



# Universidad Zaragoza

---

TRABAJO DE FIN DE GRADO

---

## CONTENIDO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FACTURACIÓN ELÉCTRICA EN ESPAÑA

Autor/es:

Luis Serrano Tisaire

Tutor/es:

Francisco Javier Galicia Mangas



Facultad de Derecho  
**Universidad** Zaragoza

## **LISTADO DE ABREVIATURAS:**

AAPP	Administración Pública
AGE	Administración General del Estado
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
KW	Kilovatio
LSE	Ley del Sector Eléctrico
MLE	Marco Legal Estable
MW	Megavatio
OMIE	Operador del Mercado Ibérico de Energía-Polo Español
OMIP	Operador del Mercado Ibérico de Energía-Polo Portugués
PEN	Plan Energético Nacional
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PVPC	Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor
REE	Red Eléctrica de España
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TUR	Tarifa de Último Recurso
UE	Unión Europea

## INDICE DEL TRABAJO:

<b>0. PRESENTACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>1. CUESTIÓN TRATADA: .....</b>	<b>4</b>
<b>2. RAZONES POR LAS QUE ESCOGER ESTE TEMA: .....</b>	<b>5</b>
<b>3. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA REALIZACIÓN DEL TRABAJO:</b>	<b>5</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>1. INTERVENCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA ECONOMÍA .....</b>	<b>7</b>
<b>2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....</b>	<b>9</b>
<b>II. MARCO NORMATIVO:.....</b>	<b>11</b>
<b>1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....</b>	<b>11</b>
<b>2. MARCO NORMATIVO EN EL ÁMBITO DE LA UE:.....</b>	<b>14</b>
<b>3. LEY 24/2013, DE 26 DE DICIEMBRE, DEL SECTOR ELÉCTRICO.....</b>	<b>16</b>
<b>III. FUNCIONAMIENTO Y AGENTES DEL MERCADO ELÉCTRICO.....</b>	<b>21</b>
<b>1. PROCESO DE LIBERALIZACIÓN: .....</b>	<b>21</b>
<b>2. ESTRUCTURA Y AGENTES. ....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 AGENTES QUE INTERVIENEN EN EL MERCADO ELÉCTRICO ....</b>	<b>26</b>
<b>3. FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO ELÉCTRICO.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 MERCADO MAYORISTA. MERCADO DIARIO E INTRADIARIO ....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 MERCADO MINORISTA .....</b>	<b>30</b>
<b>IV. COSTES REFLEJADOS EN LA FACTURA ELÉCTRICA Y DÉFICIT TARIFARIO .....</b>	<b>31</b>
<b>1. DESGLOSE Y COMENTARIOS DEL RECIBO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.....</b>	<b>31</b>
<b>2. DÉFICIT TARIFARIO: .....</b>	<b>34</b>
<b>2.1 DEFINICIÓN Y CAUSAS .....</b>	<b>34</b>
<b>2.2 SOLUCIONES AL DÉFICIT TARIFARIO: .....</b>	<b>37</b>
<b>2.3 EL DÉFICIT TARIFARIO EN LA LEY 24/2013 REGULADORA DEL SECTOR ELÉCTRICO.....</b>	<b>39</b>

<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>40</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA:.....</b>	<b>43</b>
<b>1. MANUALES, REVISTAS Y ARTÍCULOS:.....</b>	<b>43</b>
<b>2. OTRAS FUENTES:.....</b>	<b>43</b>
<b>3. NORMATIVA EMPLEADA:.....</b>	<b>44</b>
<b>4. JURISPRUDENCIA: .....</b>	<b>44</b>

## **0. PRESENTACIÓN**

### **1. CUESTIÓN TRATADA:**

El principal tema a tratar en el presente trabajo es el sistema eléctrico español, el cual, como veremos a lo largo del estudio, es de vital importancia, puesto que la energía eléctrica se configura como un bien esencial en nuestro día a día.

Se trata de un mercado profundamente regulado, que, como veremos, ha experimentado grandes cambios. En sus inicios, era considerado un monopolio natural, aunque con el paso del tiempo y gracias a un proceso de liberalización, tal y como veremos más adelante, esta situación se ha ido revirtiendo hasta configurar un escenario en el que el legislador se preocupa por la calidad del suministro eléctrico, así como de velar porque haya una competencia efectiva en este sector.

Gracias a esa profunda regulación, y a una constante actualización normativa – en parte, para cumplir con lo dispuesto en textos europeos y con lo dispuesto en Tratados a los que España se encuentra adherido – se han conseguido varios avances en tanto que se ha conseguido acabar o, al menos, disminuir la concentración del mercado de producción eléctrico que ha originado el hecho de que sea considerado como un monopolio natural.

Este análisis del sector eléctrico español, se va a realizar centrándonos, sobre todo, en el aspecto económico, estudiando y analizando los textos que contienen regulación acerca de esta materia, y que componen su marco normativo.

Dichos textos van a consistir en textos normativos nacionales y europeos, que contienen disposiciones en materia de regulación de las actividades de suministro eléctrico – generación, distribución, transporte, comercialización – y que serán objeto de estudio.

## **2. RAZONES POR LAS QUE ESCOGER ESTE TEMA:**

Las razones por las que escogí este tema para realizar mi Trabajo de Fin de Grado, son que me parecía un tema actual y revestía una gran importancia. Escuchaba noticias a diario acerca del sector eléctrico, en el que se anunciaban nuevas subidas en los precios, nuevas medidas, escuché por primera vez lo que era el déficit tarifario [...]

Todo ello unido a la importancia que reviste el tema, hizo que me decantase por llevar a cabo un estudio del sistema eléctrico español, en el que comentar su estructura, agentes, costes y, sobre todo, entender por fin lo que era el déficit tarifario, ese fenómeno que generaba tal expectación en los medios y en el propio personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Y, unido al hecho de ser un tema de actualidad y de vital importancia, otra de las razones por las que elegí este tema fue, siguiendo con lo expresado en el párrafo anterior, entender bien – desde el punto de vista de futuro consumidor de energía eléctrica – el funcionamiento del mercado eléctrico, ya que, como veremos a lo largo del trabajo, existen determinados hechos y actuaciones que hacen que, desde el punto de vista – una vez más – del consumidor, desconozcamos el funcionamiento real de este sector.

## **3. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA REALIZACIÓN DEL TRABAJO:**

En nuestro propósito por intentar comprender y explicar el sistema del mercado eléctrico, he acudido a diversas fuentes para poder formar un bloque de contenido sobre el que seleccionar la información que, a mi juicio, resulta más relevante para explicar el tema en cuestión.

Es por ello por lo que he acudido sobre todo a textos normativos, encontrando en su parte dispositiva las bases necesarias para poder entender y profundizar en este tema.

Junto con los textos normativos, he hecho uso también de manuales para entender sobre todo las bases del derecho administrativo en lo que a economía se refiere, así como la intervención del Estado en la economía y, sobre todo, en el sector eléctrico.

A todo lo expuesto, he de añadir artículos en revistas científicas de expertos en el sector que, junto con algunos artículos en diarios informativos y junto con búsquedas a través de *internet* sobre cualquier aspecto en relación con el sector eléctrico, me han permitido redactar este trabajo y, por consiguiente, extraer las conclusiones objetivo de la realización de esta actividad.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. INTERVENCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA ECONOMÍA

El Derecho administrativo económico facilita, por un lado, las intervenciones en la economía por parte del poder público, ofreciendo las herramientas necesarias para condicionar el comportamiento de los diversos operadores económicos que intervienen y, por otro lado, es un instrumento de garantías frente a la Administración, de tal forma que ésta no pueda excederse en el cumplimiento de sus obligaciones e impedir que se den intervenciones desproporcionadas o injustificadas, así como evitar los casos de desviación de poder y arbitrariedad que se da como consecuencia de la relación Autoridad Política-Interés Económico.

Existe, por lo tanto, una *intervención administrativa en la economía*, que se ha dado a lo largo de la historia, materializándose en distintas técnicas de intervención, que han provocado distintos efectos en el sistema económico, como, por ejemplo, a través de empresas públicas, empleando técnicas de supervisión, técnicas de regulación...

Hoy en día, encontramos que la mayor manifestación de este intervencionismo se plasma en el uso de técnicas de regulación, preocupándose de no entorpecer la actividad económica en el sector privado, aunque siempre teniendo presentes los intereses de carácter público. A esta técnica de regulación, se suman otras modalidades de intervención que siguen estando muy presentes en el *day-a-day* de nuestra actividad económica, en calidad de medidas para sofocar la crisis económica.

Podríamos definir el Derecho Administrativo Económico como una rama del ordenamiento jurídico que surge de la relación existente entre Derecho y Economía, y tiene como objeto la regulación de materias como la banca, el mercado de valores, el juego, el transporte, el gas y la industria, entre otros, y que sirven como instrumento de



intervención para condicionar los distintos agentes económicos y de esta manera satisfacer las necesidades materiales de los seres humanos.

Partiendo de la idea de que dicha intervención es necesaria, cómo afrontarlo se presenta como algo desconocido, siendo una cuestión más compleja, debido a que, tal y como indica el autor, Ricardo Rivero Ortega, no ha obtenido la misma atención que la cuestión de si es necesaria o no una intervención pública en la economía, ni tampoco, se le ha dedicado el mismo tiempo de análisis.

