

**LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR  
ELECTRICO ESPAÑOL. FUNCIONES Y POTESTADES  
PUBLICAS. UN ESTUDIO NORMATIVO<sup>(\*)</sup>**

**I**

*Lic. Jorge Córdoba Ortega<sup>(\*\*)</sup>*  
Abogado

---

(\*) Este ensayo tiene como antecedente, la investigación elaborada para el Curso "Actividades Liberalizadas", impartido por los Profesores Dr. Luciano Parejo Alfonso y Dr. Tomás de la Cuadra Salcedo, del Doctorado en Derecho, Programa General de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Junio de 1999. En el próximo número de esta revista se publicará la parte II y final.

(\*\*) Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Público. Candidato a Doctor por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Profesor Universitario y Asesor Legislativo.

## **SUMARIO:**

### Introducción

- I. Desarrollo histórico de la organización administrativa del Sector Eléctrico español
- II. Marco Jurídico del Sector Eléctrico
  - A. Constitución Española
  - B. Directiva 96/1992/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre, Sector Eléctrico Comunitario.
  - C. Ley 40/1994 de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (L.O.S.E.N.)
  - D. Ley 54/1997 de 27 de noviembre, de Regulación del Sector Eléctrico (L.S.E.)
  - E. Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (L.S.H.)
  - F. Ley 50/1998 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social (L.M.F.)
- III. Administración General del Estado. Ministerio de Industria y Energía, y las Comunidades Autónomas.
  - A. Algunas notas sobre la organización administrativa española y su problemática.
  - B. Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
  - C. Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Industria y Energía
  - D. Competencia administrativa de la Secretaría de Estado de Industria y Energía según el Real Decreto 2100/1998
  - E. Competencia administrativa de la Administración General del Estado y Comunidades Autónomas conforme a las leyes en materia eléctrica.

## INTRODUCCION

Al estudiar un tema de tanta relevancia y actualidad como es la transformación de la organización administrativa del Sector Eléctrico español, debemos ubicarnos no solo en los fenómenos internos sino externos que han venido a determinar la toma de una serie de decisiones que justifican la apertura del libre mercado, la transparencia y la objetividad del sector. Todas estas reformas son positivas, pues llevan como fin brindar un servicio eficaz y seguro al ciudadano y se constituyen además en una aparente huida sistemática hacia el Derecho privado. Pero es incuestionable la influencia de la Unión Europea en esta serie de cambios.

Los procesos de liberalización del Sector Eléctrico, en los distintos países europeos, en especial en España trae consigo necesariamente una reforma importante en la organización administrativa, situación que estudiaremos y desarrollaremos en el presente estudio.

Es importante eso sí, mencionar algunos aspectos esenciales que son necesarios para el tratamiento del tema, ellos son: el paso de un Estado social a un Estado liberal; transformación de las instituciones públicas; procesos de descentralización; modificación y reestructuración de los Estados; el surgimiento de una comunidad universal; la incorporación y vigencia de las empresas públicas; constante revisión de las estructuras, fines y funcionamiento de los Estados; mayor participación de las entes privados en la realización de obras públicas; la eliminación de burocracia; la reforma del Estado; el Estado de Derecho; entre otros temas, son de necesaria consideración y reflexión al abordar el estudio de la organización administrativa del Sector Eléctrico español.

Es importante indicar que la experiencia de la Administración Pública española, ha establecido entre las principales razones para entrar en procesos de privatización los siguientes:

- Mejorar los resultados económicos financieros de las sociedades.
- Reducir el déficit público o las tensiones financieras del presupuesto público.
- Estimular la competencia y en el caso del mercado eléctrico, estimularlo y fomentarlo.
- Reforzar la actividad de los mercados de valores.
- Promover una participación accionaria más amplia.
- Reducir la burocracia y la corrupción estatal.

- La mejora de la calidad de los productos, entendiendo por calidad, el adecuado grado de satisfacción de los usuarios.
- El incremento del nivel de vida de los trabajadores y de la sociedad, entre otros.

Es indudable que la tendencia liberalizadora del mercado español de la electricidad se ha visto influenciado por las distintas políticas y directivas de la Unión Europea, aspecto que no puede pasar desapercibido, pues esto ha ido estimulando en forma importante la transformación del Sector. Al respecto se afirmaba: “La Directiva 96/92/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, así como el Protocolo suscrito entre el Ministerio de Industria y Energía y las empresas eléctricas el 11 de diciembre de 1996, han constituido dos elementos claves de referencia para la reforma normativa que hemos realizado. La idea central se articula en torno a la introducción de competencia en el sector, ya que tenemos el firme convencimiento de que ésta es la línea correcta para llegar al objetivo estratégico de obtener una energía eléctrica más barata, y, de esta forma, impregnar el tejido industrial español de más competitividad y, asimismo, hacer posibles a las economías domésticas unos menores pagos por sus recibos de consumo eléctrico, protegiendo, así, el eslabón más débil de la cadena del mercado eléctrico: el consumidor de electricidad”.<sup>(1)</sup>

Tomando en cuenta las ideas que hemos expuesto anteriormente, abordaremos en el presente estudio temas como: reseña histórica del Sector Eléctrico español; marco jurídico (donde veremos las distintas leyes que han venido regulando el Sector Eléctrico, así como la Directiva europea y la Constitución Española, como norma fundamental del ordenamiento jurídico); competencias de los distintos órganos que

---

(1) Piqué I Camps, Josep. “La liberalización del Sector Eléctrico en España”. **Revista de Economía Industrial**. Madrid, Ministerio de Industria y Energía, No. 316, 1997, p. 13. Sobre esta tendencia liberalizadora, José Bermejo Vera señala: “La nueva regulación (Ley 54/1997) obedece no sólo a la tendencia liberalizadora de los distintos sectores económicos que guía la actuación del Gobierno, sino también a la incorporación de las disposiciones de la Directiva 96/92/CE, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que se asienta sobre los siguientes principios: libertad de establecimiento y construcción de líneas; libertad de acceso a las redes; gestión independiente de la red; libertad de importación y exportación; separación de las actividades eléctricas (...). Bermejo Vera, José. *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Madrid, Editorial Civitas, tercera edición, 1998, p. 1038.

encontramos en estas complejas relaciones; papel de la Administración General del Estado –a través del Ministerio de Industria y Energía–; Comisiones del Sector Eléctrico en sus distintas facetas legales –estructura y funciones–; y en especial, observaremos las relaciones que se presentan entre ellos, todo dentro de un marco que busca incentivar un mercado abierto y novedoso de electricidad.

Nuestra idea central en el presente ensayo es exponer cuál es la realidad actual de la organización administrativa del Sector Eléctrico español y si esta responde a las nuevas tendencias de liberalización y conformación de un mercado eléctrico, tomando en consideración los aspectos esenciales que caracterizan a cada uno de los órganos que participan en este contexto. Además analizaremos cual es la distribución competencial que se da entre la Administración del Estado (Ministerio de Industria y Energía), las Comunidades Autónomas y la Comisión encargada del Sector Eléctrico, y los distintos problemas que pueden dar en este ámbito. Los objetivos básicos que nos proponemos son:

- Elaborar un marco comparativo entre cada una de las Leyes de mayor interés que han regulado el Sector Eléctrico en los últimos años, en especial su organización administrativa, funciones y potestades, con el fin de determinar si este nuevo esquema organizativo posibilita la eficiencia del servicio en un esquema de libertad de mercado.
- Con la adopción de una serie de medidas liberalizadoras se pretende una menor intervención administrativa, es por ello, que analizaremos si esta disminución en la intervención administrativa tiene sus efectos en la estructura administrativa al reducirse el aparato burocrático que maneja el sector.
- Haremos referencia a los nuevos principios de la libre competencia, objetividad, transparencia y el nuevo concepto de servicio, que se presentan en este panorama.
- Se expondrán las competencias de cada una de las Comisiones creadas, así como su estructura administrativa y en especial, el cambio suscitado en la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico al pasar a nombrarse como Comisión Nacional de Energía.
- Análisis de las competencias de las Comunidades Autónomas y su relación con la Administración General y con la Comisión correspondiente.

Es de interés aclarar al lector, que por lo reciente de la materia en algunos casos optaré por una redacción descriptiva de la normativa, agregando eso sí, los comentarios correspondientes, esto porque además de existir poco desarrollo, debemos ir desgranando y estudiando cada una de los artículos que hacen referencia a las competencias de los distintos órganos. Esto es importante, pues de esta forma podríamos encontrar imprecisiones normativas, duplicidad de funciones, conflictos de competencia, tipo de descentralización aplicable, entre otros, que es parte esencial del estudio de las potestades y funciones de los órganos que conforman el Sector Eléctrico español. A lo anterior debemos agregar que elaboraremos un estudio comparativo de las leyes y veremos aquellos temas que traen especial interés en el ámbito eléctrico, acudiendo además a doctrina reciente que ha abordado con mucho entusiasmo estas nuevas tendencias liberalizadoras.

## **I. Desarrollo histórico de la organización administrativa del Sector eléctrico español**

Al introducirnos en el análisis de este tema es importante afirmar (no con el objetivo de profundizar si no más bien de reseñar) de que existe una relación intrínseca entre el desarrollo organizativo de la Administración Pública española y la evolución de su Sector eléctrico, tanto en la postura del intervencionismo estatal<sup>(2)</sup> como en los aires de liberalización que se han manifestado en las últimas leyes eléctricas y que repercuten directamente en la organización administrativa que se toma. Sobre estos aspectos haremos comentarios a través del ensayo, pues el objetivo esencial de este apartado es reseñar los aspectos generales del fenómeno eléctrico español, en especial, la evolución de su normativa a través de los años.

---

(2) “El ordenamiento jurídico español no ha sido ajeno a ese proceso histórico regulador cuyas manifestaciones, con diversa intensidad, han podido ser observadas en todos los países de nuestro entorno económico internacional. Así, ya en 1924, el Decreto de 12 de abril declaró servicio público el suministro de energía eléctrica (principio que se recoge asimismo en la Ley 10/1966, de 18 de marzo, de Expropiación Forzosa y Sanciones en Materia de Instalaciones eléctrica), iniciando una regulación prolija, de marcado carácter técnico, no siempre caracterizada por su orden y sistema, en la que las normas de rango legal únicamente han tenido cabida, cuando ello ha sido imprescindible, para regular aspectos fragmentarios de la actividad del sector eléctrico.” Ley 40/1994 de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (BOE 313 publicado 31/12/1994), Exposición de Motivos, p. 1.

El desarrollo histórico de la organización del Sector eléctrico y el sustento de la intervención administrativa a la cual se ha visto sometido, lleva consigo un análisis complejo sobre la determinación del reparto competencial que se da entre la Administración del Estado y las Corporaciones locales, a inicios de este siglo y más adelante, con la participación activa de las Comunidades Autónomas. Ensayaremos en el presente estudio la elaboración de una breve reseña que estará fundamentada en un primer momento en la obra de Javier Salas Hernández (Régimen Jurídico-Administrativo de la Energía Eléctrica, editada por Publicaciones del Real Colegio de España, en 1977) y en autores como Gaspar Ariño y Muñoz Machado, que ayudarán a observar el fenómeno eléctrico en tiempos más recientes.

