercado e operador do sistema) que interveñen no mercado eléctrico.

Respecto ao operador do sistema e do mercado, poucas novidades hai. O artigo 3.10 da Lei 24/2013 establece que, entre as competencias que corresponden á Administración xeral do Estado, está a de regular os termos en que se debe desenvolver a xestión económica e técnica do sistema eléctrico, aprobando as regras de mercado e os procedementos de operación de carácter instrumental e técnico necesarios. Segundo o punto 11 do artigo 14, a retribución de ambos os dous operadores establecerase de acordo coa metodoloxía que determine o Goberno en función dos servizos que efectivamente presten e será financiada baseándose nos prezos que estes lles cobren aos axentes e suxeitos do sistema, respectivamente.

Regúlase por primeira vez o autoconsumo<sup>65</sup>, entendéndose por este o consumo de enerxía eléctrica proveniente de instalacións de xeración conectadas no interior dunha

<sup>63</sup> Real decreto 1048/2013, do 27 de decembro, polo que se establece a metodoloxía para o cálculo da retribución da actividade de distribución de enerxía eléctrica, artigo 10.1 Retribución anual da actividade de distribución: "*O ministro de Industria, Enerxía e Turismo, logo de acordo da Comisión Delegada de Goberno para Asuntos Económicos, e por proposta da Comisión Nacional de Mercados e a Competencia, establecerá anualmente a retribución recoñecida a cada distribuidor pola actividade de distribución, que se calculará de acordo co disposto neste artigo*".

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

<sup>65</sup> Cualificada acertadamente esta regulación do autoconsumo por GONZÁLEZ RÍOS como "*pouco rendible*" e "*altamente desincentivadora*", polo feito de que se lles exige aos consumidores dese réxime de autoconsumo o aboamento de todos os custos e cargos do sistema no mesmo xeito en que o realizan o resto de consumidores e porque, á parte disto, se lle impón o pagamento dunha "peaxe de apoio" pola enerxía que consumiu. Como colofón, un hipotético incumprimento das ditas prescricións implicaría o pagamento de sancións que poderían chegar ata os 60.000.000 de euros. GONZÁLEZ RÍOS, I., "La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014, p. 1646.

rede dun consumidor ou a través dunha liña directa de enerxía eléctrica asociadas a un consumidor. Distínguense tres modalidades: de subministración, de produción e produción con autoconsumo dun consumidor conectado a través dunha liña directa cunha instalación de produción. Segundo o punto 4 do artigo 9, os consumidores acollidos ás modalidades de autoconsumo de enerxía eléctrica terán a obriga de inscribirse no Rexistro Administrativo de Autoconsumo de Enerxía Eléctrica, creado para tal efecto no Ministerio de Industria, Enerxía e Turismo. Así mesmo, o Goberno estableceu as condicións administrativas e técnicas para a conexión á rede das instalacións con autoconsumo mediante a Orde ETU/1976/2016, do 23 de decembro, pola que se establecen as peaxes de acceso de enerxía eléctrica para 2017.

### 3.2.2 Problemas afrontados e problemas que se manteñen

O principal empeño desta Lei 24/2013 é o de eliminar o déficit estrutural do sistema eléctrico. Para iso, tal como se explica na exposición de motivos, preténdese que a través dos ingresos se satisfagan a totalidade dos custos. Establécese que toda medida normativa que supoña un aumento das taxas ou unha redución dos beneficios debe incorporar, pola *súa vez*, unha diminución ou incremento equivalente, xa sexa dos prezos ou das retribucións, segundo corresponda. Como xa se explicou, é o principal escollo ao que se enfronta este proceso de liberalización do mercado eléctrico, xa que se alcanzaron cotas de débeda totalmente inasumibles e que puxeron a proba a estabilidade financeira do sistema, chegando a alcanzar un teito acumulado de case 39.000 millóns de euros no ano 2013, malia ser certo que, nos últimos anos, se está a conseguir reverter a situación, ao obter un leve superávit de beneficios.