Las regulaciones en materia económica, siguiendo con el planteamiento de Rivero Ortega, deberían ser económica y social, ya que de esta manera se promovería la eficiente distribución de los recursos, teniendo en cuenta externalidades y los legítimos derechos de propiedad, reconocidos constitucionalmente, pero sin descuidar el aspecto social, entendiéndose el aspecto social como el acceso a bienes y servicios esenciales para la vida e integración en la comunidad, por lo que las medidas tomadas deberían favorecer dicho acceso. De esta forma, la regulación pasa a ser una necesidad jurídico-política, es decir, constitucional.<sup>1</sup>

En el presente siglo, nuestro sistema económico ha sido objeto de continua regulación. Los primeros años están marcados por una tendencia “*desinterventora*” a la hora de llevar a cabo reformas estructurales, con el fin de reducir el déficit a cero, y aunque si que es verdad que el balance en este aspecto es positivo, también favorecieron relaciones nocivas entre el sector bancario e inmobiliario.

En 2008, la crisis se traduce en una situación de recesión económica. Situación que tiene como agravante los problemas existentes en el sector financiero como consecuencia de las mencionadas medidas “desreguladoras”. Se da una situación de desempleo desconocida hasta entonces, en el que los índices de personas en paro iban en aumento a medida que pasaban las semanas, existía un riesgo de quiebra inminente y las perspectivas no auguraban nada positivo, todo lo contrario, eran unas perspectivas cercanas a la depresión. Es por esto que el Gobierno se vio obligado a reaccionar, impulsando nuevas medidas de emergencia. Se pusieron en marcha todos los mecanismos de intervención

---

<sup>1</sup> RIVERO ORTEGA, R. Derecho Administrativo Económico, 6ª ed., Marcial Pons, 2013, p. 14

pública, con el fin de reducir los índices de paro y evitar una más que posible hecatombe bancaria.

También era necesaria una reforma estructural, de tal manera que las empresas, y en especial, la pequeña y mediana empresa, pudieran sobreponerse a las adversidades que implicaban dicha situación de crisis económica. Reforma estructural que se llevó a cabo, con la aprobación de una reforma laboral, así como la aprobación de la Ley para la Economía Sostenible.<sup>2</sup>

## **2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.**

Para Hans Kelsen, la Constitución, desde una perspectiva lógico-jurídica, es la norma fundamental. Una norma que tiene la peculiaridad de no haber sido creada conforme a un procedimiento jurídico, lo que hace que no tenga el carácter de norma positiva. La Constitución es un presupuesto básico, a partir de la cual se va a dar forma al orden jurídico, estando este subordinado a la norma fundamental, y la validez de las normas que constituyen el sistema jurídico no encontrarán otro límite más allá de lo dispuesto en dicha norma fundamental.

La definición dada por el jurista austriaco, nos permite conocer de la importancia de este texto normativo dentro del sistema jurídico de cualquier Estado, ya que es la norma fundamental que establece el camino a seguir en lo referente a la vida política y jurídica de cada país.

Tradicionalmente, se ha diferenciado entre la parte orgánica y la parte dogmática en cada texto constitucional, siendo la primera la que se ocupa del aspecto institucional y territorial de los poderes, mientras que en la parte dogmática encontramos los derechos y libertades que son de obligado respeto por todos los poderes.

---

<sup>2</sup> RIVERO ORTEGA, R., *Derecho Administrativo Económico*, 6ª ed., Marcial Pons, 2013, p. 30

Hasta el siglo XX, no encontramos en los textos constitucionales preceptos que hagan referencia a mecanismos de intervención pública en la economía. En el caso de España, la primera manifestación de Constitución Económica la encontramos en 1931, durante la II República. Dicha Constitución y, por ende, el proyecto económico que traía consigo, se diluirán con el estallido de la Guerra Civil Española, aunque sí es verdad que, con la Constitución de 1978, se recupera parcialmente el mencionado proyecto económico.<sup>3</sup>

Es en la Constitución de 1978 en la que encontramos una regulación económica, fruto del consenso entre los distintos partidos políticos – Unión de Centro Democrático, Partido Socialista Obrero Español, Alianza Popular, Partido Comunista de España -, en las que algunos defendían una postura más intervencionista, como es el caso del PSOE; Alianza Popular, en cambio, apostaba por principios del liberalismo económico, aunque con una visión particular de algunas políticas sociales.

El Tribunal Constitucional hace referencia a la Constitución Económica en su sentencia del 28 de Enero de 1982, en la que afirma que *“En la Constitución Española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la Constitución Económica (...)”*.

La Constitución de 1978, destaca por su flexibilidad, así como por su condición de “abierta”. Estas características se reflejan también en los preceptos dedicados a regular el sistema económico, dejando vía libre a todas las políticas económicas que, conforme a Ley, puedan resultar de aplicación. Esto permite que ante cualquier situación adversa que afecte al sistema económico, se pueda reaccionar tomando las medidas necesarias para cada caso; y también, supone una de las máximas expresiones del Estado Social y Democrático de Derecho, que encontramos en el artículo 1.1 de la Constitución Española, y no es otro que el pluralismo político. Esto queda plasmado en los distintos programas económicos de cada partido, siendo esto posible, gracias al carácter abierto y flexible del texto constitucional.

---

<sup>3</sup> RIVERO ORTEGA, R. *Derecho Administrativo Económico*, 6ª ed., Marcial Pons, 2013, p. 53

Una vez expuesto lo anterior, y siguiendo con la doctrina del Tribunal Constitucional, podríamos aventurarnos a dar una definición de Constitución Económica, que cito textualmente: “*Conjunto de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica*”<sup>4</sup>

## **II. MARCO NORMATIVO:**

### **1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

Tal y como señalábamos en la introducción, la Constitución es la norma fundamental en torno a la que se articula todo el sistema jurídico de un Estado, por lo que resulta de gran importancia.

En la Constitución Española, vigente desde su aprobación en 1978, encontramos preceptos que regulan aspectos importantes desde el punto de vista del régimen económico del sistema eléctrico español, como serían los artículos 38 y 128 CE, en cuyo contenido encontramos referencias a la libertad de empresa, así como a la iniciativa pública y reservas al sector público.

La llamada libertad de empresa es uno de los máximos exponentes de los principios que rigen nuestra Constitución Económica, - destacan los principios rectores de la política económica y social; el carácter flexible e indeterminado de los preceptos, con el fin de no someter la CE a un modelo económico fijo; y el dualismo en la interpretación de los artículos que forman parte de la mencionada Constitución Económica -, y el artículo 38 CE, es garante de dicha libertad de empresa, así como de la defensa de la productividad.<sup>5</sup>

El Tribunal Constitucional en su jurisprudencia (STC 1/1982, 88/1986, de 11 de Noviembre) configura la defensa de la competencia como un presupuesto y límite a

---

<sup>4</sup> STC 1/1982, de 28 de Enero.

<sup>5</sup> STC 37/1987, de 26 de Marzo

aquella libertad, es decir, aparece como una defensa necesaria y no como una restricción de la libertad de empresa y de la economía de mercado<sup>6</sup>.

Es decir, siguiendo con la doctrina del TC, el derecho a la libertad de empresa no es absoluto e incondicionado<sup>7</sup>, y la existencia de una competencia efectiva entre las distintas empresas que forman parte del marco económico supone uno de los elementos que definen la economía de mercado, disciplinando la actuación de las empresas y reasigna los recursos productivos en favor de los operadores o las técnicas más eficientes.<sup>8</sup>

En el ámbito de la UE, en los últimos años han tenido lugar numerosas reformas del marco comunitario de defensa de la competencia.<sup>9</sup> Como consecuencia de estos cambios, se promulgó la Ley de Defensa de la Competencia de 2007, con la finalidad de reformar los mecanismos existentes en relación a la defensa de la competencia, así como incluir nuevos instrumentos para que se dé una protección efectiva, teniendo en cuenta las nuevas normas comunitarias.

En cuanto al artículo 128 CE, sería conveniente señalar que fue objeto de debate y críticas, ya que algunos autores consideraban que, al reconocer el precepto reservas al sector público de recursos o servicios esenciales, se incurría en conflicto con lo establecido en el artículo 38 CE, en el que se reconoce, tal y como hemos visto antes, la libertad de empresa.

El TC se pronunció al respecto en sus sentencias SSTC 53/2014, de 10 de Abril y SSTC 127/1994, de 5 de Mayo, negando el carácter absoluto de la libertad de empresa, reconociendo las limitaciones a su ejercicio que se den producto de aquellas reglas que disciplinen, de una forma proporcionada y razonable, el mercado.

Respecto del primer apartado del artículo 128, - *Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general* -, destacamos

---

<sup>6</sup> STC 71/2012 de 16 de Abril

<sup>7</sup> STC 18/2011, de 3 de Marzo

<sup>8</sup> Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia; «BOE» núm. 159; de 4 de Julio de 2007.

<sup>9</sup> Reglamento (CE) 139/2004 del Consejo, de 20 de Enero de 2004. «BOE» de 29 de Enero de 2004.

su estrecha relación con el artículo 33 de la CE, en el que encontramos regulada la función social del derecho de propiedad privada y la expropiación forzosa, de tal forma que *nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.*

En el segundo apartado, se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Esto supone una gran novedad, ya que, hasta la vigente Constitución de 1978, la iniciativa pública únicamente era justificada en aquellos casos en los que no se daba una iniciativa privada, y era solo entonces cuando la intervención del Estado era conforme a la Ley. Este precepto reconoce la legitimidad de la acción pública, sin que tenga que darse el supuesto de inexistencia de iniciativa privada, y sin que el Estado precise de cualquier título habilitante para cada caso concreto.