Es indudable dejar claro que en un primer momento histórico la intervención administrativa en los diversos sectores de la actividad económica, entre ellos el eléctrico, se sustenta en la titularidad de los bienes de dominio público, más que en la existencia de una serie de potestades administrativas dispuestas para el beneficio de los intereses generales. La industria privada, requiere de estos bienes para su desarrollo, y la Administración interviene no por el ejercicio de sus potestades administrativas, sino porque es propietaria de unos bienes concretos, que se encuentran dentro del ámbito público. Debido a esto y al necesario desarrollo de la industria, es que surge la concesión de dominio público que permitirá el uso de estos bienes y de esta manera la determinación de las competencias estatales y municipales en esta materia.<sup>(3)</sup>

Al introducirnos en el estudio del Sector Eléctrico español, se plantea una idea central, que todavía en nuestro tiempo tiene vigencia, y es la complejidad de este sector, señalando al respecto que: "una de las notas destacables de la organización administrativa del sector eléctrico es la progresiva complejidad que va adquiriendo a lo largo del tiempo, complejidad que, en ausencia de una adecuada regulación hasta épocas muy recientes, va a facilitar, precisamente, las tensiones, tanto entre diferentes órganos de la Administración del Estado, como entre ésta y las Corporaciones locales. Unas tensiones, por lo demás, que va a hacer normalmente difícil, si no imposible, fijar con rigurosa exactitud a partir de qué momento concreto prevalecen en determinadas materias

---

(3) En este sentido, ver Muñoz Machado, Santiago. *Servicio público y mercado. El sistema eléctrico*. Madrid, Editorial Civitas, tomo IV, primera edición, 1998, pp. 13-19.

concretas las competencias de unos órganos o de unos entes sobre otros.”<sup>(4)</sup> Como una nota interesante sobre este punto, debemos afirmar que esta complejidad y falta de determinación de los distintos órganos que participan en la actividad eléctrica se presenta todavía hoy día, en especial cuando observamos la naturaleza y relación entre la Administración Central y las distintas Comisiones del Sector Eléctrico.

Corresponde en un inicio a las entidades municipales todo lo relativo al servicio eléctrico. Se reseñaba al respecto que: “Las competencias municipales sobre estas industrias eléctricas son fundamentales en el último período del siglo pasado. Los ayuntamientos mantienen en nuestro país, como es común en otros Estados europeos, posiciones muy relevantes en el desarrollo inicial del suministro eléctrico. Es en las ciudades donde se lleva a cabo lo fundamental del suministro de electricidad y, por tanto, debe quedar su control en manos municipales. Las Leyes municipales de 20 de agosto de 1870 y 2 de octubre de 1877 aluden a la competencia municipal sobre el “alumbrado”. Lo hacen ambas, en términos idénticos, al relacionar las competencias exclusivas de los ayuntamientos. Entre ellas, explícitamente, el –empedrado, alumbrado y alcantarillado–.”<sup>(5)</sup>

Es a partir de este momento empieza una “proceso de publicación” del Sector Eléctrico en donde a esta intervención municipal se superpone la del Estado, en especial, a partir de las Ley de 23 de marzo de 1900 y a una serie de Reglamentos que posibilitan una mayor intervención de la Administración estatal y condicionan el ejercicio de la competencia local. Pese a ello, este condicionamiento no es total o absoluto, pues “se reserva a los Ayuntamientos la posibilidad de imponer determinadas condiciones a las instalaciones eléctricas situadas en el interior de las poblaciones”.<sup>(6)</sup>

Haciendo una comparación entre la situación existente antes de 1900, y la nueva regulación se notan cambios importantes a favor de la Administración del Estado y en detrimento de las corporaciones muni-

---

(4) Salas Hernández, Javier. *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica*. Zaragoza, publicaciones del Real Colegio de España-Bolonia, 1977, p. 222.

(5) Ver Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 16.

(6) Ver en este sentido Salas Hernández, *op. cit.*, p. 224.



cipales, sobre todo, en materia de facultades de inspección de las instalaciones y en las sanciones por infracción a disposiciones reglamentarias que cometían las empresas eléctricas; pasando esta competencia casi en exclusiva a los órganos de la Administración del Estado.

Esta intervención estatal responde indudablemente al crecimiento del aparato del Estado y en este sentido la competencia estatal inicial comienza a expandirse muy rápidamente. Se fundamenta en nuevos títulos y trata de superponerse a la intervención municipal, así el control de la actividad eléctrica continuará reforzándose. La autorización será la técnica que comenzará a perfeccionarse, fomentando una intervención más específica de la Administración. En la incorporación de estos nuevos títulos de intervención sobre el sector eléctrico se presentan conflictos de competencias entre cuerpos de funcionarios y Ministerios (fundamentalmente los de Obras Públicas e Industria), en razón del grado intervención.<sup>(7)</sup>

Entre las conclusiones que plantea la doctrina española sobre esta situación encontramos que: “la atribución específica de competencias a la Administración del Estado fue muy temprana y produjo el efecto de confinar a aspectos muy concretos y reducidos las competencias municipales. Lo cual no quiere decir, en mi opinión, que se haya producido, en este caso, el fenómeno, tantas veces denunciado, del “desapoderamiento” de las Corporaciones locales en favor de la Administración estatal. Y ello por la razón de que, salvo en materia de tarifas –cuyo “reconocimiento” normativo es, por lo demás, relativamente tardío –, los Municipios conservan las competencias que específicamente se les atribuyen desde 1900 (...) No “pierden”, pues, competencias en sentido estricto. Solamente ven reducirse el ámbito de su “capacidad” de intervenir hipotéticamente en la actividad industrial de las empresas eléctricas”.<sup>(8)</sup>

---

(7) Ver Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 20.

(8) Ver Salas Hernández, *op. cit.*, pp. 226-227. Agrega este mismo autor que: “A partir de 1933, el reparto competencial entre Administración del Estado y Corporaciones locales se estabiliza completamente, de modo que los sucesivos textos legales y reglamentarios relativos, tanto a la ordenación de la industria en general, como a los diferentes aspectos del régimen jurídico de la actividad industrial eléctrica, no introducen ya ninguna modificación relevante. La situación actual podría resumirse, esquemáticamente, de la siguiente manera. A la Administración del Estado –luego veremos a qué órganos de la misma– compete, fundamentalmente: a) dictar los Reglamentos relativos a los distintos aspectos de la actividad

Tomando en consideración estas referencias históricas, se puede observar un protagonismo importante desde los orígenes del Sector Eléctrico por parte de la Administración Central, especialmente en cuanto a su regulación e intervención. Es indudable que el desarrollo de este Sector responde a las particularidades propias de la electricidad, aspecto que la distingue claramente en cuanto a la regulación de otros tipos de energía o de hidrocarburos. Así en cuanto a su organización o estructuras organizativas, la Administración del Estado en una primera fase histórica, viene a desplazar a los Municipios, ocupando un papel predominante en materia eléctrica.

En cuanto a la organización administrativa existió siempre un Departamento ministerial competente en materia de sector eléctrico, independientemente de su denominación (Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria; Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas; Ministerio de Fomento, etc). Este órgano especializado fue ejemplo de la importante intervención estatal a nivel central, especialmente el Ministro y la Dirección General (de Obras Públicas, generalmente). Junto a estos coadyuvaron a nivel periférico en esta labor los Gobernadores civiles, y las Jefaturas provinciales de Obras Públicas y de las Oficinas de Verificaciones eléctricas, cada uno con sus competencias propias. Estos órganos administrativos posteriormente

---

industrial eléctrica; b) otorgar las oportunas autorizaciones para producir, transportar y suministrar energía eléctrica; c) otorgar las concesiones de aprovechamiento hidráulico para la producción de energía; d) declarar en concreto la utilidad pública de las instalaciones eléctricas a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes o derechos necesarios o de la imposición de servidumbre de paso de energía eléctrica; e) conceder licencias de uso de bienes demaniales pertenecientes al Estado, necesarios para el establecimiento de las citadas instalaciones; f) inspeccionar el estado de éstas; g) sancionar las infracciones; h) aprobar los modelos de contadores eléctricos; I) aprobar las tarifas. Por su parte, a las Corporaciones Locales y, en concreto, a las municipales, compete solamente la determinación de la forma y condiciones a que deban acomodarse las instalaciones eléctricas que hayan de establecerse \* en el interior de las poblaciones, zonas de ensanche y de reserva urbana con planes de urbanización legalmente comprobados (...)" *Ibid*, pp. 227-228. Es de interés aclarar que estas manifestaciones son brindadas en los años setenta cuando las ideas se encontraban en ebullición y movimiento hacia una nueva Constitución española (la de 1978 con una nueva estructura de Gobierno y administrativa). Pese a esta nota aclaratoria su referencia es de suma importancia pues le brinda al lector una visión histórica del desarrollo de este sector.

serán modificados respondiendo a la tendencia general del sistema administrativo español, sobre todo con relación a la Administración estatal periférica.<sup>(9)</sup>

A lo anterior hay que agregar los distintos conflictos competenciales que se presentaron entre los Ministerios, con respeto a la materia eléctrica.<sup>(10)</sup> Esta polémica entre el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio y el Ministerio de Obras Públicas (como sucesor del Ministerio de Fomento), se presenta durante muchos años, en especial, al considerarse que este último tenía la competencia en todo lo relacionado con energía eléctrica entre ellas: otorgamiento de concesiones hidroeléctricas y autorizaciones de instalación de líneas de transporte de energía. En la labor de conciliación entre ambos Ministerios tendremos, la Comisión Mixta de Electricidad Obras Públicas-Industria, creada en 1958, y va a dar sus frutos al emitirse una serie de reglamentación y una Ley que vendrá a unificar criterios y a brindar una solución definitiva al problema de las competencias administrativas concurrentes.

En una etapa más reciente, vemos como es el Ministerio de Industria el "Departamento ministerial que ostenta y ejerce, en la actualidad, la mayor parte de las competencias y funciones relacionadas con la actividad industrial eléctrica. Naturalmente, como es normal en el seno de la organización administrativa estatal, tales competencias y funciones están distribuidas entre una serie de órganos y entes, encuadrados, de un modo u otro, en aquel Departamento."<sup>(11)</sup> Como se observa a nivel histórico la intervención administrativa sobre el sector eléctrico ha quedado plenamente comprobada.<sup>(12)</sup>

---

(9) En este sentido ver Palomar Olmeda, Alberto. *La organización administrativa: tendencias y situación actual*. Granada, Editorial Comares S.A., 1998, pp. 172-194.

