

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico [BOE n.º 310, de 27-XII-2013]

Sector eléctrico

El contraste entre la Exposición de Motivos de la nueva Ley y el de aquella que viene a derogar –la [Ley 54/97](#)– nos permite advertir ya los grandes objetivos perseguidos: si la Ley del 97 acabó con la consideración del suministro eléctrico como un servicio público, la nueva, sin volver atrás, lo tipifica –lo que resulta novedoso– como un *servicio de interés económico general*; si aquella no dedicaba especial énfasis al régimen económico, esto es, a la retribución de las distintas actividades, en la actual ésta se erige en gran protagonista y casi *leitmotiv* inspirador de la reforma por la necesaria reconducción del sistema a parámetros que lo hagan asumible, atendido el elevado déficit de tarifa acumulado en los últimos años (cifrado en nada menos que veintiséis mil millones de euros, en gran parte traspasado al Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico –FADE– creado al modificarse en 2009 la Disposición Adicional vigesimoprimera de la Ley 54/97), cuya reducción y redimensionamiento se marca como objetivo el Legislador; la atención al consumidor, ante la continua elevación del precio de la luz, da lugar al alumbramiento de dos figuras nuevas; y también puede subrayarse que si bien es cierto que se menciona la auténtica maraña normativa existente en la materia, lo cual aconseja o habilita –imprescindible, desde nuestro punto de vista– la nueva Ley, no es menos cierto que la reciente experiencia enseña que ello se formula más como un anhelado deseo que como un objetivo real a alcanzar, no siendo la que comentamos una Ley sencilla de aprehender ni de fácil desarrollo reglamentario. Una crónica de la última oleada de esa proliferación legislativa se puede consultar, por ejemplo, en la introducción del [Real Decreto-Ley 9/13, de 12 de julio](#).

Y no puede extrañarnos que se aluda a la dispersión normativa y a la proliferación de normas que regulan el sector si tenemos en cuenta que, en un rápido escrutinio, se detectan al menos veintinueve modificaciones –algunas sustanciales– de la Ley 54/97. A pesar de este propósito, algunas previsiones de la nueva Ley –como el cálculo de la retribución de las distintas actividades, introduciendo el *período regulatorio* como marco para algunas de ellas– no son sino el anticipo de previsibles y numerosas modificaciones futuras, aunque se afirme perseguir la estabilidad regulatoria en la actividad eléctrica.

La finalidad básica de la Ley consiste en establecer la regulación del sector eléctrico garantizando el suministro eléctrico con los niveles necesarios de calidad y al mínimo coste posible, asegurar la sostenibilidad económica y financiera del sistema y permitir un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico, todo ello dentro de los principios de protección medioambiental de una sociedad moderna.

Pero, como hemos dicho, el aspecto al que más importancia se presta en la nueva Ley es uno: el régimen de ingresos y gastos del sistema eléctrico, cuya regulación se

introduce para recuperar una sostenibilidad financiera que el sistema en su conjunto perdió hace tiempo y que cada año que pasa ve crecer el déficit hasta niveles insostenibles para nuestras Administraciones. Y aunque ése es el objetivo, la herramienta que introduce la Ley para evitar que los desfases sean endémicos y periódicos (artículo 13.5), mucho nos tememos que no sirva a tal fin.

Es sabido que la Ley de 1997 abandonó el principio de retribución a través de unos costes de inversión fijados administrativamente (no puede dejar de anotarse que gran número de centrales de producción tienen ya amortizado ese coste reconocido desde hace años) por un proceso de estandarización de las diferentes tecnologías de generación eléctrica que se ha demostrado ineficaz e insostenible económicamente. Ahora (artículo 14.2), el sistema de retribución persigue incentivar la mejora de la eficacia de la gestión, la eficiencia económica y técnica de dichas actividades y la calidad del suministro eléctrico.

Como ejercicio sumamente ilustrativo, podría compararse la sencillez de los artículos 15 a 17 de la Ley derogada con el complejo sistema de cálculo que se instaura en los artículos 13 y 14 de la nueva Ley 24/2013. En todo caso, así como la anterior Ley pretendía garantizar el suministro al menor coste posible, ahora se limita a buscar la sostenibilidad económica y financiera del sistema, lo que, a la postre y como muestra la experiencia, trasladará los costes no regulados del sistema, que no aparezcan nítidamente tipificados en el mismo, que surjan en el futuro o, en fin, que le trasciendan, hasta el consumidor.