El único límite que debe respetar la iniciativa pública, para que sus actuaciones sean conforme a la Ley, es el servicio al interés general, ya que es obligación de la Administración Pública servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al derecho.<sup>10</sup>

Por último, destacar la decisión del legislador de reservar un determinado recurso o servicio. Estos recursos o servicios que son objeto de reserva, deben tener carácter esencial, entendiéndose por esencial aquellos que resultan fundamentales para el correcto funcionamiento de la sociedad.

Cabrían dos tipos de interpretaciones: la primera interpretación sería que los particulares son privados de la posibilidad de desarrollar una actividad, y a esa privación, añadiríamos el hecho de que dicha actividad se va a ejercer por el Estado o por los poderes públicos. La segunda interpretación, no considera incompatible que dicha actividad, -que ha sido reservada al poder público -, en cuanto a su gestión y ejercicio, sea puesta en mano de particulares mediante técnicas de concesión.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Constitución Española, Artículo 103.1

<sup>11</sup> STC 73/2014, de 8 de Mayo, con cita de STC 127/1994, de 5 de Mayo.

## **2. MARCO NORMATIVO EN EL ÁMBITO DE LA UE:**

Comenzaremos señalando que, en un principio, no se incluyeron disposiciones por las que se rigiese el sector energético en los tratados de la UE.

No fue hasta el año 2007, cuando la Comisión Europea presentó “Una Política Energética para Europa”, a través de la cual se pretendía negociar una reducción de gases de efecto invernadero mediante un plan de acción que contenía medidas determinadas para poder hacer frente a dicho problema.

Podríamos decir que es la primera declaración de intenciones por parte del organismo europeo para configurar una política energética comunitaria, destinada a asegurar a los ciudadanos europeos el acceso a una energía caracterizada por ser sostenible, segura, así como competitiva.

Debemos señalar, siguiendo con la explicación anterior, que sí es cierto que la UE ha actuado indirectamente sobre el sector energético a través de políticas como por ejemplo serían las políticas de mercado común y las políticas medioambientales.

Hoy en día, las vigentes Directivas Europeas juegan un papel vital y sumamente importante en la ordenación del funcionamiento del sector eléctrico, basándose en los principios de libre circulación de mercancías, así como el de constituir un mercado único.

Esto se aplica al mercado del gas y de la energía eléctrica, en el que se ha buscado continuamente (y se sigue buscando), una mejora en la eficiencia que implicaría un incremento en la competitividad de las empresas europeas que toman parte en este sector.

En el caso de la electricidad, gracias a la aprobación de la Directiva de 1996 (y, en el caso del gas, la Directiva de 1998)<sup>12</sup>, se impulsó el cambio hacia un modelo de mercado, dejando atrás el modelo regulado vigente hasta ese momento. La mencionada Directiva, se posicionaba a favor de una liberalización de carácter parcial del mercado de los clientes finales de la energía. Esta liberalización parcial planteada por la Directiva resulto insuficiente debido a la extralimitación de algunos Estados Europeos en el momento de transponer lo establecido en dichos textos a su normativa nacional.

En 2003, se aprueban las Directivas 2003/54/CE y 2003/55/CE, que tenían como objetivo principal establecer, en materia de generación, almacenamiento, transporte, distribución y suministro, unas normas comunes para así conseguir el objetivo siempre presente de configurar un mercado competitivo, seguro y sostenible en materia de medioambiente en lo referente al suministro de electricidad y gas natural.

A pesar de los esfuerzos por parte del legislador europeo y de sus organismos, la configuración de un mercado único seguía presentándose como una tarea difícil, y los esfuerzos de las Directivas de 2003 eran insuficientes debido a diversos factores.

Los mercados nacionales se presentaban poco integrados entre sí, lo que, junto con la falta de competencia efectiva, y la necesidad de aumentar la protección a los consumidores, provocó que en 2007 la Comisión Europea presentase el denominado “Tercer Paquete Legislativo”.

Este paquete legislativo, traería consigo de la mano las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, destinadas a regular los sectores de la electricidad y el gas, respectivamente.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Directiva 96/92/CE del Parlamento europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad; y la Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, relativa a normas comunes para el mercado interior del gas natural.

<sup>13</sup> Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE; y Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE



Respecto de la Directiva 2009/72/CE, por la que se establecen las normas para el mercado europeo de la electricidad, señalar que su principal objetivo es establecer, tal y como señalábamos anteriormente, y siguiendo la línea de otras directivas, normas comunes en materia de generación, transporte, distribución y suministro de electricidad; así como definir las obligaciones de servicio universal y los derechos de los consumidores.

Tal y como establece la propia Directiva, las normas de organización del sector que se incluyen a lo largo del texto normativo persiguen la configuración efectiva, por fin, de un mercado competitivo, seguro y sostenible. En esta línea, otorga la facultad a los Estados miembros de la UE de imponer a sus compañías eléctricas determinadas obligaciones de servicio público en cuanto a la seguridad, regularidad, calidad energética... así como impone la obligación de que cada Estado miembro en cuestión asegure el derecho de los consumidores o clientes a elegir a su proveedor de electricidad y a facilitarles todos los datos necesarios en relación a su consumo de electricidad.

Por último, destacar de la Directiva de 2009 que, a modo de novedad, la Comisión incluya un precepto por el que obligue a los Estados miembros de la UE a crear la figura de un Defensor del Pueblo a través del cual se tramiten las reclamaciones que puedan ocasionarse en el ámbito del suministro de energía eléctrica.

Parece claro que, según lo expuesto, el consumidor final o cliente final de energía eléctrica, junto a la idea de mercado único y con las características enumeradas en párrafos anteriores, sigue siendo el principal objetivo de la Directiva y en torno a lo que se configura.

### **3. LEY 24/2013, DE 26 DE DICIEMBRE, DEL SECTOR ELÉCTRICO**

La LSE de 2013, tiene como finalidad, tal y como se establece en el Preámbulo, establecer la regulación del sector eléctrico del tal forma que se garantice un suministro eléctrico con los niveles de calidad necesarios y al mínimo coste posible; asegurar la sostenibilidad

---

económica y financiera; y permitir un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico, dentro de los principios de protección medioambiental de una sociedad moderna.

Esta nueva Ley del Sector Eléctrico gira en torno a cuatro principios fundamentales, como son:

- (i) El reconocimiento de la libre iniciativa empresarial en lo referente al ejercicio de las actividades que están destinadas al suministro eléctrico;
- (ii) El suministro de energía eléctrica, previamente considerado en otros textos normativos anteriores como un servicio esencial, se convierte en un servicio de interés económico general;
- (iii) El acceso efectivo de los sujetos a las redes para lograr la configuración de un mercado competitivo, así como garantizar el suministro de energía eléctrica y, por último,
- (iv) La sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico.

Debemos destacar también, que la presente ley se enmarca en una situación de integración de los mercados eléctricos europeos, teniendo en cuenta la aplicación de la normativa europea que resulta de aplicación en el sector eléctrico.<sup>14</sup>

En su título I, encontramos las disposiciones generales, y cabe destacar como novedad del presente título, el artículo 2, apartado dos, en el que se establece el régimen de actividades, la consideración del suministro de energía eléctrica como un servicio de interés económico general.

También, en el artículo 3, por el que se establecen las competencias de la AGE, encontramos referencias al principio de sostenibilidad económica y financiera, siendo deber de la AGE garantizar dicha sostenibilidad del sistema eléctrico.

Respecto de la ordenación del suministro, la LSE define a los sujetos que van a formar parte del sistema eléctrico (productores, operador del mercado y del sistema, transportistas, distribuidores, comercializadores...). También, vemos como sale reforzado el rol que juega la AGE en el sistema eléctrico, reconociendo la ley a esta como

---

<sup>14</sup> Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad; transpuesta por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo.

garante del suministro energético y haciendo a la propia Administración la encargada de velar por la seguridad del mismo. Esto queda plasmado en el artículo 7.2, en el que se reconoce al gobierno competencia para adoptar las medidas necesarias para garantizar el suministro de energía cuando se den situaciones de riesgo; desabastecimiento; que puedan derivar en amenaza grave; y situaciones en las que se dé una reducción de la disponibilidad de instalaciones de producción, transporte o distribución.

El principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema, lo encontramos en el Título III, en el artículo 13. Resulta novedoso este precepto, no por su contenido, sino porque congrega en un solo artículo lo referente a los ingresos y costes del sistema eléctrico.

Como ya señalábamos en párrafos anteriores, la sostenibilidad económica y financiera deviene principio rector de las actuaciones de las AAPP, entendiéndose por “sostenibilidad” el hecho de que el sistema sea capaz de hacer frente a los costes totales del propio sistema. La financiación de dichos costes, sigue siendo responsabilidad del consumidor, que hará frente a ellos a través del pago de los peajes de acceso y cargos. En el mencionado artículo 13, encontramos definidos los ingresos y costes del sistema eléctrico, diferenciando, tal y como lo hacen las Directivas europeas, entre peajes de acceso y cargos.<sup>15</sup>

En cuanto a la retribución, el legislador establece en el artículo 14, que todos los ingresos del sistema eléctrico serán destinados a pagar exclusivamente la retribución propia de las actividades destinadas al suministro eléctrico<sup>16</sup>, y el resto de costes del sistema que están definidos en el artículo 13, sin que puedan ser destinados a otros fines; y la retribución de dichas actividades se establecerá por medio de reglamentos, siempre mediando criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, que supongan una mejora en la gestión, una mejora técnica de esas actividades y, sobre todo, una mejora de la calidad del suministro. Encontramos en los apartados 4 y 8 del artículo 14, lo referente a la retribución de las actividades de producción y transporte y distribución, respectivamente. Destaca en este ámbito, el hecho de que la nueva Ley no diferencia entre un régimen

---

<sup>15</sup> Los peajes se corresponden con pagos destinados a dar cobertura a los costes de las redes tanto de transporte, como de distribución; y los cargos, son los pagos que están destinados a costear otros aspectos regulados del sistema.