(10) "Poco después, en 1933, y al separarse de aquél el Ministerio de Agricultura, tenemos, por un lado, el Ministerio de Obras Públicas y, por otro, el de Industria y Comercio, que no se desdoblará hasta 1951. Pues bien, la separación de Obras Públicas e Industria —en sus distintas versiones— va a dar lugar a una pugna por las competencias entre ambos Departamentos ministeriales, que presenta una incidencia muy especial en la materia que estamos estudiando, y que durará hasta tiempos muy recientes, en los que parece haberse llegado, definitivamente, a una fórmula de compromiso." Ver Salas Hernández, *op.cit.*, p. 235.

(11) *Ibid.*, p. 243.

(12) Ver Muñoz Machado, tomo IV, *op. cit.*, p. 49.

Otra referencia a la cual debemos hacer cita muy brevemente es a la participación de las empresas públicas o entidades de base privada que ejercitan funciones públicas directamente relacionadas con la organización del sector eléctrico, pues su labor ha sido esencial en todo momento. En un primer fase histórica se manifestaba: “La organización del sector eléctrico no se agota en las estructuras de la Administración del Estado y de las Corporaciones locales. Junto a éstas, existen, en efecto, determinadas entidades de base privada que desempeñan ciertas funciones públicas, y que constituyen un ejemplo de lo que se ha llamado “autoadministración” o “gestión autónoma” por los propios interesados, auténtica alternativa a la gestión burocrática ordinaria de la Administración. Tales entidades son en la actualidad “Unidad Eléctrica S.A.” (UNESA) y la “Oficina de Compensaciones de la Energía Eléctrica” (OFICO)”.<sup>(13)</sup> En la actualidad, en un estudio más reciente sobre estas empresas se indica: “Un sector tan complejo como es el de la energía no podía dejar de manifestarse así en lo que respecta a la intervención empresarial pública en el mismo. En efecto, es todo un conjunto de empresas públicas, en sus más diversas formas y titularidades, lo que aparece ante quien se aproxime al tema. Un tema que, como siempre, vamos a abordar desde la perspectiva estrictamente jurídica (...)”.<sup>(14)</sup> Así se hace mención de empresas dependientes de la Administración del Estado como: Instituto Nacional de Industria, Instituto Nacional de Hidrocarburos, ENDESA, REDESA y otras de interés. En cuanto a empresas dependientes de las Comunidades Autónomas se hace referencia: al Centro para el Ahorro y Desarrollo Energético y Minero y al Ente Vasco de la Energía –EVE–. Igual se encuentran otras empresas dependientes de Corporaciones locales (cuyas competencias en materia eléctrica son reducidas) y encontramos en lo referente al gas, la Fábrica de Gas de Bilbao S.A.–.

Resumiendo en cuanto a las corporaciones locales, su vigencia histórica en materia eléctrica fue significativa, pero en la actualidad debido al nuevo esquema de organización política y administrativa del

---

(13) Ver Salas Hernández, *“Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica”*, op. cit., p. 283.

(14) Ver Salas Hernández, en Martín-Retortillo, *Derecho Administrativo Económico*, op. cit, pp. 910-911.

Estado español (a partir de la Constitución de 1978)<sup>(15)</sup> y en materia del sector eléctrico específicamente, su participación se reduce notablemente. Vemos en la actualidad como participan en materia de organización urbana y en la determinación de servidumbres de paso, pero en forma muy restrictiva, pues las competencias esenciales son ejecutadas, ya sea por la Administración General del Estado, Comisiones del Sector Eléctrico o por las Comunidades Autónomas.<sup>(16)</sup>

En períodos más recientes, resulta interesante hacer mención de la estructura administrativa que regulaba al Sector Energía y en especial lo relacionado a electricidad, antes de las reformas de liberalización. Según el Real Decreto 420/1991 del Ministerio de Industria y Energía, se deriva una Secretaría General de Energía y de Recursos Minerales, y una serie de Direcciones Generales (por ejemplo: la Dirección General de Energía). Junto a esto encontramos órganos colegiados interministeriales cuya función es de coordinación, así podemos citar: la Comisión Nacional de Energía, el Comité de Ordenación del Servicio Público de la Energía

---

(15) “Tras la Constitución de 1978 la técnica de reserva de actividades económicas prevista en el artículo 128.2 CE fue la utilizada para declarar como servicio público de titularidad estatal la explotación unificada del sistema eléctrico nacional (art. 1 LEUSEN), debiendo ser entendido el objeto de esta publicatio de la siguiente manera: el Estado realizaba una reserva en su favor para que sea gestionada por una empresa pública —a sociedad estatal REDESA— la fase de transporte de energía eléctrica a través de las redes de alta tensión, como medio para la obtención de una adecuada optimización del sistema. Por tanto, esta declaración de servicio público no afectaba ni a la actividad de producción ni a la distribución, que mantenían un distinto régimen jurídico. Evidentemente estas actividades quedaban seriamente limitadas, al tener que someterse a un sistema de explotación unificada administrada por el gestor de la red de transporte primario. Pero eso es todo. Por ello, a falta de una declaración expresa de publicación de dichas fases, hay que entender, de conformidad con lo dispuesto en nuestra Constitución —arts. 38 y 128.2 CE— que se encontraban dentro del ámbito de libertad de empresa.” Ver Bermejo Vara, *op. cit.*, p. 1036.

(16) Junto a estos órganos y entidades que han tenido un papel predominante en el desarrollo histórico del Sector Eléctrico, encontramos otras entidades cuya base es privada pero que han venido ejercitando funciones públicas directa o indirectamente relacionadas con el Sector Eléctrico, en un primer momento, debemos citar en esta contexto a UNESA y a OFICO. Sobre su desarrollo histórico se puede ver Salas Hernández, *op. cit.*, pp. 283 a 298.

Eléctrica y la Comisión Permanente Española de Electricidad, entre otros. Además observamos la Conferencia Sectorial de los Consejeros de las Comunidades Autónomas, como organización de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Conforme a la organización administrativa general, encontramos una estructura periférica en donde subsisten las Direcciones Provinciales de Industria, Comercio y Turismo (antes Delegaciones de Industria) y Direcciones Territoriales (Real Decreto 3317/81, 1801/1981), constituyendo una muestra clara de la de la organización imperante en la Administración periférica del Estado español. En este contexto y bagaje burocrático aparecen con funciones en materia energética, los Ministerios de Obras Públicas y Transportes (a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas) y el de Economía y Hacienda.<sup>(17)</sup> Siguiendo esta exposición, debemos de indicar que el aparato administrativo eléctrico no se agota aquí, pues aparecen órganos sin personalidad jurídica pero con una relativa independencia, como la Delegación de CAMPSA y la Explotación del Sistema Eléctrico Nacional. Algunas de estas situaciones todavía se muestran hoy en día y para ello estudiaremos más adelante, el Real Decreto 2100/1998 que hace referencia a la estructura administrativa vigente del Ministerio de Industria y Energía (en adelante M.I.E.) y que tiene como antecedente inmediato el Real Decreto 1889/1996.

Finalmente, en un estudio jurídico más actualizado sobre el desarrollo del sector eléctrico, se manifiesta: “El mayor grado de intervencionismo público se alcanzó con la Ley de Explotación Unificada del Sistema Eléctrico Nacional (1984) y el Marco legal Estable (1987). Los principios que iban a regir el sector eléctrico partían de la publicación de dicho sector. Se mantenía, por tanto, la concepción del sector eléctrico como servicio público, si bien las potestades de intervención por parte del Estado y de las Administraciones Territoriales eran especialmente intensas. Además, se establecía un instrumento clave, de naturaleza claramente intervencionista, como era la planificación. La ley de 1984 recogía un sistema de planificación centralizada (...) La Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, inicia, tímidamente, el camino hacia la liberalización y hacia la creación de un mercado de electricidad “tutelada (y no “intervenido”) por las Administraciones Públicas. La ley configura dos sistemas, el Sistema integrado, que tiene naturaleza de servicio público, y que implica el

---

(17) Sobre este tema ver, Salas Hernández, Javier. “Energía”, en Retortillo, Sebastián Martín. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid, Parte VI, Editorial la Ley, 1991, pp. 901-922.

principio de garantía de suministro a todos los ciudadanos y usuarios; y el Sistema independiente, que se trata de una prestación alternativa y complementaria, objeto de transacciones libremente pactadas. Por tanto, aunque se mantiene la categoría de servicio público, ésta ya no es extensible a todas las actividades del sector eléctrico. Existirían, pues, actividades de suministro de energía eléctrica que son “sustraídas” del ámbito propio del servicio público y en las que rige el principio de libre competencia. (...) Así, se contempla la separación jurídica de la actividad de generación del resto de actividades, lo que supone un paso importante en la diferenciación entre “actividades reguladas” y “no reguladas” y la implantación de la libre competencia en las “no reguladas”, diferenciación que establece la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. En la fase de producción se establece un sistema de autorización administrativa previa y se garantiza el libre acceso a las redes de transporte y distribución, requisito imprescindible para la implantación de un sistema independiente. Este derecho de libre acceso que también recogido en la nueva Ley del Sector Eléctrico. En todo caso, la evolución del sistema jurídico del sector eléctrico ha estado influida por los ordenamientos jurídicos de nuestros países vecinos y por el derecho comunitario, y se ha trasladado a nuestro derecho parte de su regulación.”<sup>(18)</sup>

En la Exposición de Motivos de la Ley 40/1994 de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (L.O.S.E.N.), se resalta la importancia de la Ley 49/1984 como antecedente inmediato de las leyes del Sector Eléctrico, en especial por la creación de los instrumentos institucionales y legales precisos para la optimización global del sistema eléctrico, permitiendo unificar de forma continua las explotaciones eléctricas empresariales con criterios de eficiencia económica. En esta ley se define y declara el servicio público de titularidad estatal la explotación unificada del sistema eléctrico, función hasta entonces realizada con escasa coordinación por las diferentes empresas eléctricas. Supuso además una anticipación sobre iniciativas semejantes de diferentes países comunitarios y de la propia Comisión de la Comunidad Europea y un paso relevante en la organización del sistema eléctrico español. Pese a lo anterior, esta normativa no vino a solucionar y regular otros aspectos de interés del sistema eléctrico, de ahí las nuevas iniciativas que se presentaron.

---

(18) Serra, J.M. *Aspectos jurídicos de la nueva ley del Sector Eléctrico*. Madrid. **Revista de Economía Industrial** “La liberalización del Sector Eléctrico en España”, Ministerio de Industria y Energía. No. 316, 1997, pp. 71-72.

En términos generales, esta es la línea normativa que se mantiene hasta nuestros días, con sus características propias, eso sí, involucra un ordenamiento muy diferente y adecuado a la transformación tecnológica que se presenta hoy en día, siendo liberalizado el Sector y en donde la intervención y participación de la Administración procura ser mínima, situación que evaluaremos más adelante.