Y aunque se afirma que la regulación de las fuentes de generación del denominado régimen especial no encuentran justificación para dotarlas de un marco diferenciado (si bien se seguirán *protegiendo y fomentando*), debiéndoselas considerar de manera análoga al resto de tecnologías presentes en el mercado (lo que implica, en suma, la unificación de regímenes), basta una superficial lectura de los artículos 13.3.b, 14.4 y 14.7 para ratificar que ello no tiene por qué ser así necesariamente, al darse singularidad de trato a determinadas fuentes de generación, en cuyo origen fuerte e inmotivadamente primado está –no es dudoso– gran parte del déficit que arrastra el mercado.

No siendo posible una regulación única de la retribución del sistema eléctrico, se fijan normas excepcionales para las actividades de redes, sistemas eléctricos no peninsulares y régimen de energías renovables y cogeneración, introduciendo a tal fin el concepto de *período regulatorio*, contemplando también herramientas de flexibilidad con la finalidad de adaptar las retribuciones a la situación cíclica de la economía y a las necesidades del sistema, si bien se mantiene la idea-base de que cualquier inversión en el sistema de producción y transporte vea satisfecha una rentabilidad razonable, lo que, al margen de movernos en un servicio de interés económico general, no deja de ser un privilegio empresarial de difícil justificación.

El Legislador, consciente de la integración de mercados eléctricos que auspicia el derecho comunitario, ahonda en la cuestión por evidentes razones geográficas. Por ello,

la traslación de normas de orden europeo en la Ley es fácilmente reconocible. Esperemos que en esta ocasión, como ya sucediera con los CTC, no constituya una dispensa que traiga como resultado el mantenimiento de los operadores presentes en el mercado, sin abrir nuevas oportunidades para el consumidor, con un coste adicional.

En relación con los consumidores, se introducen dos categorías que profundizan en la figura (el bono social) creada a partir del [Real Decreto Ley 6/09, de 30 de abril](#): el *consumidor vulnerable* y el denominado *precio voluntario para el pequeño consumidor*, con el objetivo de que sus beneficiarios disfruten de una tarifa reducida. Se regula por primera vez el autoconsumo, siendo obligatoria la inscripción en un registro creado al efecto, pero está por ver la virtualidad de dicha figura hasta que no se produzca su necesario desarrollo reglamentario.

Se mantiene –tradicional en el sector desde su origen– la previa autorización administrativa para la puesta en funcionamiento, modificación, transmisión y cierre definitivo de instalaciones, si bien se extiende novedosamente tal autorización al cierre temporal de instalaciones de producción.

Por lo demás, la Ley del Sector Eléctrico está conformada por ochenta artículos y se estructura en diez títulos, veinte disposiciones adicionales, dieciséis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

Aunque es un debate que probablemente debiera suscitarse a nivel de la Unión Europea, parece claro que se ha perdido una nueva oportunidad –quizás la última– para abordar el coste de la energía (que se traslada a nuestro sistema productivo en términos de competitividad internacional, penalizándolo) contemplando en el mix perseguido la energía nuclear. En efecto, el anhelado redimensionamiento del régimen retributivo no sólo debe auspiciar la reformulación del referido a las energías que operaban hasta ahora en el régimen especial, sino que podría haber abordado, junto a las energías renovables, la casi imprescindible necesidad de afrontar la expansión de la energía nuclear en España, que, con las garantías de funcionamiento que el grado de conocimiento técnico actual permite, encauzaría algunos de los problemas que el propio Legislador detecta en la Exposición de Motivos de la Ley que comentamos y trasladaría al sector productivo –Francia y Alemania son dos buenos ejemplos en nuestro entorno– una considerable reducción del impacto del precio de la energía en los costes de funcionamiento del sector industrial y terciario.

J. Ventura BUENO JULIÁN

Profesor Asociado de Derecho Administrativo. Abogado

Universidad de Salamanca

jventurabueno@yahoo.es