<sup>16</sup> Enumeradas en el artículo 1.2 de la Ley del Sector Eléctrico

ordinario y un régimen especial, cosa que la antigua Ley del Sector Eléctrico si hacía en su versión de 1997.

En cuanto a la retribución del Operador de Mercado y de Sistema, en el artículo 14, apartado 11, el legislador establece que dicha retribución será establecida por el Gobierno, de acuerdo a su metodología, y teniendo en cuenta siempre los servicios efectivos prestados.

La regulación de los PVPC, es otra de las novedades que presenta esta Ley de 2013, siendo los PVPC los precios máximos que podrían cobrar los comercializadores a los consumidores sujetos a esos PVPC. No obstante, será el Gobierno, en todo caso, el que establecerá reglamentariamente las disposiciones necesarias para configurar los PVPC y las Tarifas de Último Recurso.

Siguiendo con lo expuesto en el anterior párrafo, en lo referente al Bono Social, la LSE de 2013 a lo largo de su articulado regula algunos aspectos como el ámbito de aplicación (solo a aquellos consumidores, considerados vulnerables, que cumplan con lo exigido en cuanto a características sociales, de consumo y de poder adquisitivo); cubrirá la diferencia entre el valor del PVPC y el valor de la TUR, que se configura como el valor base; y, por último, tal y como señalábamos en apartados anteriores en los que hablábamos del marco normativo, el bono social tendrá carácter de servicio público tal y como dispone la Directiva 2009/72/CE.

Tal y como dispone la Ley, *“La definición de los consumidores vulnerables y de sus categorías y los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para estos colectivos se determinarán reglamentariamente por el Gobierno <sup>17</sup>”*. Las condiciones para ser considerado consumidor vulnerable las encontramos establecidas en el Real Decreto 897/2017 de 6 de octubre, por el que se modifican las condiciones y criterios socio económicos necesarios para acceder a este Bono Social.

Se han atendido a criterios como el nivel de renta, y se recogen distintas situaciones, como, por ejemplo, la existencia o no de unidad familiar; si hay uno o más menores en la unidad familiar... En dichas situaciones, la unidad familiar debe presentar una renta igual

---

<sup>17</sup> Artículo 45, Ley 26/2013 del Sector Eléctrico

o inferior al índice establecido en el IPREM. No obstante, debemos señalar que las familias numerosas serán consideradas consumidores vulnerables sin excepción.

También recoge el Real Decreto la posibilidad de ser declarado consumidor vulnerable severo, esto es, aquellas personas cuyo nivel de renta sea muy inferior a lo establecido para ser considerado consumidor vulnerable, como por ejemplo: renta inferior o igual al 50% para el consumidor vulnerable, que se trate de una familia numerosa cuya renta sea inferior a 2 veces el IPREM<sup>18</sup>, entre otras.

En lo que al Déficit Tarifario se refiere, la nueva Ley de 2013 dedica su artículo 19 a este fenómeno, y en él contempla diferentes medidas que tienen la consideración de esenciales para poder solventar el problema en cuestión, en las que haremos hincapié cuando centremos nuestro estudio en el déficit tarifario.

Otra de las novedades que incluye la LSE de 2013, es relativa a la actividad de transporte, regulada en el título VI, artículo 34, en el cual se recogen las funciones que deberá desarrollar el transportista, anteriormente recogidas en normas de rango legal y reglamentario.

La ley, en el apartado 2 del artículo 34, configura a Red Eléctrica de España, S.A. como “transportista único desarrollando la actividad en régimen de exclusividad en los términos establecidos en la presente ley”, aunque también autoriza al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a que permita que determinadas instalaciones de transporte secundario sean de titularidad del distribuidor de la zona que se determine. Lo mencionado anteriormente, siempre bajo control de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que tendrá que ser consultada previamente a otorgar la autorización.

También incluye medidas de protección al consumidor en lo referente al suministro de energía eléctrica<sup>19</sup>, siguiendo lo establecido en la normativa comunitaria -Directiva

---

<sup>18</sup> El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Nació en 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas. Fuente: [www.iprem.com.es](http://www.iprem.com.es)

<sup>19</sup> El artículo 43, en su apartado 1, define suministro de energía eléctrica como “la entrega de energía a través de las redes de transporte y distribución mediante contraprestación económica en las condiciones de regularidad y calidad que resulten exigibles.

2009/72/CE, de 13 de julio de 2009-, recogidos en el artículo 44, reconociendo el derecho a elegir su suministrador, a formalizar contrato de acceso con la empresa distribuidora que desee o contrato de suministro con la empresa suministradora de electricidad, poder escoger método de pago y realizar cambio de suministrador sin coste alguno en los plazos legal y reglamentariamente establecidos, entre otros.

Por último, destacar el título X, el cual regula el régimen de inspecciones, infracciones y sanciones.

Todo lo expuesto anteriormente, está dirigido a dotar al sistema eléctrico de un marco normativo estable, tal y como indicábamos anteriormente, dotándolo de seguridad jurídica, tanto en la consecución de las actividades que componen dicho sistema eléctrico, como en las relaciones con el consumidor.

### **III. FUNCIONAMIENTO Y AGENTES DEL MERCADO ELÉCTRICO.**

#### **1. PROCESO DE LIBERALIZACION:**

Antes de todo, señalar que el suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general, ya que tanto la actividad humana como la actividad económica no pueden entenderse hoy sin su existencia.

Con la aprobación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, se inició un proceso de liberalización progresiva del sector. De esta manera, se producía una segregación de las actividades en régimen de monopolio natural (actividades de transporte y distribución) de aquellas que se desarrollan en régimen de libre competencia (generación y comercialización).

Previa promulgación de la LSE 1997, el Estado tenía una competencia casi exclusiva en cuanto a la toma de decisiones en el sector energético. Esta situación queda plasmada en los Planes Energéticos Nacionales, que tienen lugar entre 1975 y 1983.

Los PEN presentaban graves problemas financieros, a pesar de disminuir la dependencia energética del exterior y mejorar la garantía de suministro, a los que hay que añadirles una fuerte inversión, que coincidió con los momentos de mayor impacto de la crisis del petróleo.

Esta inversión fue llevada a cabo por las compañías eléctricas, que en ese momento formaban un oligopolio, en el que había diez empresas privadas y una pública, y se realizó a través del endeudamiento. Dicha inversión fue necesaria, ya que, debido a la crisis del petróleo, había que buscar nuevas formas de generación de energía sin depender de los derivados del petróleo, incrementando las instalaciones de carbón nacional e importado, así como incorporando la nueva tecnología nuclear. Todo ello, tal y como hemos señalado antes, implicó un fuerte proceso inversor<sup>20</sup>, en unas condiciones muy adversas.

En respuesta a esta situación, surge el MLE, para afrontar la delicada situación financiera en la que estaban inmersas las compañías eléctricas. Se firma un primer protocolo en 1983, en el que se acuerda la nacionalización negociada de la red de transporte mediante la creación de la REE; la revisión del PEN 83; y la aplicación de una política tarifaria que permitiera asegurar una rentabilidad suficiente y amortizar las inversiones llevadas a cabo.

Ya desde principios de los años 90, comenzó a modificarse el MLE, debido a los nuevos objetivos lanzados por la entonces CEE, con el fin de que hubiese un mercado único de bienes y servicios. Esto se tradujo en el sector eléctrico en la aprobación de las Directivas 90/547/CEE y 96/92/CE, relativas al transporte de electricidad por las grandes redes y a normas comunes para el mercado interior de la electricidad respectivamente.

Más tarde, en 1994, se aprobó la LOSEN<sup>21</sup>, aunque debido a la aprobación de la anteriormente mencionada Directiva 96/92/CE, era preciso un nuevo cambio en la regulación, y fue entonces cuando se aprobó la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

---

<sup>20</sup> Entre 1980 y 1986, las inversiones fueron de 500.000 millones de pesetas al año. (3.000 millones de euros).

<sup>21</sup> Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional; «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1994, páginas 39362 a 39386

Durante el periodo de tiempo que la LSE de 1997 estuvo en vigor se consiguieron numerosos avances y mejoras, tal como el elevado nivel de seguridad y calidad del suministro. También se desarrolló el proceso de liberalización a una velocidad incluso mayor que la exigida por las Directivas europeas.

A pesar de ello, durante el periodo de vigencia de dicha norma, se produjeron cambios fundamentales en el sector eléctrico que precisaban de un nuevo marco normativo. A esos cambios, debemos añadir, como elemento determinante para la configuración de un nuevo marco normativo, la acumulación de desequilibrios anuales entre ingresos y costes en el sistema eléctrico que provocó la aparición de un déficit estructural<sup>22</sup>.

El legislador se vio obligado a adaptar en numerosas ocasiones la LSE de 1997, ya que esta se reveló insuficiente para garantizar el equilibrio financiero del sistema. La inestabilidad económica y financiera del sistema eléctrico, provocado por el déficit de tarifa, obligó a aprobar medidas por real decreto-ley, provocando una dispersión normativa:

- Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de Diciembre<sup>23</sup>, por el que se establecen medidas urgentes para corregir el déficit tarifario del sector eléctrico, elevando los límites máximos de déficit que habían sido establecidos para los años 2010, 2011 y 2012, en el Real Decreto-ley, 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.
- Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de Enero<sup>24</sup>, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de pre asignación de retribución y la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos, que suprimió los incentivos económicos para nuevas instalaciones de tecnologías de régimen especial, con la finalidad de evitar sumar nuevos costes al sistema eléctrico.