Outro tema importante é o da planificación eléctrica, que debe contar coa actuación de non poucas administracións que, nun ou outro sentido, poden posuír algún tipo de competencia ou participación e ás que moitas veces se deduce das súas intervencións unha excesiva influencia por parte do Goberno, o que complica en boa medida a súa efectividade á hora de establecer unhas previsións reais e efectivas en termos tanto de crecemento como de consumo<sup>66</sup>. Segundo isto e observando o artigo 4.2 da Lei 24/2013, móstrase o tratamento a seguir por todas as administracións participantes no referendo da planificación eléctrica, pois advirte que será levada a cabo pola Administración xeral do Estado, pero non ha de facelo de costas ás comunidades autónomas, xa que deberá contar coa participación destas, sen esquecer as cidades de Ceuta e Melilla. Á parte disto, deriva imprescindible contar co preceptivo informe emitido pola Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC) e encomendalo ao trámite de audiencia, antes de que o dito proxecto sexa sometido no Congreso dos Deputados segundo o procedemento

<sup>66</sup> Esta percepción é compartida por moitos dos profesionais que gozan de grande autoridade no estudo do mercado eléctrico; entre eles, recollemos, por ser de todo esclarecedoras, as opinións de Pedro Mielgo acerca da planificación na nova regulación eléctrica, cando entre outras cousas afirma: "*recurso a unha linguaxe confusa e contradictoria, clara ampliación do ámbito da potestade planificadora do goberno, unha definición de escenarios insuficiente que non contempla variables económicas esenciais...*, introdución de parámetros e criterios carentes de definicións aceptadas no mundo académico e económico..." MIELGO ÁLVAREZ, P., "La planificación en la nueva regulación eléctrica", *Cuadernos de energía*, n. 42, xullo 2014, pp. 27-28.

previsto no seu regulamento, para que finalmente goce da aprobación do Goberno por un período de validez de seis anos<sup>67</sup>.

No que respecta á autorización de instalacións de transporte, distribución, produción e liñas directas, incluídas no artigo 53, resulta que a día de hoxe non se elaborou o desenvolvemento regulamentario necesario para poder levar a cabo a construción das instalacións de transporte primario e secundario dependentes da Administración xeral do Estado, polo que se observará o disposto no título VII de *procedementos de autorización das instalacións de produción, transporte e distribución* do Real decreto 1955/2000, do 1 de decembro, polo que se regulan as actividades de transporte, distribución, comercialización, subministración e procedementos de autorización de instalacións de enerxía eléctrica<sup>68</sup>. O certo é que este Real decreto necesita ser actualizado en numerosos puntos que gardan relación co urbanismo ou o medio ambiente, ao facer referencia a disposicións xa derogadas<sup>69</sup>, unha eiva que presenta a propia Lei 24/2013 no dito artigo 53 de *Autorización de instalacións de transporte, distribución, produción e liñas directas*, ao establecer que, para os casos en que sexa preceptiva, se tramitará xunto co procedemento de autorización administrativa a declaración de impacto ambiental, para o que cumprirá observar (e cito textualmente) “o disposto no Texto refundido da Lei de avaliación de impacto ambiental de proxectos, aprobado polo Real decreto lexislativo 1/2008”. Resulta inconcibible esa remisión cando o citado texto refundido foi expresamente derogado pola disposición derogatoria única, derogación normativa da Lei 21/2013, do 9 de decembro, de avaliación ambiental<sup>70</sup>.