En conclusión, estas son algunas de las apreciaciones históricas que podemos mostrar en forma general y resumida de lo que ha sido el desarrollo de la organización administrativa del Sector Eléctrico español. Su utilidad la veremos al estudiarla comparativamente con la estructura actual. Debemos adelantar eso sí, que la participación de la Administración General del Estado a través del Ministerio de Industria y Energía, mantiene en su generalidad algunas de sus competencias que le son propias desde tiempo atrás. Lo anterior sin dejar de lado, la labor esencial que realizan tanto las Comunidades Autónomas, como las distintas Comisiones del Sector Eléctrico que se han creado.

## **II. Marco Jurídico del Sector Eléctrico español**

Al estudiar el tema de la organización administrativa del Sector Eléctrico, consideramos esencial hacer una referencia a algunas de las normas que dan sustento a la participación de la Administración Pública en el funcionamiento del Sector Eléctrico, dejando otra normativa sobre organización administrativa de la Administración para un posterior desarrollo. Para ello citaremos aquellos artículos de la Constitución Española (en adelante CE) que tengan que ver con las competencias de la Administración General y de las Comunidades Autónomas en materia eléctrica. Junto a estas disposiciones haremos mención además de la Directiva europea 96/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre, en sus directrices generales. Igualmente nos referiremos al marco jurídico español, que se encuentra bastante desarrollado, entre ellas: Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (L.O.S.E.N.); Ley de Regulación del Sector Eléctrico (L.S.E.); Ley del Sector de Hidrocarburos (L.S.H.); Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (L.M.F.).

La determinación de este marco jurídico es indispensable para analizar tanto la organización administrativa como las competencias y funciones que se derivan de los distintos órganos que conforman el Sector Eléctrico español.



## A. Constitución Española

El marco jurídico constitucional constituye un parámetro básico para analizar la normativa interna que regula esta materia. En este sentido, el artículo primero de la CE en lo que interesa dice:

“Artículo 1.1 España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (...).”

Resaltamos de esta disposición, la instauración del Estado social y democrático de Derecho, que aparece propugnando el respeto a una serie de valores superiores: como la libertad, igualdad y otros de similar importancia. Esto es común en la Constituciones modernas y en donde imperan sistemas democráticos.

En relación con los ciudadanos, poderes públicos y al principio de legalidad, el numeral 9 dice:

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

Encontramos principios esenciales propios de la organización administrativa dentro del marco constitucional, resaltando en esta norma el de jerarquía.<sup>(19)</sup> Baena del Alcázar lo define como: “(...) la vertebración de las organizaciones mediante la distribución de los órganos en

---

(19) “Se trata de un principio esencial y que permite explicar en la historia, y aun hoy, gran parte del funcionamiento de la Administración General.

escalones sucesivos subordinados unos a otros, existiendo en dicha organización unas relaciones despersonalizadas que se basan en la obediencia a los titulares de los órganos, de acuerdo con unas normas reglamentarias.”<sup>(20)</sup>

Igualmente, debemos hacer cita en forma somera a los artículos 13 (libertades públicas); 22 (derecho de asociación) y 25 (penas privativas de libertad), que se constituyen en normas esenciales propias de la esfera jurídica de los ciudadanos. Junto a estos artículos vemos el artículo 149.1 del cual haremos mención más adelante.

El artículo 97 de la CE, establece que: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.” Esta disposición es de suma importancia en el sentido de que establece el marco constitucional del Gobierno para realizar su función ejecutiva y la respectiva potestad reglamentaria, esencial en materia administrativa.

La disposición constitucional que le da sustento a la Administración Pública española lo es el artículo 103 de la CE que señala:

- “1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.
3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (...).”

---

Respecto de él ha indicado Nieto que “(...) ha siempre un instrumento político fundamental (...) cuyas consecuencias jurídicas se han conocido desde antiguo, aunque curiosamente ni el Derecho Administrativo ni la Ciencia de la Administración se hayan preocupado seriamente de analizar el fenómeno y ni siquiera de describirlo (...).” Nieto García, A. “*La jerarquía administrativa.*” Documentación Administrativa núm. 229 (enero-marzo de 1992), p. 11, citado por Palomar, *op. cit.*, p. 92.

(20) Baena del Alcázar, M. *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, 1985, p. 73.

De esta norma en especial, se desprende la llamada constitucionalidad de los principios de organización y funcionamiento de la Administración Pública, resaltando los principios de jerarquía (ya citado); descentralización; eficacia; desconcentración y coordinación.<sup>(21)</sup>

Finalmente el artículo 149.1.22 de la CE indica: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 22. La legislación, ordenación y concesión de recursos de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.”

Las anteriores normas de la Constitución Española, pueden considerarse el marco jurídico fundamental que regula la organización administrativa española, incluyendo la materia eléctrica y las potestades de los órganos públicos competentes dentro del sector en estudio.

## **B. Directiva 96/1992/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre, Sector Eléctrico Comunitario**

La Directiva 96/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre (LCEur 1997/191), establece las normas comunes para los mercados interiores de electricidad. En esta normativa se permite la coexistencia de distintas formas de organización del sistema eléctrico, introduciendo obligaciones que son fundamentales para garantizar la “convergencia paulatina hacia un mercado europeo de electricidad.” Esta es una muestra clara de las políticas que se pretenden establecer a nivel europeo, y consideramos que por estas iniciativas europeas es que se ha acelerado el proceso de transformación del Sector Eléctrico español, y consecuentemente la reforma de su organización administrativa. Esta Directiva constituye otra fase de liberalización, que aun después de su aplicación seguirán existiendo ciertos obstáculos al comercio de la electricidad entre Estados miembros, que, por tanto, a la luz de la experiencia adquirida podrán presentarse propuestas a fin de mejorar el funcionamiento del mercado interior de la electricidad.

---

(21) Sobre el desarrollo y contenido de estos principios ver Palomar, *op. cit.*, pp. 92 a 104.

En esta normativa se establecen normas comunes en materia de generación, transmisión y distribución de electricidad. Define las normas relativas a la organización y el funcionamiento del sector de la electricidad ...( art. 1).

Los Estados miembros basándose en su organización institucional y cumpliendo el principio de subsidiariedad, velarán por que las compañías del sector de electricidad funcionen con arreglo a los principios de la presente Directiva, con miras a la realización de un mercado competitivo de la electricidad. (art. 3). Los Estados miembros podrán imponer a las compañías de electricidad obligaciones de servicio público de interés económico general. (art. 3).

Las anteriores constituyen algunas de las normas y antecedentes que podemos resaltar de esta Directiva europea.<sup>(22)</sup>

### **C. Ley 40/ 1994 de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (L.O.S.E.N.)**

Se pretende con esta ley establecer una ordenación general y básica de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica. Se crean dos tipos de sistemas, el independiente y el integrado, con el fin de crear un esquema que permita el desarrollo del Sistema Eléctrico español. Es indudable que la trascendencia social y económica del suministro eléctrico justifica una intensa intervención administrativa, cuyo fin es garantizar el suministro correcto y fiable.

Entre los aspectos que nos interesa resaltar de esta Ley, tenemos que se desarrolla sistemáticamente la regulación y ordenación del Sistema Eléctrico Nacional fundamentándose en una serie de principios generales que alimentan la materia. Sobre esto se manifestaba en el preámbulo de esta normativa que: "La organización territorial del Estado concebida por la Constitución afecta a la configuración del régimen energético cuyas bases compete en exclusiva fijar al Estado. La

---

(22) Sobre el mercado de libre competencia, servicios públicos y nuevas tendencias de la Comunidad Europea, ver: Parejo Alfonso, Luciano. *Mercado de Servicios en libre competencia y servicios de interés económico general en el orden comunitario europeo*. Anuario de la Competencia 1996. Madrid, Fundación ICO-Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1998.

Constitución, los Estatutos y las Leyes Orgánicas de transferencia han atribuido competencias importantes a las Comunidades Autónomas, tanto en el otorgamiento de autorizaciones de producción, transporte y distribución que no excedan del ámbito territorial de la Comunidad como en el desarrollo de las bases fijadas por el Estado.” Junto a esto es indudable el interés en la integración del régimen económico, tratamiento igual del usuario, diversificación energética, garantía del suministro, entre otros, como justificantes de que la planificación general del sistema recaiga necesariamente en el Estado. Esta planificación eléctrica refleja los criterios que se deben establecer a nivel de la política energética.

Nos interesa resaltar de sobremanera, que en esta ley se crea la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional como ente regulador del sistema, con el objeto de velar por la objetividad y transparencia de su funcionamiento (se pretende garantizar la independencia de los miembros de la Comisión). Entre las funciones de administración que se establecen a la Comisión tenemos: integración de la energía, liquidación de los flujos económicos, contraprestación entre los diferentes agentes económicos que realizan actividades constitutivas del suministro de electricidad. Esta administración tendrá la colaboración de la sociedad gestora de la explotación unificada.

Otros aspectos de relevancia, es la determinación del sistema eléctrico nacional como el conjunto de todas las actividades necesarias que confluyen en el suministro de energía eléctrica, debiendo ser desarrollados de modo armónico y coordinado al fin de la planificación eléctrica. Este sistema comprende dos modelos diferentes, el sistema integrado y sistema independiente, como indicábamos anteriormente. Las actividades del sistema integrado se considerarán servicio público y podrán ser prestadas a los particulares en régimen de libre iniciativa, salvo lo referente a la explotación unificada del sistema eléctrico nacional. El sistema independiente se distingue por la libertad de instalación y operación económica.

La opción institucional para el Sector Eléctrico español según la Exposición de Motivos de esta Ley y por la que claramente se decanta la misma, es la de un esquema corporativo de carácter horizontal frente a una organización vertical, buscando la especialización de los negocios y de las funciones que integran el suministro de energía eléctrica, regulando de manera específica esas diferentes funciones y separando, incluso societariamente, algunas actividades, siempre con el objetivo de

hacer transparentes los recursos consumidos y las rentas generadas en las diferentes fases del suministro para contribuir a la mayor eficacia de la función reguladora del Estado y a la más equilibrada gestión empresarial de los negocios implicados. Todo ello deberá favorecer un desarrollo armónico y eficiente del sector eléctrico español, en el que los incentivos a la eficiencia de la función empresarial encuentren en las señales del mercado sus fundamentos esenciales.

En cuanto a las tarifas, estas son fijadas por el Gobierno con criterios de suficiencia y eficacia (sistema integrado). En el sistema independiente se retribuyen en las condiciones pactadas por las partes. La intervención administrativa, se manifiesta a través del requisito de la autorización (carácter de habilitación) de instalación en las actividades de generación, transporte y distribución, siendo compatible con el principio constitucional de libertad (38 y 53.1 C.E.). Igual requisito de autorización administrativa se plasma en la producción de energía eléctrica aunque con un carácter de libre competencia.

Finalmente es de interés llamar la atención de que la explotación unificada del sistema eléctrico nacional continúa conceptualizada como un servicio público de titularidad estatal, siendo desarrollado por el Estado mediante una sociedad de mayoría pública. Será gestor de la explotación unificada del Sistema Eléctrico Nacional, es decir le corresponderá, la ejecución de las normas de explotación y de transporte, entre otras. A la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y a los órganos administrativos competentes les corresponderá lo relativo a las normas de explotación unificada, normas de técnicas de transporte, arbitraje de conflictos y salvaguardia de la transparencia y neutralidad de las actuaciones de los sujetos del Sistema.