---

<sup>22</sup> Todo ello como consecuencia de un aumento de determinadas partidas de costes por decisiones de política energética, sin garantizar un ingreso proporcional por parte del sistema, a lo que se añade la ausencia de crecimiento de la demanda eléctrica.

<sup>23</sup> «BOE» núm. 312, de 24 de diciembre de 2010, páginas 106386 a 106394

<sup>24</sup> «BOE» núm. 24, de 28 de enero de 2012, páginas 8068 a 8072



- Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo<sup>25</sup>, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista, fijando nuevos criterios para la regulación de la retribución de las actividades de distribución y transporte, ajustan la retribución correspondiente al año 2012, y disminuyendo el importe que había de satisfacerse a las empresas de generación de electricidad.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio<sup>26</sup>, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, incorporando medidas adicionales relativas al régimen retributivo de las centrales de generación, y modificando la retribución de la actividad de transporte.
- También se aprobó la Ley 15/2012, de 27 de diciembre<sup>27</sup>, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que reconoce como objetivo la armonización del sistema fiscal con un uso más eficiente y respetuoso con el medioambiente y la sostenibilidad, siguiendo con los principios básicos de la política fiscal, energética y ambiental de la UE.

No siendo suficientes estas medidas aprobadas a durante el año 2012, en 2013 se adoptaron, con la misma finalidad, dos reales decretos-leyes y un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo:

- Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero<sup>28</sup>, por el que se introducen nuevas medidas para corregir los desajustes entre los costes del sector eléctrico y los ingresos obtenidos a partir de los precios regulados, tratando de evitar que sea el consumidor quien realice un nuevo esfuerzo.

---

<sup>25</sup> «BOE» núm. 78, de 31 de marzo de 2012, páginas 26876 a 26967

<sup>26</sup> «BOE» núm. 168, de 14 de julio de 2012, páginas 50428 a 50518

<sup>27</sup> «BOE» núm. 312, de 28 de diciembre de 2012, páginas 88081 a 88096

<sup>28</sup> «BOE» núm. 29, de 2 de febrero de 2013, páginas 9072 a 9077

- Ley 15/2013, de 17 de octubre<sup>29</sup>, por la que se establece la financiación para el año 2013, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de determinados costes del sistema eléctrico.
- Por último, Real Decreto-ley 9/2013<sup>30</sup>, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

Como podemos observar, los continuos cambios normativos, han supuesto una distorsión en el normal funcionamiento del sistema eléctrico, y que la actuación del legislador era necesaria para dotar de estabilidad normativa al sistema eléctrico, promulgando la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

## **2. ESTRUCTURA Y AGENTES.**

El suministro eléctrico, abarca cuatro fases, distintas y sucesivas, que conjuntamente integran el sistema eléctrico, y son: Generación, Transporte, Distribución y Comercialización. Procedo a explicar cada una de estas fases, siguiendo la división dada en el párrafo anterior:

### ❖ Actividades Reguladas:

- Transporte: Siguiendo con la definición dada por el Ministerio, es aquella actividad que tiene por objeto la “transmisión de energía eléctrica por la red de transporte, utilizada con el fin de suministrarla a los distintos sujetos y para la realización de intercambios internacionales”.<sup>31</sup>
- Distribución: Para definir la actividad de distribución, seguiremos la definición dada por la Ley, la cual establece que por distribución debemos entender “la actividad que tiene por objeto la transmisión de energía eléctrica desde las redes

---

<sup>29</sup> «BOE» núm. 250, de 18 de octubre de 2013, páginas 84909 a 84910

<sup>30</sup> «BOE» núm. 167, de 13 de julio de 2013, páginas 52106 a 52147

<sup>31</sup> <http://www.mincotur.gob.es/energia/electricidad/Paginas/sectorElectrico.aspx>

de transporte, o en su caso desde otras redes de distribución o desde la generación conectada a la propia red de distribución, hasta los puntos de consumo u otras redes de distribución en las adecuadas condiciones de calidad con el fin último de suministrarla a los consumidores”.<sup>32</sup>

❖ Actividades no reguladas:

- Generación: Podríamos definir la producción eléctrica como el conjunto de medios técnicos y científicos que empleamos para obtenerla, o, de una forma más simple, actividad consistente en la producción de energía eléctrica
- Comercialización: Actividad desarrollada por las empresas comercializadoras<sup>33</sup> de energía eléctrica que, accediendo a las redes de transporte o distribución, tienen como función la venta de energía eléctrica a los consumidores y a otros sujetos según la normativa vigente.

## 2.1 AGENTES QUE INTERVIENEN EN EL MERCADO ELÉCTRICO

### A. GENERACIÓN:

La generación de energía eléctrica, supone el primer elemento de los cuatro que forman la producción de energía eléctrica. Los agentes que intervienen en esta parte del proceso son aquellos que se encargan de construir y hacer funcionar las centrales en las que se produce electricidad, así como de su mantenimiento.

Dentro de este grupo, encontramos los denominados productores en régimen ordinario, y los productores de renovables o en régimen especial.

El régimen especial se aplica a aquellos productores que hacen uso de energías renovables o alternativas, que producen energía eléctrica empleando para ello recursos naturales y fuentes inagotables, como serían la energía solar, eólica... y que su potencia no sea en ningún caso superior a los 50MW.

---

<sup>32</sup> Artículo 38, Ley 24/2013, de 26 de Diciembre, del Sector Eléctrico.

<sup>33</sup> Aquellas sociedades mercantiles, o sociedades cooperativas de consumidores y usuarios, que acceden a la red de transporte y distribución para adquirir energía con el fin de venderla a los consumidores u otros sujetos del sistema.

El resto de productores de energía que no lleven a cabo su actividad bajo estas condiciones, quedan sometidos al régimen ordinario.

En el caso de España, tradicionalmente, la producción de energía eléctrica ha sido llevada a cabo en gran parte por la asociación UNESA, de la que forman parte compañías como Endesa, Iberdrola, Gas Natural Fenosa, EDP-HC y E.ON.

#### B. TRANSPORTE:

Mediante la actividad de transporte, se traslada la energía eléctrica desde los grandes centros de producción o generación hasta la red de distribución. En España, dicha actividad es llevada a cabo por REE en su totalidad, para así poder dotar de un alto nivel de eficiencia en el momento del transporte de la energía, ya que anteriormente, eran diferentes empresas las que se encargaban de llevar a cabo esta actividad de abastecimiento, dando lugar a una conexión bastante pobre. Es por esto que se decidió nacionalizar la red de alta tensión y poner en manos de la REE la actividad de transporte, constituyéndose así en un monopolio.

#### C. DISTRIBUCION:

La actividad de distribución presenta una peculiaridad, y es que, a pesar de ser una actividad regulada, son empresas del sector privado las que llevan a cabo esta actividad. Esta actividad de distribución genera unos costes a los que, tal y como veremos más adelante, hacen frente los consumidores en el momento de abonar la factura.

La comercialización es llevada a cabo, casi en su totalidad, por las empresas que componen la asociación UNESA, esto es, Endesa, Iberdrola, Gas Natural Fenosa, EDP-HC y E.ON

#### D. COMERCIALIZACIÓN:

Por último, la actividad de comercialización, entendida como la última fase del proceso de producción de energía eléctrica, que consiste en la venta de la energía eléctrica a los consumidores finales.

Debemos señalar la existencia de dos tipos de comercializadores, que son las comercializadoras de libre mercado, y las comercializadoras que ofrecen la Tarifa de Último Recurso – TUR -.

Destacamos de la actividad de comercialización lo mismo que lo que respecta a las actividades de generación y distribución: las compañías que componen la asociación UNESA son las que controlan la actividad de comercialización en gran parte.

### **3. FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO ELÉCTRICO**

Para poder explicar el funcionamiento del mercado de la electricidad en España, es preciso comenzar haciendo una diferenciación entre lo que sería el mercado mayorista, también conocido como el “pool” y el mercado de los grandes productores; y el mercado minorista, que sería el de los consumidores domésticos y pequeñas empresas

Dentro de este mercado mayorista, podríamos hacer una subdivisión entre el Mercado Spot y el Mercado a Plazo.

El Mercado Spot, el cual es gestionado por OMIE, es decir, el Operador del Mercado Ibérico Polo Español, y que a su vez se divide en dos mercados: esto es, el mercado diario y el mercado intradiario, en los que profundizaremos a continuación.

También encontramos en este mercado mayorista el Mercado a Plazo, el cual es gestionado por el Operador de Mercado Ibérico Polo Portugués, OMIP.

Una vez hecha la aproximación a estos dos conceptos, pasamos a explicar el funcionamiento de ambos mercados.

#### **3.1 MERCADO MAYORISTA. MERCADO DIARIO E INTRADIARIO**

Como hemos señalado anteriormente, la gestión de estos mercados es llevada a cabo por la OMIE y por la OMIP.

Nos centraremos en primer lugar, en el mercado diario, que destaca porque es en el que se fijan todos los días del año los precios de la electricidad para cada una de las

veinticuatro horas del día siguiente. Esta estimación del precio se hace conforme al algoritmo<sup>34</sup> que fue aprobado y es de aplicación a todos los mercados europeos.

El funcionamiento de este mercado es el siguiente:

Se lleva a cabo una división de los oferentes en distintas unidades de producción, teniendo que realizar cada unidad de producción una oferta para cada hora del día siguiente, y, al igual que ellos, los interesados en adquirir dicha energía deberán plantear también su oferta de compra.