Ante a importancia que a UE lle concede ao feito de conseguir un mercado interior da electricidade completamente integrado, mediante a xa citada Directiva 2009/72/CE, ademais dos intercambios transfronteirizos de electricidade fixados polo Regulamento (CE) n. 714/2009 do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de xullo de 2009<sup>71</sup>, o lexislador español seguiu fomentando a cooperación e coordinación destes intercambios transfronteirizos non soamente con Portugal a través do Mercado Ibérico da

<sup>67</sup> Dedúcese deste precepto, unha vez chegado o momento de coordinar o procedemento planificador eléctrico cos plans de ordenación do territorio e a protección ambiental, a irrefutable necesidade de acudir aos principios de cooperación e coordinación administrativa tanto no ámbito da normación como no da participación directa en comisións, consellos ou asociacións, manifestándose particularmente comprometido no obxectivo presente ao converxer as competencias tanto duns como doutros sobre unha mesma superficie ou enclave zonal, por todo o cal recaerá sobre os plans de ordenación do territorio a primixenia función formativa no que a planificación respecta, xa que estes, tal como afirma o profesor GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ: “debido precisamente á súa vocación integradora e omnicompreensiva de todas e cada unha das actividades que inciden sobre o seu ámbito territorial de actuación, conteñen determinacións e previsións varias que as máis das veces –por non dicir sempre– afectan e inciden en ámbitos físicos sobre os que tamén exercen as súas competencias outras administracións públicas”. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “Instrumentos de planificación territorial y urbanística versus zonas afectas a la defensa nacional: regulación y problemática jurídica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 203, 2003, p. 62.

<sup>68</sup> E polo que se derroga –aínda que mantendo a súa estrutura– o Decreto 2617/1966, do 20 de outubro, sobre autorización de instalacións eléctricas, así como no Decreto 2619/1966, do 20 de outubro, polo que se aproba o Regulamento da Lei 10/1966, do 18 de marzo, sobre expropiación forzosa e sancións en materia de instalacións eléctricas.

<sup>69</sup> Como é a mención á derogada Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoracións.

<sup>70</sup> Onde se recolle de xeito evidente, no seu apartado 1.b, o seguinte: “1. Quedan derogadas todas as disposicións de igual ou inferior rango que se opoñan a esta lei e, en particular, as seguintes: ... b) O Texto refundido da Lei de avaliación de impacto ambiental de proxectos, aprobado polo Real decreto lexislativo 1/2008, do 11 de xaneiro”.

<sup>71</sup> No seu punto 1 establece: “O mercado interior da electricidade, que se foi implantando gradualmente desde 1999, ten como finalidade dar unha posibilidade real de elección a todos os consumidores da Comunidade, sexan cidadáns ou empresas, de crear novas oportunidades comerciais e de fomentar o comercio transfronteirizo, co fin de conseguir melloras da eficiencia, prezos competitivos, un aumento da calidade do servizo e de contribuír á seguridade da subministración e á sustentabilidade”.

Electricidade (MIBEL), que xera multitude de beneficios económicos e de seguridade da subministración, ademais de fomentar a competencia e a eficiencia<sup>72</sup>, senón tamén co resto de países con que España ten conexións e códigos de rede, para os que se ofrece un “*acceso efectivo e transparente ás redes de transporte a través das fronteiras*”, garantindo unha planificación coordinada e previsora, necesitándose para iso unha evolución técnica axeitada do sistema, todo iso coordinado e supervisado polos xestores das redes de transporte.

Outro dos principais problemas aos que hai que facer fronte é o da *pobreza enerxética*, entendéndose por esta a incapacidade que sofren millóns de fogares para facer fronte ao pagamento da enerxía suficiente que lles permita satisfacer as súas necesidades domésticas, xa sexa por ingresos insuficientes na unidade familiar, por un elevado custo da enerxía ou por unha escasa eficiencia enerxética da vivenda<sup>73</sup>. Trátase dun problema que se estende ao ámbito internacional e do que as Nacións Unidas se fixeron eco ao incluílo no punto número 7 “*Enerxía alcanzable e non contaminante*”, dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable<sup>74</sup>. Na Unión Europea abordaron este asunto a través da 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; e da Directiva 2009/73/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de xullo de 2009, sobre normas comúns para o mercado interior do gas natural e pola que se derroga a Directiva 2003/55/CE. Nelas ínstase os Estados membros a garantir a subministración de enerxía necesaria para os clientes vulnerables e a desenvolver plans de acción nacionais ou outros marcos adecuados para loitar contra a pobreza enerxética<sup>75</sup>. Ademais destas directivas, tamén hai que contar co “*paquete de inverno da Unión Europea*” (enerxía limpa para todos os europeos)<sup>76</sup>.