#### **D. Ley 54/1997 de 27 de noviembre, de Regulación del Sector Eléctrico (L.S.E)**

La L.S.E. establece en su exposición de motivos: “como fin básico establecer la regulación del Sector Eléctrico, con el triple y tradicional objetivo de garantizar el suministro eléctrico, garantizar la calidad de dicho suministro y garantizar que se realice al menor coste posible, todo ello sin olvidar la protección del medio ambiente, aspecto que adquiere especial relevancia dadas las características de este sector económico. Así, se abandona la noción de servicio público, tradicional en nuestro ordenamiento pese a su progresiva pérdida de trascendencia en la

práctica, sustituyéndola por la expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional”. O sea servicio esencial o de interés económico general.

En cuanto a sus fines se indica que el propósito liberalizador de esta Ley no se limita a agotar de forma más estricta la actuación del Estado en el sector eléctrico. A través de la oportuna segmentación vertical de las distintas actividades necesarias para el suministro eléctrico, se introducen cambios importantes en su regulación. Del mismo modo no se trata de una posibilidad sometida a la consideración del Gobierno, sino de una realidad cierta, materializada en los principios de libertad de contratación y de elección de suministrador que se consagra en el texto. Igualmente se establece un período de transición para que el proceso de liberalización de la comercialización de la energía eléctrica se desarrolle progresivamente, de forma que la libertad de elección llegue a ser una realidad para todos los consumidores en un plazo de diez años.

A diferencia de las regulaciones anteriores, esta Ley se asienta en el convencimiento de que garantizar el suministro eléctrico, su calidad y su coste no requiere de más intervención estatal que la que la propia regulación específica supone. Abandona la noción de servicio público tradicional sustituyéndola por la expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional.

La explotación unificada del sistema eléctrico nacional deja de ser un servicio público de titularidad estatal desarrollado por el Estado mediante una sociedad de mayoría pública y sus funciones son asumidas por dos sociedades mercantiles y privadas, responsables respectivamente, de la gestión económica y técnica del sistema.

A través de la oportuna segmentación vertical de las distintas actividades necesarias para el suministro eléctrico, se introducen cambios importantes en su regulación. El Sector eléctrico tiene unas características de complejidad técnica que hacen necesario garantizar que su funcionamiento en un marco liberalizado se produzca sin abusos de posiciones de dominio y con respeto estricto a las prácticas propias de la libre competencia. Por ello, en la presente Ley se dota a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico de amplias facultades en materia de solicitud de información y de resolución de conflictos, y se arbitra su colaboración con las instancias administrativas encargadas de la defensa de la competencia. Simultáneamente, se escalonan con más precisión los ámbitos de actuación de la Administración General del Estado y de la

Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, se mejoran los mecanismos de coordinación entre ambas y se dota de mayor continuidad a las labores de la Comisión al establecer un esquema de renovación parcial de sus miembros.

En cuanto a la planificación estatal, se restringe a las instalaciones de transporte, buscando una relación entre la planificación urbanística y la ordenación del territorio. Se abandona la idea de planificación determinante y se pasa a la planificación indicativa de los parámetros básicos del Sector eléctrico, buscando facilitar las decisiones de inversión. Se establece un sistema basado en los principios de objetividad, transparencia y libre competencia, en donde la libre iniciativa empresarial tomará un lugar de gran protagonismo.

Además en esta normativa se toman en consideración algunos de los principios generales y previsiones contenidas en la Directiva europea 96/92/CE mencionada anteriormente. Del mismo modo, esta Ley incluye aspectos de trascendencia incluidos por el M.I.E. y las principales empresas eléctricas, en el Protocolo suscrito el 11 de diciembre de 1996.

#### **E. Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (LSH)**

La regulación del Sector del gas avanza hacia la liberalización y se suprime su consideración de servicio público. Se estima que el conjunto de las actividades reguladas en esta ley no requieren de la presencia y responsabilidad del Estado para su desarrollo. No obstante, se ha mantenido para todas ellas la consideración de actividades de interés general que ya recogía la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero. En el Sector de hidrocarburos, el Estado debe velar por su seguridad, continuidad y justifica las obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad que afectan a los productos petrolíferos y al gas.

Se crea la Comisión Nacional de Energía, como órgano de regulación y vigilancia del mercado energético, para garantizar su transparencia y coordinar adecuadamente los criterios de resolución de los asuntos que conozca.

Se procede a aclarar los criterios de distribución competencial en cuanto al carácter básico de los preceptos que se derivan del artículo



149.1.25 de la C.E., en donde se atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen minero y energético. Así el 149.1.22 C.E., le asigna al Estado la competencia sobre infraestructura de transporte de energía cuando salgan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Esto obliga a separarse del criterio de territorialidad y determinar para cada instalación su impacto sobre un mercado global. Se respetan las competencias de las Comunidades Autónomas y se hacen partícipes de la planificación y ordenación del Sector junto con la Administración General del Estado.

En esta ley se establece en su disposición adicional undécima que: **Primero. Naturaleza jurídica y composición.** 1. Se suprime la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico como ente regulador del sistema eléctrico, a la entrada en vigor de la presente ley". En el inciso 2, se crea la Comisión Nacional de Energía como ente regulador del funcionamiento de los sistemas energéticos, teniendo por objeto velar por la competencia efectiva en los mismos y por la objetividad y transparencia de su funcionamiento, en beneficio de todos los sujetos que operan en dichos sistemas y de los consumidores. Además se entenderá por sistemas energéticos, el mercado eléctrico y los mercados de hidrocarburos (tanto líquidos como gaseosos). En fin, la Comisión se configura como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como, con plena capacidad de obrar.

Además en la L.S.H. se introduce una disposición transitoria décima que se refiere a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico que dice: "1. No obstante lo dispuesto en el apartado primero, 1, de la disposición adicional undécima de la presente Ley, la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico continuará en el ejercicio de sus funciones hasta que finalice el período de cinco años para el que fueron designados los miembros que, a la entrada en vigor de la presente Ley, compongan su Consejo de administración. Durante este período de tiempo, se podrá ostentar simultáneamente el cargo de miembro de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico y de miembro de la Comisión Nacional de Energía, siempre y cuando hayan resultado elegidos por el procedimiento previsto en la *disposición adicional undécima, apartado primero, número 4*, de esta Ley, percibiendo solamente remuneración por uno de ellos. 2. Reglamentariamente se establecerá el traspaso de los medios materiales y personales de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico a la Comisión Nacional de Energía garantizando, en todo caso, la máxima economía de recursos."

En relación con la disposición adicional undécima, apartado primero, número 4 de la L.S.H, se indica: “El Presidente y los vocales serán nombrados entre personas de reconocida competencia técnica y profesional, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previa comparecencia del mismo y debate en la Comisión competente del Congreso de los Diputados, para constatar el cumplimiento por parte de los candidatos de las condiciones indicadas en este apartado. El Presidente y los vocales de la Comisión Nacional de Energía serán nombrados por un período de seis años, pudiendo ser renovados por un período de la misma duración. No obstante, la Comisión Nacional de Energía renovará parcialmente sus miembros cada tres años. La renovación afectará alternativamente a cinco o cuatro de sus miembros según corresponda. Si durante el período de duración de su mandato se produjera el cese de uno de sus miembros, su sucesor cesará al término del mandato de su antecesor. Cuando este último cese se produzca antes de haber transcurrido un año desde el nombramiento, no será de aplicación el límite previsto en el segundo párrafo de este apartado, pudiendo ser renovado el mandato en dos ocasiones.”

Como observamos en esta norma, la relación directa (podría decirse jerárquica, en sentido amplio) se mantiene con respecto a los miembros de la Comisión y el Ministerio, pues es su jerarca quien los nombra. Además, su nombramiento se puede tornar en un asunto político, pues su discusión se traslada además a una Comisión que pertenece al Congreso de Diputados. Esta es una situación sobre la cual debe reflexionarse, si queremos evaluar la independencia e imparcialidad en este tipo de órganos.

Ahora bien, la disposición transitoria undécima de la L.S.H. se refiere al nombramiento de los miembros de la Comisión Nacional de Energía y señala: “En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la designación del Presidente y los vocales miembros de la Comisión Nacional de Energía.” Esto se complementa con la disposición final tercera, relativa a la entrada en vigor y dice: “La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el \*Boletín oficial del Estado\*”, es decir, entró en vigor el viernes 9 de octubre de 1998, pues la publicación se dio en el Boletín Oficial del Estado (en adelante B.O.E.) número 241, el 8 de octubre de 1998.

Encontramos una disposición derogatoria única (derogación normativa) que indica en lo que nos interesa: “(...) f) Los artículos 6, 7, 8 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.” Los artículos

mencionados se refieren a los siguientes puntos: art. 6. Comisión Nacional del Sistema Eléctrico; art. 7. Consejo Consultivo de la Comisión; y art. 8. Funciones de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico.

En la disposición adicional undécima punto primero de la L.S.H., se establece tanto la naturaleza jurídica como su composición. En el segundo, los órganos de asesoramiento de la Comisión y en el tercero sus funciones, las cuales analizaremos posteriormente. Además en la disposición adicional duodécima se regula todo lo referente a la financiación de la C.N.E. Más adelante, veremos otras cuestiones de interés sobre la organización y funcionamiento de la C.N.E.

#### **F. Ley 50/1998 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (L.M.F.)**

La disposición transitoria decimotercera de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, señala:

1. Durante el período transitorio al que se refiere la disposición transitoria décima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (es decir, cinco años), la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico ejercerá las funciones atribuidas a la Comisión Nacional de Energía en relación con el Sector Eléctrico.
2. Contra las resoluciones adoptadas por la CNSE en el ejercicio de sus funciones a que se refieren los números 1 y 2 del apartado Tercero de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998 y contra los actos de trámite en las mismas materias que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, podrá interponerse recurso ordinario ante el Ministerio de Industria y Energía. Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior las resoluciones que se dicten en el ejercicio de la función de resolución de los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión económica y técnica del sistema eléctrico y de las circulares que se refieran a materia de información, que pondrán fin a la vía administrativa.
3. Los actos administrativos no susceptibles de recurso ordinario, dictados por la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, las resoluciones del Ministro de Industria y Energía que resuelven

recursos ordinarios contra actos dictados por dicha Comisión, las resoluciones que se dicten en el ejercicio de la función de resolución de los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión económica, y técnica, serán recurribles en única instancia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Estas son las disposiciones que encontramos incorporadas en la L.M.F. referentes a la C.N.E.

Una vez desarrollado este apartado y esbozadas algunas de las normas de mayor interés que distinguen el espíritu que mueve a cada una de las leyes, así como sus principios, fines y contenidos, llamamos la atención además, sobre aquellas normas que afectan directa o indirectamente la organización administrativa del Sector Eléctrico. Estudiaremos a continuación con fundamento en este conglomerado de normas y criterios de liberalización, las funciones, competencias y potestades de los órganos relacionados con la materia eléctrica.