Una vez que el operador del mercado ha recibido todas las ofertas de venta y de compra, pasa a ordenarlas mediante la curva de oferta agregada y la curva de demanda agregada. Dichas curvas recogerán todas las ofertas, tanto de venta de energía como de compra, y las ordenará de manera ascendente y descendente respectivamente.

Del punto en el que dichas curvas se cruzan, saldrá el precio de casación, y este será el precio que finalmente se pague a los productores de energía eléctrica.

Debemos señalar que, lo pactado en el mercado diario puede verse afectado por distintas razones, como, por ejemplo, problemas con los generadores o, en materia de energías limpias, un aumento del viento que implica que se podría generar más energía.

Para dar soluciones a estos problemas o desajustes que puedan tener lugar, es por lo que se crea el mercado intradiario, en el que los agentes pueden volver a comprar y vender energía eléctrica, basándose en las nuevas condiciones o información obtenida.

Se compone de seis sesiones de contratación, en el que se determina, una vez más, el volumen de energía y precio para cada hora, y se llevará a cabo de la misma forma que en el mercado diario, es decir, por la intersección de la oferta y la demanda

---

<sup>34</sup> EUPHEMIA, “el cual persigue la maximización del excedente o ganancia, tanto de compradores como de vendedores, al tiempo que optimiza el uso de la capacidad disponible en las interconexiones. Gracias a este algoritmo, se asegura que las interconexiones con Portugal ya, y con Francia en breve plazo siempre se utilicen de la manera más eficiente”. Fuente: OMIE

### 3.2 MERCADO MINORISTA

Como afirmábamos anteriormente, en el mercado minorista es donde los pequeños consumidores, las empresas pequeñas y los consumidores domésticos, adquieren energía eléctrica.

Para ello, los consumidores tienen dos opciones. Por una parte, pueden hacerlo mediante vinculación contractual con cualquiera de las comercializadoras de libre mercado. Por otro lado, pueden decidir quedar sujetos a la TUR.

Debemos señalar que los hogares españoles se decantan más por estar sujetos a TUR, ya que se manejan unas cifras de más de quince millones de hogares españoles sujetos a esta tarifa de último recurso, frente a los casi nueve millones que han contratado servicios de las comercializadoras de libre mercado.

Una de las principales diferencias entre contratar con comercializadoras o quedar sujetos a la TUR es el precio, que en el primero de los casos será lo pactado entre ambas partes, mientras que, en la TUR, varía dependiendo de la elección del consumidor entre tarifa sin discriminación horaria y tarifa con discriminación horaria.

En la tarifa sin discriminación horaria, como parece evidente, el precio no varía independientemente de las horas a las que se consuma dicha energía eléctrica.

Por otro lado, la tarifa con discriminación horaria hace una diferenciación entre horas valle y horas punta, siendo las horas valle aquellas en las que el precio de la electricidad es menor.

Las horas valle varían en función del periodo estacional, de esta forma, serán horas valle en los meses de verano las que transcurren entre las 23:00 y las 13:00; mientras que en los meses de invierno serán entre las 22:00 y las 12:00.

Una vez expuesto esto, merece especial mención el hecho de que no existe una libertad absoluta para estar sujeto a la TUR, ya que debe cumplirse el requisito de que la potencia contratada sea menor a 10KW. En caso de tener una potencia mayor que los 10kW, será obligatorio para el consumidor en cuestión contratar el suministro de energía eléctrica con las comercializadoras de mercado libre.

#### **IV. COSTES REFLEJADOS EN LA FACTURA ELÉCTRICA Y DÉFICIT TARIFARIO**

##### **1. DESGLOSE Y COMENTARIOS DEL RECIBO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.**

En este apartado me centraré en el precio real al que hacemos frente los consumidores al hacer uso de la electricidad y los diferentes componentes de dicho precio. Los mencionados componentes se denominan partidas complementarias, y son las causantes de que el precio se incremente de tal forma que lo abonado respecto del precio final es muy superior al de la propia energía.

Para comenzar, deberíamos hacer una diferenciación entre lo que pagamos por el simple hecho de consumir energía, que sería la parte de mercado, y que guarda una relación proporcional con el consumo, esto es, en tanto que aumente el consumo, aumentará también la cuantía a pagar.

Siguiendo con esta diferenciación, en la factura de la electricidad hacemos frente también a los denominados peajes, cuyo objetivo principal consiste en la financiación de determinados costes del mercado eléctrico, aunque también se destina parte de lo recaudado en forma de primas a las propias compañías eléctricas. Esto se correspondería con la parte regulada, finalizando así esta primera aproximación.

Los mencionados peajes, en términos de cuantía, se fijan por medio de una orden ministerial expedida a finales del año anterior<sup>35</sup>.

Respecto de la parte regulada, podemos encontrar costes relativos a la actividad de transporte y de distribución. Ambas son actividades reguladas, aunque la diferencia radica en quién lleva a cabo dicha actividad.

---

<sup>35</sup> Orden ETU/1282/2017, de 22 de diciembre, por la que se establecen los peajes de acceso de energía eléctrica para 2018



En lo que respecta al transporte, entendido como la transmisión de la electricidad a través de las líneas de alta tensión hasta los puntos desde los que se distribuye, la actividad es llevada a cabo por REE; mientras que la distribución, entendida como el traslado de la energía desde las redes de transporte hasta los puntos de consumo, la llevan a cabo empresas privadas.

Otra parte de los peajes está destinada a incentivar las energías renovables, es decir, toman forma de ayuda para favorecer la producción de energía a través de las denominadas energías limpias. Este peaje supone un 38% de los costes regulados.

En la Orden ETU/1282/2017 <sup>36</sup>, en su artículo 6, encontramos cuantificados aquellos costes con destinos específicos, que deben ser satisfechos por los consumidores directos en mercado y comercializadores por los contratos de acceso a las redes. Podemos observar que el en mencionado artículo se hace referencia a la Tasa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, quedando fijada en un 0,15%; y otro coste, que supone un 0,001%, en relación a la segunda parte del ciclo de combustible nuclear.

Otros de los costes que encontramos en la factura de energía eléctrica, son aquellos destinados a compensar los costes de producción que son llevados a cabo en territorios extrapeninsulares, como serían las islas, Ceuta y Melilla.<sup>37</sup> La razón por la que hacemos frente a este coste es debido a que al estar las redes aisladas, son de tamaño mucho menor respecto de las que nos podemos encontrar en territorio peninsular, y los costes de producción en dichos lugares son mucho mayores. Este coste elevado, sumado a la imposibilidad de producir suficiente energía y a la pérdida de la misma en el momento de transportarla, hace que tengamos que hacer frente a estos costes de Compensación de Sistemas No peninsulares.

Encontramos también otros costes regulados, como por ejemplo los pagos por capacidad<sup>38</sup> a aquellas empresas que se encargan de la generación de energía eléctrica y

---

<sup>36</sup> «BOE» núm. 314, de 27 de diciembre de 2017, páginas 128531 a 128546

<sup>37</sup> SEIS: Sistemas Eléctricos Insulares y Extrapeninsulares

<sup>38</sup> Regulados a través de Orden ITC/2794/2007, de 27 de septiembre

que pueden mantener una capacidad excedentaria en términos de generación para los casos en que la demanda de dicha energía sea mayor que la oferta, y de esta forma no se produzcan problemas de abastecimiento o cortes de luz.

Siguiendo con esta línea, encontramos al desglosar una factura de energía eléctrica que una parte de los costes son en concepto de servicio de interrumpibilidad, esto es, obliga a las empresas que se encargan de prestar este servicio a reducir su consumo cuando sea necesario con el fin de mantener nuestro sistema eléctrico estable.

Como bien sabemos, en el transporte y distribución de la energía eléctrica tiene lugar una pérdida de energía, y estas pérdidas van a ser cubiertas por los consumidores en función de su tarifa de acceso a la red, por lo que supone también un incremento del precio final de la energía como consecuencia de estas pérdidas<sup>39</sup>.

Por último, encontramos costes que tienen el carácter de retribuciones para remunerar las actividades del operador del sistema, así como el operador del mercado, que en nuestro caso son REE y OMIE respectivamente. La cuantía de esta retribución queda fijada en la Orden Ministerial anteriormente mencionada, en la disposición adicional primera y en la disposición adicional segunda.

Sobre estos costes mencionados en los párrafos anteriores, se aplican también la Tasa Municipal, el Impuesto Eléctrico y el IVA. La Tasa Municipal está cuantificada en un 1,5% y se aplica sobre los costes anteriormente explicados. Por su parte, el Impuesto Eléctrico, se aplica sobre el total de la suma de energía consumida y término de potencia, siendo de un 5,11%. Por último, el Impuesto sobre el Valor Añadido se obtiene aplicando el 21% legalmente establecido sobre el total de la factura.

Antes de pasar al siguiente apartado, señalar que gran parte de lo recaudado en las facturas de energía eléctrica está destinado a paliar o, por el momento, disminuir el déficit tarifario, que explicaremos en el siguiente apartado, pero que daremos una definición aproximada, configurándolo como la diferencia entre lo recaudado a través de los precios regulados que fija la AAPP y hacemos frente los consumidores, y los costes reales de esas tarifas, como son el transporte y distribución, subvenciones a determinadas energías, etc...

---

<sup>39</sup> El cálculo, que se hace mensualmente, es llevado a cabo por la compañía Red Eléctrica de España, SA

Con esta definición básica de déficit tarifario, pasamos a profundizar más en este elemento del sector de la energía eléctrica, ya que sobre déficit tarifario y su subsanación es alrededor de lo que gira gran parte de nuestra normativa actual en referencia a la producción y consumo de electricidad.