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

<sup>73</sup> Non se debería asociar unicamente a vulnerabilidade coa accesibilidade do servizo, senón que hai que conxugala co principio de igualdade, en concreto a territorial, tal como di González Ríos, xa que se debe garantir o acceso ao servizo sen importar a zona xeográfica en que se atopen os clientes. GONZÁLEZ RÍOS, I., “La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra «la pobreza energética»: provisiones comunitarias e insuficiente regulación interna española”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 45, 2013, p. 600.

<sup>74</sup> Os obxectivos que se pretenden neste Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento de aquí ao 2030 son:  
 - Garantir o acceso universal a servizos enerxéticos alcanzables, fiables e modernos.  
 - Aumentar considerablemente a proporción de enerxía renovable no conxunto de fontes enerxéticas.  
 - Duplicar a taxa mundial de mellora da eficiencia enerxética.  
 - Aumentar a cooperación internacional para facilitar o acceso á investigación e a tecnoloxía relativas á enerxía limpa, incluídas as fontes renovables, a eficiencia enerxética e as tecnoloxías avanzadas e menos contaminantes de combustibles fósiles, e promover o investimento en infraestrutura enerxética e tecnoloxías limpas.  
 - Ampliar a infraestrutura e mellorar a tecnoloxía para prestar servizos enerxéticos modernos e sustentables para todos nos países en desenvolvemento, en particular os países menos adiantados, os pequenos Estados insulares en desenvolvemento e os países en desenvolvemento sen litoral, en consonancia cos seus respectivos programas de apoio.

<sup>75</sup> Considerando 53 da 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: “*A pobreza enerxética é un problema cada vez maior na Comunidade. Os Estados membros afectados que aínda non tomaran medidas ao respecto deben desenvolver, en consecuencia, plans de acción nacionais ou outros marcos adecuados para loitar contra a pobreza enerxética, co fin de reducir o número de persoas que padecen esa situación. En calquera caso, os Estados membros deben garantir a subministración de enerxía necesaria para os clientes vulnerables*”.

<sup>76</sup> O paquete persegue tres obxectivos principais: antepor a eficiencia enerxética, lograr o liderado mundial en materia de enerxías renovables e ofrecer un trato xusto aos consumidores.

En España, co Real decreto-lei 15/2018, do 5 de outubro, de medidas urxentes para a transición enerxética e a protección dos consumidores, obrígase o Goberno a aprobar unha estratexia conxunta contra a pobreza enerxética na elaboración da cal participen todos os sectores afectados: as comunidades autónomas e entidades locais, as asociacións de consumidores, os representantes do terceiro sector e as empresas enerxéticas, que finalmente crean a Estratexia Nacional contra a Pobreza Enerxética 2019-2024.<sup>77</sup>

## 4 Conclusións

PRIMEIRA.- Coa integración das extintas Comisión Nacional da Enerxía (CNE) e Comisión Nacional da Competencia (CNC), na actual Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC) pretendeuse crear un “*súper regulador*” que tivese unha maior independencia e poder de decisión en aspectos clave relacionados coa resolución de conflitos ou a capacidade normativa. Non obstante, coa Lei 24/2013, devolvéronse competencias ao Goberno e dá a impresión de que se lle quitase protagonismo ao regulador, deixándoo en moitas situacións dependente das decisións que desde a Administración central se tomen.