### **III. Administración General del Estado. Ministerio de Industria y Energía y las Comunidades Autónomas. Competencias administrativas**

#### **A. Algunas notas sobre la organización administrativa española y su problemática actual**

Antes de introducirnos en el estudio de la organización administrativa del Sector eléctrico, es fundamental exponer en forma resumida algunas de las ideas de mayor interés que se presentan en la actualidad (y en su evolución) con respecto a la problemática de la organización de la Administración Pública española, la cual se encuentra inmersa en un “clima de desorientación e, incluso, confusión.”<sup>(23)</sup> Esta premisa es esencial, sobre todo al referirnos al Sector eléctrico español,

---

(23) Parejo Alfonso, Luciano. *Eficacia y Administración*. Tres estudios. “Organización y actividad de la Administración Pública.” Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 19. Agrega además este autor sobre esta problemática: “La ausencia de un marco legal actualizado (en primer término a la Constitución), suplida defectuosamente hasta hace bien poco –y en lo que aquí importa aún hoy– por un conjunto de Leyes en su práctica totalidad preconstitucionales, ha posibilitado e, incluso, propiciado ciertamente la entrega del desarrollo de la organización

pues este a nivel administrativo se constituye en una plasmación (con sus particularidades especiales) de lo que sucede y ha sucedido con la Administración en general.

El desarrollo al cual se ha visto enfrentado la Administración Pública, es un problema bastante complejo –difícil de resumir–, pero lo intentaremos con el fin de que este ensayo permita aportar elementos relevantes al análisis tanto del Sector eléctrico español, como del costarricense, pudiendo ser utilizado como parámetro de estudio en Costa Rica al reflexionar sobre la conveniencia de incorporar nuevas formas organizativas en la estructura del Estado y especialmente en materia de electricidad y telecomunicaciones.

Son diversos aspectos los que se manifiestan con respecto a la situación actual del Derecho Administrativo, en especial, en cuanto a su organización, entre ellas: desactualización de este Derecho (en materia organizativa y funcionamiento de los entes públicos); inidoneidad para brindar soluciones claras y expeditas en muchas de sus instituciones; aspectos que han visualizado con mayor fuerza la huida hacia el Derecho Privado.

Pero uno de las facetas más cuestionadas que trae consigo este enfoque, es el descontrol en cuanto al crecimiento y proliferación (ya hace varios años) de los organismos integrantes de la llamada Administración institucional o instrumental, llegándose a plantear un posible trastocamiento del orden constitucional, en especial, “por la

---

administrativa (en un Estado, además, dotado de una organización territorial nueva y profundamente descentralizada) al apremio de las circunstancias y, por tanto, a criterios particulares e, incluso, coyunturales, justificados pragmáticamente en cada momento desde las necesidades específicas de la gestión del fin, el servicio o la tarea públicos concretos de que en cada caso se tratara, con simultánea y progresiva pérdida de la coherencia del conjunto (incluso en el seno de cada instancia y ordenamiento territoriales), que por exigencia constitucional e, incluso, lógica debe integrar un verdadero sistema, sin perjuicio de su complejidad. Pues a la valoración concreta de cada vez y en cada caso de aquellas necesidades no ha podido oponerse hasta ahora ninguna otra consistente, basada en un esquema organizativo global. El fenómeno afecta desde luego a los aparatos administrativos directamente conectados a los correspondientes órganos de gobierno de cada instancia territorial, pero es especialmente extenso e intenso en la llamada Administración institucional o instrumental. (...)” *Ibid.*, p. 20.

aparición de ausencia de límites precisos a la potestad organizatoria, esencialmente libre incluso para la creación de personas jurídicas –con una u otra forma o naturaleza– y la configuración de la capacidad jurídica y de obrar de éstas –hasta el punto de poder incluir en tal capacidad la facultad de creación de nuevas personas, de acotación de la esfera de su giro o tráfico propio y de determinación del régimen jurídico de su actividad.”<sup>(24)</sup> El esquema se complica con la aparición de las autoridades o administraciones independientes, por la falta de claridad en su estructura, jerarquía y normativa, al pretender crear estatutos singulares que faciliten su actuar y obstaculicen su control.<sup>(25)</sup>

Lo expuesto, trae consigo según lo expone Parejo Alfonso, un disyuntiva seria, pues se relativiza el enfoque de la distinción entre lo público y lo privado, entre Estado y sociedad y entre Derecho Público y Derecho Privado, por un lado; y por otro, no menos grave, la libertad del poder público para la elección de la forma organizativa (régimen jurídico, formas de acción, etc.) frente a la actuación administrativa propiamente dicha. En general, la doctrina española presupone esta libertad, así García

---

(24) Ver Parejo, *Eficacia y Administración*, op.cit., p. 21.

(25) “El panorama sintéticamente expuesto se ha complicado aún más en tiempos recientes con la aparición de las denominadas Autoridades o Administraciones independientes, categoría comprensiva en la realidad de figuras bien dispares. Si justificada desde luego en muchos casos, no puede desconocerse el efecto incentivador de búsqueda y obtención de estatutos singulares, cortados por este patrón y en razón a su misma flexibilidad e indeterminación, que sin duda tiene sobre sectores y servicios netamente administrativos carentes de la necesaria singularidad a tal efecto. En todo caso, la categoría y su puesta de moda suscitan por lo menos una cuestión de porte constitucional: la relativa a su engarce en la estructura del poder público determinada constitucionalmente por relación a la división funcional tripartita de éste. La falta de claridad a este respecto puede conducir bien pronto, dado el éxito de la figura por razones que no es preciso exponer aquí, a soluciones de difícil, por no decir, imposible coherencia con el principio de Estado democrático, que exige la posibilidad del control político de todo ejercicio de poder infralegal en sede parlamentaria, bien directamente, bien a través de la exigencia de responsabilidad al poder ejecutivo. Pero también plantean cuestiones de porte administrativo, en particular el deslinde y, al propio tiempo, la relación entre la Administración pública directa propiamente dicha y los organismos de ésta dependientes, de un lado, y estas otras \* Administraciones \*, de otro.” Ver Parejo, *Eficacia y Administración*, op. cit. pp. 21-22.

Enterría, T.R.Fernández, R. Parada, Santamaría Pastor, entre otros, se inclinan por esta postura,<sup>(26)</sup> pero la discusión es profunda y no entraremos ha esbozar criterio alguno, pues no es el objeto del presente estudio.

Ante este panorama se empiezan a dar una serie de reacciones con el fin de mejorar la situación de este ordenamiento, pero son insuficientes para afrontarla. Junto a esto se empieza a formular todo un cuestionamiento sobre el fundamento constitucional del Derecho Administrativo –reserva constitucional de Derecho Administrativo–, y que constituye un punto medular de discusión.<sup>(27)</sup> Sobre esto se manifiesta: “Organización y actividad van en la Constitución unidas y sujetas a un estatuto específico (régimen jurídico-público) predefinido en sus principios, quedando claro así que ambas son públicas y están residenciadas en el Derecho público, concretamente el Derecho Administrativo. La organización no es, pues, sino la vertiente subjetiva

---

(26) En este sentido ver, Parejo, *Eficacia y Administración*, Ibid, pp.22-23. Ahora bien, este mismo autor citando a García Enterría y T.R. Fernández (Curso de Derecho Administrativo, Ed. Civitas, Madrid, 1993, T.I, 6ª. Edición, p. 48 y ss.) manifiesta sobre estos tratadistas: “parten –al tratar de los límites de la aplicación del Derecho Administrativo– de la existencia de zonas secantes en las que se entrecruzan el Derecho privado y el administrativo, constatando para el Derecho de la Organización –sin cuestionarla– la utilización por la Administración pública de formas organizativas privadas y afirmando que se trata siempre de una utilización instrumental, cuya inserción en el sistema se explica y resuelve por la existencia en ella de un núcleo último e irreductible, una previa decisión de carácter público; decisión ésta que, justamente, se sostiene que es resultado de una elección, en principio libre, entre medios, técnicas y formas públicos y privados (...) la utilización sistemática del Derecho privado por la Administración no supone una liberación de la sumisión a la legalidad de Derecho público que a dicha Administración alcanza justamente en su condición de organización política (...)” Ver Parejo, *Eficacia y Administración*, Ibid, p. 23.

(27) Ver Parejo, *Eficacia y Administración*, Ibid, pp. 26-30. “En consecuencia, la tendencia y el recurso a la \* huida \* del Derecho administrativo son, así puede decirse, \* infructuosos \*, pues la Administración no puede dejar de ser tal por el solo hecho de la aplicación de uno u otro Derecho (por impedirlo justamente la Constitución). Siendo siempre aplicables los principios y las reglas constitucionales, en la hipótesis de la aplicación del Derecho privado ocurre únicamente que corresponde a los Tribunales la identificación de las normas adecuadas a la actuación correspondiente”. Ibid. p. 29.

del mecanismo constitucional así dispuesto, cuya construcción sobre el dato de la personalidad sirve a la imputación de todas las diversas relaciones jurídicas a que dé lugar la actividad administrativa en aras a la efectividad del principio de Estado de Derecho.”<sup>(28)</sup>

Finalmente nos interesa resumir algunas ideas sobre la postura de Parejo Alfonso, en el desarrollo del tema de la organización y actividades administrativas, pues esto enriquece y clarifica algunas de las cuestiones que se presentan en esta materia.

- La actividad de “administración” es directamente determinada por la Constitución (artículos 103.1 y 106.1 CE), en cuanto parte del poder público ejecutivo (art. 97 CE).
- En tanto potestad concreta de la función ejecutiva tiene un único y determinado titular.
- La determinación de la actividad de la Administración Pública define la sujeción al régimen jurídico-público predeterminado constitucionalmente en el doble orden organizativo y en cuanto a la actuación. Por tal motivo, el hecho de que el Derecho Público no conozca un elenco amplio de formas organizativas como en el ámbito privado, no significa que la potestad organizatoria sea libre para optar por formas jurídico-privadas, esto más se debe interpretar como una libertad de configuración de las formas organizativas jurídico-públicas.
- Que conforme a los tres presupuestos anteriores, la personalidad de la Administración da lugar siempre a una capacidad jurídica (necesariamente de Derecho Público e integrada por las potestades - competencias atribuidas legalmente).
- Estas características de la capacidad jurídica de la Administración, justifican su determinación por el Derecho Público en general y por el Administrativo en particular. Conforme a esto, la potestad organizatoria no es ilimitada por su vinculación al orden constitucional y la capacidad jurídica que legalmente tenga definida en cada momento la Administración no está en la disposición de ésta, ni tampoco del Gobierno de que dependa.

---

(28) Ver Parejo, *Eficacia y Administración*, op. cit., pp. 66-67.