## **2. DEFICIT TARIFARIO:**

### **2.1 DEFINICIÓN Y CAUSAS**

Como ya adelantábamos en el apartado anterior, el déficit tarifario quedaría definido como la diferencia entre los costes en la actividad de producción, transporte, suministro de energía eléctrica y lo recaudado por las facturas a las que hacemos frente los consumidores.

El Déficit Tarifario es un fenómeno que comienza a tener lugar en el año 2000, como consecuencia del intento por parte de la AAPP de evitar que los aumentos en los costes en lo que a la energía eléctrica se refiere se plasmasen en las facturas a las que tienen que hacer frente los consumidores. De esta forma, se implantó un sistema en virtud del cual las compañías eléctricas ingresaban una cuantía muy inferior en relación a los costes, configurándose la parte no cubierta por esos costes como una deuda a la que habría que hacer frente en un futuro.

El déficit fue aumentando cada año que pasaba, como consecuencia de regirnos bajo ese sistema, hasta que en 2012 alcanzamos una cifra de déficit de 26.000 millones de euros, sin perjuicio del aumento de los precios de la factura, ya que ese aumento seguía siendo insuficiente para cubrir los costes.

Señalar que, todos los países que han abordado un proceso de liberalización del sector, se han enfrentado al mismo problema que está presente en nuestro mercado eléctrico, puesto que dichos procesos de liberalización tuvieron lugar en una época en la que los precios de la energía tenían una tendencia bajista. A partir de los años 90, las expectativas dan un

giro de ciento ochenta grados, adquiriendo los precios una tendencia alcista como consecuencia de la evolución de los costes en materia prima.

En el caso del Reino Unido, se solucionó este problema eliminando las tarifas reguladas, mientras que otros países como es el caso de los Estados del este de Estados Unidos y gran parte de los países de Sudamérica, han encontrado solución a este problema mediante la fijación de tarifas a través de la agregación de las retribuciones correspondientes a todas las actividades eléctricas que la componen.

El Déficit Tarifario, a ojos del consumidor, se podría simplificar definiéndolo como una deuda que hemos contraído a largo plazo con el Sistema Eléctrico; una deuda que se irá amortizando con el paso de los años, y a la que tendrán que hacer frente también consumidores futuros.

Son tres las razones que, a juicio del economista y Doctor en Derecho, Jorge Fabra Utray, el cual fue Presidente de Red Eléctrica de España, SA, desde 1988 hasta 1998 y también ostentó el cargo de Vocal Consejero de la CNE desde el año 2005 hasta el año 2011, originan este déficit tarifario.<sup>40</sup>

La primera de ellas, podría ser tan “simple” como que los consumidores pagamos por el consumo de energía eléctrica un precio muy por debajo de su coste real;

Otra de las razones, sería la sobre remuneración que tuvo lugar respecto de las centrales nucleares e hidroeléctricas, ya que fueron indemnizadas entre 1998 y 2005 con 8.664 millones de euros, con el fin de que estas pudiesen recuperar en su totalidad las inversiones, que en ese momento se veían amenazadas por el cambio de su retribución que establecía la LSE 54/1997. Siguiendo con el planteamiento del Doctor Jorge Fabra Utray, a esta cuestión fundamental de la remuneración debemos sumar otras acciones llevadas a cabo para intentar reducir los costes de la energía eléctrica para los consumidores, como sería, a modo de ejemplo, sobrecostes insulares y extra-peninsulares no sometidos a auditoría alguna; sobrecostes generados por la regulación de las subastas de electricidad – CESUR - para la determinación de la TUR, entre otros.

---

<sup>40</sup> FABRA UTRAY, J. “El déficit tarifario en el sector eléctrico español”, *Papeles de Economía Española: El sector energético español*, 2012, pág. 88-100.

La tercera y última razón, sería que existe el déficit tarifario –o en su caso, lo acentúa-, el hecho de que existan costes ineficientes que se podrían eliminar, como, por ejemplo, los pagos por capacidad.

Hasta la publicación del Real Decreto-ley 6/2009, por el que se adoptaron medidas en el sector energético y se aprobó el bono social, cinco empresas eléctricas estaban obligadas a financiar el déficit de tarifa eléctrica sin que se les fuera reconocido explícitamente su derecho a recuperarlo. De esta forma, más del 90% del déficit tarifario ha sido financiado por empresas eléctricas españolas durante más de diez años. Estas empresas son Endesa, Iberdrola y Unión Fenosa (posteriormente sería Gas Natural Fenosa), y fueron las que se hicieron cargo de una gran parte de esta financiación, mientras que lo restante fue cubierto por Hidroeléctrica del Cantábrico y E.ON.

El déficit tarifario tiene un impacto directo negativo en estas compañías, ya que aumenta de forma proporcional la deuda de dichas empresas, y como consecuencia de ello, ven perjudicada su posición en el mercado al disminuir su capacidad para financiar todo tipo de inversión necesaria para continuar con su actividad eléctrica. Inversiones que, requieren de un gran volumen de capital.

Merece ser destacada la actuación del Gobierno en el año 2003, en el que autorizó a través de Orden Ministerial<sup>41</sup> la cesión o titulación de los costes, es decir, la transmisión a entidades financieras o fondos de titulación de activos de la deuda acumulada. De esta manera los derechos de cobro del mencionado déficit se convertían en un título negociable a cambio de un tipo de interés. A través de estas cesiones, se pretendía evitar que las compañías eléctricas tuvieran que seguir endeudándose para poder financiar el déficit del sistema, así como evitar que su capacidad de actividad dentro del sector se viese condicionada o disminuida como consecuencia de hacer frente a esa deuda.

La crisis económica y financiera que tuvo lugar a finales del año 2008, aumentó la dificultad de las compañías eléctricas para financiar el déficit tarifario, por lo que el Gobierno, una vez más, decidió facilitar los mecanismos para traspasar la deuda a las entidades financieras, de tal forma que las empresas obtuviesen los flujos de caja

---

<sup>41</sup> Orden ECO 2714/2003, de 25 de septiembre.

necesarios para que dichas compañías continuasen invirtiendo y ofreciendo un suministro eléctrico adecuado en términos de seguridad y calidad.

## **2.2 SOLUCIONES AL DÉFICIT TARIFARIO:**

Siguiendo con el planteamiento del economista y Doctor en Derecho, Jorge Fabra Utray, son tres las soluciones que, *a priori*, se podrían plantear para acabar con éste déficit.

Esas soluciones serían, por una parte, financiar los costes con los PGE, aunque esta solución se presenta compleja y podría provocar consecuencias sociales de carácter negativo, ya que, con motivo de la crisis en la que seguimos estando inmersos – a pesar de que la situación no tenga nada que ver con la de los primeros años -, reina una política de austeridad, en la que se han dado recortes en muchas materias.

Otra opción sería, siguiendo con el planteamiento de FABRA UTRAY, reducir los costes reconocidos; medida que podría llevarse a cabo sin más límites que la seguridad jurídica, de tal forma que no se produjese una situación de incertidumbre. Esta medida se fundamenta también en lo mencionado anteriormente respecto del hecho de que existan ciertas tecnologías claramente sobre retribuidas.

La última solución que propone el autor, y en la que profundizaremos y dedicaremos unas líneas más, sería tomar como medida un aumento de la tarifa. Esta solución, a pesar de ser la más sencilla y eficiente, es también la más compleja, puesto que uno de los motivos por los que ha aparecido el fenómeno del déficit tarifario ha sido por evitar dicho aumento. A día de hoy, se habla de unas cifras entorno a los 30.000 millones de euros de déficit tarifario, por lo que para llevarse a cabo sería necesaria una subida instantánea o, al menos, a corto plazo, de los peajes. Esta subida sería de un 70%, mientras que, a medio y largo plazo, la subida necesaria sería del 100% de los peajes.

Esta subida a corto plazo, podría incurrir en efectos negativos sobre los consumidores finales de energía eléctrica, ya que el producto final se encarecería y se perdería competitividad en mercados internacionales.

El consumidor doméstico también se vería profundamente afectado, ya que si se diese una situación en que la energía eléctrica se encareciese rápidamente, también disminuiría

la renta disponible del consumidor doméstico. Esta situación sería de mayor gravedad debido a, una vez más, la situación económica en la que nos encontramos.

Desde el punto de vista de los denominados productores tradicionales de energía, se defiende la idea del incremento de los peajes de acceso, pasando estos a tener un carácter progresivo, así como que el límite de potencia para acogerse a la TUR se rebaje a 3 KW, ya que llevaron a cabo distintas estimaciones en las que observaron que en caso de no tomar esta medida, durante el periodo de 2012 a 2015 se generarían 23.000 millones de euros que se sumarían a la cuantía de déficit tarifario, por lo que se alcanzarían cifras, si me lo permiten, que dan vértigo.

Otra de las medidas que defienden, mientras el fenómeno del déficit tarifario siga estando presente, es que sea financiado por el ICO o el sistema bancario español, en vez de encargarse de ello las grandes compañías eléctricas. En caso de que el déficit tuviese que seguir siendo financiado por el propio sector, defienden la idea de que sean todas las empresas generadoras en su conjunto, independientemente de la fuente que utilicen para ello, ya que consideran injusto que el déficit tarifario tenga que ser financiado de forma coactiva por las grandes compañías eléctricas al estar el déficit producido, en parte, por decisiones en materia de política energética.