SEGUNDA.- Malia que a Lei 24/2013 do sector eléctrico foi creada coa intención de afirmarse como unha norma dilixente con vocación integradora, que incidise naqueles puntos ou factores máis necesarios para a mellora do sector eléctrico, o certo é que non conseguiu realizar a reforma integral que o mercado necesita e segue utilizando multitude de regulamentos e ordes que a reforcen ou complementen para ir parcheando os problemas que van xurdindo a xeito de improvisación, en lugar de ter unha correcta planificación a medio e longo prazo.

TERCEIRA.- A pesar de que en España o réxime de liberalización enerxética leva implantado máis de 20 anos, detéctanse multitude de obstáculos que dificultan o desenvolvemento da plena competencia, resaltando entre eles a maioritaria acollida que ten o prezo voluntario ao pequeno consumidor (PVPC) no mercado retalista doméstico, polo que se necesitarán máis cambios regulatorios que poidan incentivar o cliente a participar no libre mercado.

CUARTA.- O lamentable déficit de tarifa enerxética provocou que o lexislador se preocupase en exercer un maior control sobre as actividades reguladas que sobre as

<sup>77</sup> Na cal se define o consumidor vulnerable do seguinte xeito: “é o consumidor de enerxía eléctrica ou de usos térmicos que se atopa en situación de pobreza enerxética, podendo ser beneficiario das medidas de apoio establecidas polas administracións”. *Estratexia nacional contra a pobreza enerxética 2019-2024*, p. 6.

Segundo esta estratexia nacional, a pobreza enerxética en España está entre os 3,5 e os 8,1 millóns de persoas; ademais disto, o 17,3% da poboación española (8 millóns de persoas) declarou en 2017 un gasto enerxético desproporcionado fronte aos seus ingresos; no lado oposto, isto é, a “pobreza enerxética escondida” (“é a situación en que se atopa un fogar no cal non poden ser satisfeitas as necesidades básicas de subministracións de enerxía, como consecuencia dun nivel de ingresos insuficiente e que, se é o caso, pode verse agravada por dispor dunha vivenda ineficiente en enerxía”), reflíctese que o 11,5% da poboación española (5,2 millóns de persoas) declarou un gasto anormalmente baixo en enerxía. Pola orografía tan diversificada que ten España, ademais das diferentes latitudes, existe unha notable variedade climática, dándose a circunstancia de que o 26% da poboación española (12 millóns de persoas) declarou a imposibilidade de manter a súa vivenda no verán a unha temperatura axeitada en 2017 e, pola contra, o 8% da poboación española (3,7 millóns de persoas) declarou a imposibilidade de manter a súa vivenda no inverno a unha temperatura axeitada en 2017. Malia o lamentable da situación, atópase dentro da media europea, manifestándose máis intensamente no sueste de Europa. *Ibíd.*, pp. 40-62.

liberalizadas, o que pon de manifesto a necesidade de establecer un marco normativo que propicie o impulso idóneo para que a autorregulación avance no sector privado.

QUINTA.- Aínda que a lei recolle a figura do consumidor vulnerable como beneficiario do bono social e que esa opción se desenvolveu regulamentariamente, o certo é que en España hai unha marxe de poboación comprendida entre os 3,5 e os 8,1 millóns de persoas que se atopan nunha situación de pobreza enerxética que lles impide satisfacer necesidades enerxéticas básicas, polo que cómpre destinar todos os esforzos e recursos posibles para conseguir que desapareza tan dramática situación.

## Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, G., e LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La planificación”, *Comentarios a la Constitución socioeconómica de España*, Comares, Granada, 2002.
- BEATO BLANCO, P., “La liberalización del sector eléctrico en España ¿un proceso incompleto o frustrado?”, *Información Comercial Española (ICE)*, n. 826, 2005.
- CABALLERO SÁNCHEZ, R., “Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de compañía regulada al servicio del mercado”, *Revista de Administración Pública*, n. 181, 2010.
- CALERO PÉREZ, P., *Boletín Económico del ICE (Información Comercial Española)*, n. 2662, 2000.
- CISNEROS RUIZ, A. J., “La situación financiera del sector eléctrico español durante el marco legal estable (1988-1996)”, *Técnica Contable*, Vol. 52, n. 622, 2000.
- COSTA CAMPI, M. T., “Evolución del sector eléctrico español (1975-2015)”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, n. 889-890, 2016.
- DE LA CRUZ FERRER, J., “El debate sobre el régimen jurídico del tendido de redes de distribución y de su acceso y conexión a otras redes”, *Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red (REDETI)*, Año n. 7, n. 20, 2004.
- ESPEJO MARÍN, C., “La electricidad en las relaciones España-Portugal”, *Finisterra: Revista portuguesa de geografía*, Vol. 39, n. 78, 2004.
- ESTOA PÉREZ, A., “La actividad de comercialización en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 98, xaneiro-abril 2014.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “Instrumentos de planificación territorial y urbanística versus zonas afectas a la defensa nacional: regulación y problemática jurídica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 203, 2003.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “Los instrumentos integrantes de la política de residuos, son elementos indispensables, a la hora de ejecutar cuantas actuaciones se prevean en relación con los mismos: en particular, los planes y programas de gestión de residuos, los programas de prevención de residuos y las medidas de fomento de unos y otros”, *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

regap



ESTUDIOS

- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., “El Derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar”, *Revista Internacional de Direito Ambiental*, n. 8, 2014.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra «la pobreza energética»: previsiones comunitarias e insuficiente regulación interna española”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 45, 2013.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “La indefinición normativa del concepto de servicios de interés general y su ámbito material”, *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas*, Dykinson, Madrid, 2018.
- GRIFELL I TATJÉ, E., e BLÁZQUEZ GÓMEZ, L., “Regulación de la Distribución Eléctrica en España: Análisis Económico de una Década, 1987-1997”, *Documents de Treball (Universitat Autònoma de Barcelona. Departament d’Economia de l’Empresa)*, n. 1, 2004.
- LEGUINA VILLA, J., “Instalaciones de líneas eléctricas y precariedad administrativa”, *Revista de Administración Pública*, n. 68, 1972.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La nueva Ley 54/1997 del Sector Eléctrico”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 3, 1999.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “La nueva configuración jurídica del sector eléctrico tras la Ley 54/1997”, *Documentación Administrativa*, n. 256, 2000.
- LÓPEZ MILLA, J., “Los Costes de Transición a la Competencia en el sector eléctrico español”, *Revista Asturiana de Economía (RAE)*, n. 19, 2009.
- MIELGO ÁLVAREZ, P., “La planificación en la nueva regulación eléctrica”, *Cuadernos de energía*, n. 42, julio 2014.
- MORENO ROJAS, J., “La liberalización del sector eléctrico: los costes de transición a la competencia y su problemática contable”, *Boletín AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas)*, n. 49, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, S., “Introducción al sector energético: regulación pública y libre competencia”, *Derecho de la Regulación*. Tomo I, Iustel, Madrid, 2009.
- REE (Red Eléctrica de España), *El Marco Legal Estable. Economía del sector eléctrico español 1988-1997*, Alcobendas, 2006 (Versión electrónica en [www.ree.es](http://www.ree.es)).
- RODRÍGUEZ MONROY, C., “Evolución histórica reciente y situación actual del sector eléctrico español”, *Cuadernos de Economía: Spanish Journal of Economics and Finance*, n. 70, 2002.
- TARLEA JIMÉNEZ, R., e CODES CALATRAVA, J.M., “El sector eléctrico”, *Sectores Regulados: sector energético, sector del transporte y sector de las telecomunicaciones*, Dykinson, Madrid, 2014.