Por todo lo anterior, la potestad organizatoria: nunca es libre, cualquiera que sea su titular y sólo es ejercitable dentro de la propia capacidad de la Administración de que se trate y conforme al Derecho Público y Administrativo. Además no incluye crear nuevas personalidades - capacidades que desborden la capacidad propia del sujeto que lo ejercita o de naturaleza diversa. (privada).<sup>(29)</sup>

Ahora bien, avanzando en el análisis se manifiesta que las “cuestiones relativas al juego en el campo de la “administración pública” del Derecho privado no es otro que el del ámbito de aplicación subjetiva de este Derecho y del público-administrativo”. Conforme a esto se distinguen tres supuestos, de los cuales nos interesa hacer cita, únicamente del tercero que en lo que interesa nos indica: “Finalmente, el de las actividades con relevancia económica, es decir, que impliquen la creación y el mantenimiento de empresas. Este supuesto no supone excepción alguna a la tesis que viene desarrollándose, pues en este debe distinguirse entre: c1) la posibilidad de y la decisión sobre la iniciativa pública en la actividad económica. En cuanto se trata de la asunción de una actividad por un poder público, se rige indudablemente por el estatuto de éste y, por tanto, por el Derecho público-administrativo. La Administración debe contar con una habilitación expresa para esa asunción, la cual debe estar dentro de su capacidad jurídico-pública (...) c2) El desarrollo mismo de la actividad empresarial, que, por serlo, se inscribe necesariamente en el mercado y, por tanto, se enmarca en una institución constitucional articulada de las actividades de dicho carácter accesibles y propias de los sujetos ordinarios. Justamente por esta razón, es decir, por las exigencias inherentes al mercado (libre competencia entre las actividades, exigente de la esencial igualdad entre éstas), el régimen jurídico de la actividad (cualquiera que sea la forma de su organización) tiene que ser necesariamente el Derecho privado o común, como con toda claridad viene exigido por el Derecho comunitario – europeo.”<sup>(30)</sup>

Lo que se plantea en nuestro criterio, constituye uno de los aspectos medulares de la organización administrativa, sobre todo si nos adentramos en un contexto bastante disperso y poco planificado, en donde impera la creación de organismos autónomos no respondiendo a

---

(29) Ver Parejo, *Eficacia y Administración*, op. cit., pp. 79-80-81.

(30) Ver Parejo, *Eficacia y Administración*, op. cit., pp. 82-83.

una Ciencia administrativa de organización, sino a impulsos de índole político que buscan el menor control de las actuaciones de la Administración escudándose en la poca funcionalidad del Derecho Público y en la dinámica del Derecho Privado.

Otro de los estudios más recientes sobre el tema al esbozar las nuevas tendencias de la organización administrativa, nos indica que hay una serie de factores que han afectado la transformación de la organización administrativa actual, indicando que: “La importancia actual del estudio de la organización administrativa responde a nuestro juicio a un doble orden de factores: los de carácter externo y los puramente internos. La sociedad española en su conjunto ha iniciado en los últimos tiempos como consecuencia, en gran parte, de los compromisos de orden económico y, específicamente, los que provienen del cumplimiento de las obligaciones económicas europeas, un amplio debate sobre el volumen y extensión del Estado. Los perfiles en la cuestión llegan a tener un trasfondo ideológico evidente que se colocan en un plano que aquí no se aborda , pero no cabe negar que para el conjunto de opciones ideológicas existe una necesidad de reforma y clasificación de la Administración que, en gran parte, pasa por el reto de su simplificación y adaptación a las nuevas demandas sociales. (...) Desde otro punto de vista, el puramente interno, la problemática tiene un perfil diferente. Las Administraciones Públicas actuales se dotan de formas de organización no homogéneas. El panorama ha producido (–produce para ser más exactos–) una cierta confusión, que no puede resolverse conforme a los clásicos esquemas de Derecho Administrativo. Potestad, competencia, órgano administrativo o, incluso, empleado público son conceptos que, en muchos casos, no encajan correctamente en las nuevas formas de organización y que, sin embargo, han explicado el funcionamiento administrativo durante mucho tiempo. El resultado final es que no existe un modelo de gestión en el ámbito público, ya que prácticamente todos los esquemas clásicos han dejado paso a otros cuya esencia y operatividad está, en muchos casos, por descubrirse”.<sup>(31)</sup>

El desarrollo de la Administración en la actualidad responde a factores tanto internos como externos, que determinan en muchos aspectos la falta de planificación en la reducción de la burocracia y en el servicio que deben brindar a los ciudadanos. Es indudable la influencia que trae consigo las políticas de la Unión Europea, pues esto ha llevado

---

(31) Ver Palomar Olmeda, *op.cit.*, pp. XIV-XV-XVI.

definitivamente a la aprobación de una serie de leyes (electricidad, telecomunicaciones, gas, etc); que pretenden una intervención administrativa mínima del Estado, dejando al libre mercado el cumplimiento de una serie de fines y actividades, que en un principio salían de la esfera del ente público. El panorama español en cuanto al desarrollo de la organización administrativa no ha sido lineal ni uniforme. Esto definitivamente repercute también en la creación de las diversas comisiones y otros órganos del Sector eléctrico, que veremos más adelante.<sup>(32)</sup>

Ahora bien, frente a esta problemática organizativa, la respuesta no se ha dejado esperar a nivel legislativo, así tenemos la aprobación de una serie de leyes que afectan el sector administrativo como Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, Ley 6/1997, de 14 de abril; la reforma a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

---

(32) El panorama de la organización administrativa española, constituye sin lugar a dudas una muestra de lo que ha sido el desarrollo del Sector Eléctrico. Al respecto se indica: "No puede perderse de vista que en el panorama español juegan también, además de los expuesto, los elementos de cambio y transformación generales o comunes al mundo europeo occidental. Por ello, la llamada crisis del Estado se presenta entre nosotros con especial intensidad, por más que se exprese difusamente, y en el plano político social con preferencia al científico-dogmático. En el ámbito estrictamente administrativo, nuestra situación no es tampoco más alentadora, como resulta de las siguientes consideraciones: 1ª. Organizativamente se continúa viviendo – a pesar de algunas importantes, pero insuficientes, reacomodaciones legales, cumplidas en sede desarrollo constitucional- sobre el modelo \* administrativizador \* del poder ejecutivo en su conjunto y reductor a unidad del complejo de estructuras administrativas por apelación en último término al principio de jerarquía (...) 1.3. La descentralización funcional o sector múltiple, que –al mismo tiempo que ha hecho saltar los moldes tradicionales del fenómeno de \* autonomización \* de tareas y cometidos administrativos– ha comenzado a generar otro nuevo y diverso de constitución de \* organizaciones independientes \*, montadas o no sobre los propios actores del correspondiente sector social, pero incidentes en todo caso –erosionándolo– en el mecanismo general de imputación de la actividad \* independizada \* a una Administración territorial raíz y, por su conducto, a una instancia de gobierno susceptible de control parlamentario o político-representativo directo.." Parejo Alfonso, Luciano. *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Ariel Derecho, 5ª. Edición, 1998, p. 27.

Procedimiento Administrativo Común y la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se agrega además dentro de este cúmulo de leyes administrativas, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En la reforma al M.I.E. observaremos otras Leyes y otros Reales Decretos de interés. Esta normativa pretende darle junto a otras más especiales (en nuestro caso, las de regulación del Sector eléctrico) una organización más eficaz y ágil para el cumplimiento del servicio. Lo que sucede es que esta respuesta legislativa no es suficiente y más bien, en el sector que estudiamos, la creación de órganos y competencias, han crecido y se superponen muchas de sus funciones, es decir, nos enfrentamos siempre ante menor intervención pero más burocracia y esto es contraproducente por el objetivo que se persigue, además de algunos conflictos institucionales.

Sebastián Retortillo,<sup>(33)</sup> expone la necesidad de uniformar y sistematizar la organización administrativa debido a la falta de planificación que se ha venido presentado en este ámbito y que ha dado lugar a la creación de toda una serie de órganos u organismos autónomos que coinciden en sus funciones y competencias.

Retomando otras situaciones de la organización administrativa española, tenemos que en la actualidad, uno de los trabajos más serios sobre el tema (pero no compartidos por algunos tratadistas) lo ha presentado el Profesor Andrés Betancourt, quien indica que las Administraciones independientes: “responden a dos características fundamentales: la independencia y la neutralidad; la independencia del Gobierno y la neutralidad política de su gestión. La primera es una característica estructural que sirva de garantía a la segunda la cual es de índole funcional. De acuerdo con la primera, la AAI (Administraciones independientes) son entes de Derecho Público dotados de un estatuto jurídico que pretende garantizar cierto grado de independencia del Gobierno y de la Administración del Estado. Con tal finalidad, su personal directivo no puede ser removido discrecionalmente, ni puede estar sometido a órdenes o instrucciones del Gobierno. En virtud de la segunda, son entes nacidos independientes para neutralizar la gestión que desarrollan. La creación de estos entes obedece –como señala García de Enterría– “a una voluntad consciente de limitarla en otro caso incondicionada disponibilidad de lo mismo –y de las funciones que en

---

(33) Retortillo, Sebastián. “De la simplificación de la Administración Pública”. Madrid, **Revista de Administración Pública española**, No. 147.

cada caso se les confía –por parte del Gobierno de turno, esto es, de neutralizar políticamente su gestión, apartando ésta, en lo posible, de la lucha partidista.” En puridad, AAII pueden ser todos los entes que reúnan las dos características indicadas, con independencia de cuál sea su competencia.”<sup>(34)</sup>

Palomar sobre este tipo de Administraciones independientes o neutrales dice que son: “una construcción de origen doctrinal que engloba diversos fenómenos de personificación instrumental que por sus especiales características, por la importancia de las funciones desarrolladas en relación con el mercado y con la economía, o por las condiciones en las que debe producirse la intervención son rodeadas de una serie de garantías en orden a su gestión de forma que se configuran como instrumentos de gestión independientes del poder ejecutivo (...) Su formulación y su encaje normativo, como anteriormente se ha señalado (todas ellas aparecen bajo la fórmula de entes públicos incluidos en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria) presentan problemas de delimitación de su verdadera naturaleza jurídica y del alcance de su propia independencia, máxime cuando se trata de un fenómeno esencialmente administrativo al que, por tanto, resulta inevitable (por propio imperativo constitucional derivado del artículo 97 de la Constitución) la potestad de dirección política del Gobierno.”<sup>(35)</sup>

Ahora bien, como señalábamos anteriormente, algunos<sup>(36)</sup> no comparten la tesis de que estamos frente a administraciones independientes o neutrales, pues no hay ruptura en sentido estricto con el Gobierno o el Parlamento, sino más bien un reforzamiento de la autonomía de gestión de la Administración. Entre los organismos que se señalan con estas características tenemos: Consejo de Seguridad Nuclear, Banco de España, Ente Público RadioTelevisión Española, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Agencia de Protección de Datos, Agencia Tributaria, ICEX, Comisión Nacional del Sistema Eléctrico (ahora Comisión Nacional de Energía), entre otras.