Los productores de energías renovables, en contraposición a lo afirmado por los productores tradicionales, denuncian la existencia de determinados beneficios para las compañías eléctricas tradicionales por *motivos meramente históricos*.

Defienden que una fijación de precios en el mercado mayorista no se ajustaría a un modelo plenamente competitivo, ya que, profundizando y llevando a la práctica esta idea de fijación de precios, permitiría aumentar los precios en las subastas para abastecer zonas que están sujetas a determinadas restricciones de carácter técnico; así como en las subastas especiales para fijar el precio de la energía incorporado a la TUR<sup>42</sup>

Defienden, también, la creación de un marco legal estable en materia de energías renovables, de tal forma que vean garantizada una rentabilidad razonable durante el periodo de maduración de las inversiones, que en estos casos suele ser de 20 a 25 años<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> CONTHE, M., “Déficit tarifario: causas y soluciones”, *Expansión*, 2012.

<sup>43</sup> Tal y como el Marco Legal Estable de 1987 dispuso en favor de las compañías eléctricas tradicionales.

Afirman, por último, que el modelo energético del presente siglo debe encontrar su base en energías renovables, ya que así también se cumpliría el objetivo político de la Unión Europea de que coexistan distintas formas de producción energética, con un elevado componente de energías limpias.

### **2.3 EL DÉFICIT TARIFARIO EN LA LEY 24/2013 REGULADORA DEL SECTOR ELÉCTRICO**

Puesto que los esfuerzos anteriores resultaron insuficientes para acabar con el grave problema del déficit tarifario, la LSE de 2013 dedicó un artículo a este fenómeno, en el que contempla distintas medidas de carácter esencial necesarias para poder subsanar dicho problema.<sup>44</sup>

Con la entrada en vigor de la nueva Ley, la nueva regulación del sector eléctrico se regiría por el principio de sostenibilidad económica y financiera, se pretendía evitar el desajuste provocado por el déficit de ingresos en un ejercicio a un máximo de un 2%, así como incluir distintas medidas en relación a la deuda acumulada por desajustes en ejercicios anteriores, no pudiendo ser superior en ningún caso al 5% de los ingresos estimados del sistema para el ejercicio en cuestión.

En caso de que se siga produciendo un desajuste, y ante la imposibilidad de compensación por parte de los peajes y cargos, dicho desajuste deberá ser financiado por los sujetos del sistema en proporción a la retribución que les corresponde por ejercer la actividad en cuestión.

Esto último supone una novedad puesto que, tal y como indicábamos en apartados anteriores, en el sistema anterior el déficit era financiado exclusivamente por los grandes operadores.

---

<sup>44</sup> Artículo 19, Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; «BOE» núm. 310, de 27 de diciembre de 2013.



En caso de que se diese una situación de superávit, los ingresos se destinarían a cubrir los desajustes que hubiesen tenido lugar en ejercicios anteriores.

Por último, y a mi parecer, especialmente destacable, encontramos la negativa de la Ley ante la cesión del déficit al Fondo de Titulización del Déficit del sistema eléctrico.

## V. CONCLUSIONES

Destacaremos, en primer lugar, la importancia que tiene el mercado eléctrico en el marco de nuestra economía, tal y como hemos puesto de manifiesto a lo largo del trabajo, por lo que necesita de una normativa fuertemente asentada y que subsane todos los errores e ineficiencias que tienen lugar en el funcionamiento de este sector.

Un marco legal estable es necesario para la consecución de los objetivos marcados por el legislador para el sector eléctrico, ya que, en caso contrario, incurriríamos en errores pasados como es el caso del proceso de liberalización.

Como ya abordamos en el trabajo, este proceso estuvo marcado por continuas reformas normativas, por lo que la configuración de un marco normativo estable no fue posible en el momento de poner en marcha el necesario proceso liberalizador del sector eléctrico. Esto provocó que se hayan ido dando determinadas ineficiencias a lo largo de los años, que han tenido que esperar a ser identificadas y, una vez más, reguladas. Si a la falta de un marco normativo estable, añadimos la continua intervención por parte del Gobierno y de las AAPP en el sector, tenemos como resultado un sector eléctrico ineficiente y en el que consumidores, empresas y otros usuarios del sistema se encuentran en una situación de inseguridad jurídica.

Dicha inseguridad jurídica infunde la misma inseguridad en inversores externos y de empresas no nacionales, por lo que se abstienen de llevar a cabo su actividad en nuestro país, por lo que dotar al sector eléctrico de un marco normativo estable por fin favorecería la configuración de un mercado eficiente, así como se presentaría una situación propicia para que existiese una competencia efectiva.

Centrándonos en el consumidor, merece hacer especial referencia a los precios, así como a las circunstancias que les afectan directamente y provocan su incremento.

Una de ellas es, la estructura de mercado. Tal y como explicábamos a lo largo del trabajo, la estructura del mercado eléctrico podría definirse como un oligopolio, puesto que la asociación UNESA – recordemos que la componen Endesa, Iberdrola, Gas Natural Fenosa, EDP-HC y E.ON – tiene en sus manos el control de gran parte de las actividades que componen el suministro eléctrico (generación, distribución, comercialización). Este oligopolio puede ser una de las causas por las que se den situaciones de ineficiencia y por las que los precios de la electricidad se incrementen.

Sí que es verdad que, en otros Estados miembros de la UE, el sector eléctrico está configurado estructuralmente de una forma oligopólica. La diferencia entre esos Estados y España es que cuentan con órganos reguladores que están dotados de potestad sancionadora, cosa que no ocurre en España. En España encontramos la Comisión Nacional de Energía, que, aunque sí que está configurado como un órgano que interviene en el sistema, no está dotado de capacidad sancionadora; sino que esa competencia le corresponde a la CNC, esto es, Comisión Nacional de la Competencia.

Si la CNE tuviese potestad sancionadora, podría actuar directamente y de una forma más eficaz contra todas las controversias que surgiesen como consecuencia de las actividades de suministro eléctrico.

Centrándonos una vez más en el consumidor y el precio final al que tiene que hacer frente para poder disponer de energía eléctrica, señalar que, hacer uso para la generación de energías que se encuentran en régimen especial – denominación que utilizaba la LSE de 1997 y que no mantiene la Ley de 2013, tal y como hemos indicado en el trabajo – supondría una disminución en los costes, y por consiguiente, en el precio final de la electricidad. Estas energías en régimen especial, como serían las energías renovables, cogeneración y residuos, presentan unos costes muy inferiores a los de las tecnologías de generación tradicionales. En esta línea, desde mi punto de vista me parece desacertado el hecho de que la nueva Ley suprima las primas a este régimen especial y no permita a estos productores que se encuentran en régimen especial presentar su oferta en el mercado.

Esta actuación por parte del legislador, en mi opinión, puede ser tomado como un desincentivo para invertir en este tipo de tecnologías, siendo que, para cumplir con el

principio de sostenibilidad económica y financiera del que presume la vigente Ley, es necesario que las energías renovables adquirieran un papel importante en el juego del mercado eléctrico.

Indicar, por último, que nuestro Sistema Eléctrico, si hay algo por lo que se podría caracterizar, a modo de anécdota personal a la hora de redactar este trabajo y a modo de opinión, es por su complejidad. Una complejidad que implica que los ciudadanos o, consumidores, tengamos un alto nivel de desconocimiento del sistema. Lo que genera, tal y como indicaba al comienzo de las conclusiones, una situación de inseguridad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA:

### 1. MANUALES, REVISTAS Y ARTÍCULOS:

- TOLIVAR ALAS, L., “La regulación del Sector Eléctrico”, Revista de derecho de la Union Europea, nº7, 2004.
- CONTHE, M., “Déficit tarifario: causas y soluciones”, *Expansión*, 2012.
- FABRA UTRAY, J. “El déficit tarifario en el sector eléctrico español”, *Papeles de Economía Española: El sector energético español*, 2012, pág. 88-100
- FABRA UTRAY, J “Contra el déficit tarifario... póker de ases”, *Economistas Frente a la Crisis*, Junio de 2014.
- LORA GONZALEZ, C., “La nueva regulación del sector eléctrico”, *Cadernos de Dereito Actual*, nº2, 2014.
- RIVERO ORTEGA, R. Derecho Administrativo Económico, 6ª edición, Marcial Pons, 2013

### 2. OTRAS FUENTES:

- <http://www.expansion.com/blogs/conthe/2012/03/21/el-deficit-tarifario-causas-y-soluciones.html>
- <https://economistasfrentealacrisis.com/contra-el-deficit-tarifario-poker-de-ases/>
- <http://www.ree.es/es/conocenos/marco-regulatorio>
- <http://www.ree.es/es/estadisticas-del-sistema-electrico-espanol/informe-anual/informe-del-sistema-electrico-espanol-2016>
- <http://puncocritico.com/2017/02/08/historia-de-la-regulacion-del-sector-electrico-en-espana-parte-ii/>
- <http://www.energiaysociedad.es/>
- <http://www.mincotur.gob.es/energia/electricidad/>

### **3. NORMATIVA EMPLEADA:**

- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico
- Constitución Española
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia
- Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.
- Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

### **4. JURISPRUDENCIA:**

- STC 1/1982, de 28 de enero; «BOE» núm. 49, de 26 de febrero de 1982
- STC 37/1987, de 26 de marzo; «BOE» núm. 89, de 14 de Abril de 1987
- STC 127/1994, de 5 de mayo de 1994; «BOE» núm. 129, de 31 de mayo de 1994.
- STC 18/2011, de 3 de marzo de 2011, «BOE» núm. 75, de 29 de marzo de 2011