Resumiendo este apartado, debemos de indicar, que lo presentado es un esbozo muy general de la actual organización de la Administración

---

(34) Betancourt Rodríguez, Andrés. *Las Administraciones independientes*. Madrid, Editorial Tecnos, 1994, p. 25

(35) Ver Palomar, *op.cit.*, p.p. 71-72.

(36) Entre los tratadistas que no comparten esta tesis citamos a García de Enterría y Fernández, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Tomo I, 1993, pp. 416-417.

Pública española<sup>(37)</sup> y quedan planteados así, una serie de problemas que vienen siendo abordados por diversos tratadistas que están preocupados por el clima de confusión existente. Consideramos que en la actualidad persiste el problema pese a la existencia de una serie de normativa que ha pretendido venir a reordenar el sector organizativo de la Administración Pública, pues como indicaba en uno de los comentarios, pareciera que no se responde a criterios racionales y objetivos de planificación sino más bien a un impulso político o a otra serie de circunstancias externas que justifican la creación de distintos “órganos independientes” y que tienen como justificante que la Administración o el órgano público no es eficiente y por ello, con este organismo independiente se brindará inmediatamente un servicio más expedito o en otros supuesto, posibilitará la incorporación del Estado en un libre mercado. Tomando en cuenta toda esta problemática, pasamos a estudiar la organización administrativa de la Administración General del Estado y del sector eléctrico en líneas posteriores.

## **B. Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado**

Sobre la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, debemos hacer cita de la Ley 6/1997, de 14 de abril, que regula distintos aspectos sobre la organización administrativa, entre los cuales podemos mencionar: principios de organización, funcionamiento y relaciones con los ciudadanos, órganos centrales, órganos territoriales, órganos colegiados, organismos públicos, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, entre otros.

Nos interesa a manera de introducción, referirnos a los principios de organización y funcionamiento. Esta Ley 6/1997 regula en el marco del régimen jurídico común a todas las Administraciones Públicas, la organización y el funcionamiento de la Administración General del

---

(37) Otras obras referentes al tema de organización administrativa son: López Nieto, Francisco. *La Administración Pública en España*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1ª. Edición, 1989. Martínez Marín, Antonio. *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*. Madrid, Editorial Tecnos, 1996. Baena del Alcazar, Mariano. *Organización Administrativa*. Madrid, Editorial Tecnos, segunda edición, 1988. Alvarez Rico, Manuel. *Principios Constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1986.

Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella para el desarrollo de su actividad. Sobre los organismos públicos se dice que son las entidades de Derecho Público que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales, diferenciadas y dependientes.

En el apartado anterior, hacíamos mención que debido al clima de confusión e indeterminación de la organización administrativa de la Administración, se estaban presentando una serie de iniciativas que pretendían mejorar la situación en esta materia, en mi criterio esta ley constituye un importante avance en la materia, sobre todo en el sentido de venir a establecer un marco jurídico básico de la Administración General del Estado y de los distintos órganos y organismos públicos. Pese a esto se denota a nivel externo una falta de planificación en la creación de nuevos organismos autónomos, pues, existiendo un marco tan relevante como el que estudiamos nos vemos enfrentados a la creación indiscriminada de estos mediante legislación especial.

Otra situación curiosa es a la existencia de estos organismos autónomos junto con órganos centrales que pertenecen a cada Ministerio, con funciones similares, provocando en muchos casos duplicidad tanto de órganos como de funciones y esto es un supuesto reiterado en los distintos ámbitos de la Administración.

Encontramos que se establecen en esta normativa principios de organización como: el de jerarquía; descentralización funcional; desconcentración funcional y territorial; economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; y coordinación. Además observamos una serie de principios de funcionamiento entre los cuales podemos citar: eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; programación y desarrollo de objetivos; control de la gestión y de los resultados; responsabilidad por la gestión pública; racionalización, agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; servicio efectivo a los ciudadanos; objetividad y transparencia de la actuación administrativa; cooperación y coordinación con las otras Administraciones Públicas.<sup>(38)</sup> Junto a estos principios debemos mencionar el principio de servicio a los ciudadanos que se constituye en un principio esencial en esta materia.

---

(38) Ver Palomar Olmeda, *op.cit.*, pp. 104 a 142.

En la Ley 6/1997, se establecen los órganos administrativos que conforman la Administración General del Estado y sus organismos públicos, así tenemos los órganos superiores (Ministros, Secretarios de Estado) y directivos (Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales). Del mismo modo, se hace mención de la organización territorial. Se incluyen además otros aspectos de interés como: los elementos organizativos básicos; los Ministerios y su estructura organizativa interna; creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas; competencias de los Ministros; los Secretarios de Estado; estructura de los servicios periféricos; Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, criterios sobre integración de servicios y organización de servicios no integrados, entre otros.

El Título III de la Ley 6/1997, se refiere a los “Organismos públicos”, abordando su estructura esencial. Incluye esta normativa: las actividades propias de los organismos públicos; su personalidad jurídica y potestades; su clasificación y adscripción de los organismos públicos; aplicación de las disposiciones generales de esta ley a los organismos públicos; los organismos autónomos y su patrimonio, régimen presupuestarios; entidades públicas empresariales, entre otros.

Se incluye además todo lo referente a la creación, modificación y extinción de los organismos públicos y entidades públicas empresariales. La Décima de las “Disposiciones Adicionales” de la Ley en estudio, se refiere al:

***“Régimen jurídico de determinados Organismos Públicos.***

1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la **Comisión del Sistema Eléctrico Nacional** y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley. El Gobierno y la Administración General del Estado ejercerán respecto de tales Organismos las facultades que la normativa de cada uno de ellos les asigne, en su caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía. (***En la disposición adicional decimotercera de la L.S.H. se modifica C.S.E.N. por C.N.E.***). 2. Los Organismos Públicos a los que, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se les reconozca expresamente por



una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se regirán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía. En los demás extremos, y en todo caso en cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de esta Ley relativas a los Organismos Públicos que en cada caso resulten procedentes, teniendo en cuenta las características de cada Organismo. 3. En todo caso, los Organismos Públicos referidos en los apartados 1 y 2 de esta Disposición Adicional estarán sujetos a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación.” **(Lo señalado en negrita no es del original).**

Como observamos, esta normativa reciente constituye un claro ejemplo de los esfuerzos que se están haciendo a nivel legislativo con el fin de reorganizar la estructura administrativa. En este sentido la regulación de los organismos autónomos constituye sin lugar a dudas uno de los aportes de mayor relevancia, pues se reafirma con ello la pretensión de sistematizar y uniformar su organización y su relación de independencia funcional o especial autonomía con respecto a la Administración General del Estado. Es un acercamiento a la determinación de sus límites y contenido. Con el establecimiento de principios y del régimen jurídico aplicable a éstos organismos públicos se da un paso fundamental hacia la seguridad y eficacia de la organización administrativa. Pese a lo anterior, y así lo veremos con el Decreto Real 2100/1998, en cuanto a la reorganización del M.I.E. y la promulgación de la Ley del Sector de Hidrocarburos, en especial, lo referente a la Comisión Nacional de Energía, la cual trae más confusión al Sector, pues el M.I.E. a través de sus órganos y la Comisión como organismo autónomo, podrían estar incurriendo en duplicidad de órganos y funciones, como lo señala claramente Sebastián Retortillo, al afirmar: “Parece lógico que, una vez que se han creado estos llamados organismos reguladores independientes y producida la transferencia en su favor del correspondiente núcleo competencial, la Administración General del Estado debiera adaptar sus propias estructuras organizativas a la realidad expuesta. Nuevas organizaciones que concurren, como sigue siendo perceptible, con la habitual organización de la Administración estatal sobre el sector. No me decanto por opción alguna: es obvio, sin embargo, que una u otra debe suprimirse. Duplicación de estructuras administrativas que coinciden en su actuación —a veces en términos en extremo

competitivos— sobre un mismo ámbito de intervención.”<sup>(39)</sup> Es posible que sea este tipo de situaciones las que traen consigo inseguridad y descoordinación a la hora de definir la estructura organizativa básica.

### C. Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Industria y Energía

En el Real Decreto 2100/1998, de 25 de septiembre, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Industria y Energía (en adelante M.I.E.), se establecen las reglas esenciales de la organización del Ministerio respondiendo a las nuevas tendencias tecnológicas, de competitividad y políticas industriales que se presentan en la actualidad.

Nos interesa hacer mención del artículo 1.1 del citado Real Decreto 2100/1998, en donde se establece la competencia general en materia energética del Ministerio, indicando: “El Ministerio de Industria y Energía es el Departamento de la Administración General del Estado a quien corresponde, en el ámbito de sus competencias, la propuesta y ejecución de las directrices de Gobierno sobre política industrial, tecnológica y energética.”

Como órgano superior del M.I.E. aparece la Secretaría de Estado de Industria y Energía.<sup>(40)</sup> Además encontramos como órgano directivo,

---

(39) Retortillo Baquer, Sebastián Martín. *De la Simplificación de la Administración Pública*. **Revista de Administración Pública**. Madrid, No. 147, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembrediciembre de 1998, p. 21.

(40) Debemos citar aquí, lo que se expresa en el preámbulo del Real Decreto 2100/1998 citado anteriormente, en cuanto al papel de la Secretaría de Estado de Industria y Energía, al respecto dice: “el fundamento de la nueva política industrial, en la era de la sociedad de la información, deber ser la innovación, el conocimiento y la información. Por esta razón la estructura orgánica regulada en este Real Decreto desarrolla lo establecido en el Real Decreto 2031/1998, de 25 de septiembre, fija el ámbito de competencias de la Secretaría de Estado Industria y Energía. En este Real Decreto no se hace una yuxtaposición de políticas y competencias reflejadas a través de órganos y unidades diferenciadas, sino que formula una única política a través de la Secretaría de Estado de Industria y Energía. La Secretaría de Estado de Industria y Energía es, en definitiva, la respuesta orgánica y funcional a estos nuevos requeri-

dependiente directamente del Ministro de Industria y Energía, una Subsecretaría de Industria y Energía al que se adscribe la Secretaría General Técnica y un conjunto de unidades con rango de Subdirección General, respondiendo al modelo establecido en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Del mismo modo encontramos como órgano de asistencia al Ministro, un Gabinete con nivel orgánico de Dirección General con la estructura establecida en el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo (artículo 12).

Según el artículo segundo inciso dos del Real Decreto 839/1996, dependen directamente de la Secretaría de Estado de Industria y Energía, los órganos directivos que a continuación citamos: Dirección General de Industria y Tecnología; Dirección General de la Energía; Dirección General de Minas y Dirección General de Industrias y Tecnologías de la Información. En este mismo numeral nos interesa hacer referencia de su inciso cuarto, en el cual se establecen cuales son los organismos públicos que estarán adscritos al M.I.E a través de la Secretaría de Estado de Industria y Energía, citando al: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT); al Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) y la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, etc.

De las funciones de la Dirección General de Energía, resaltamos: "Las relativas a la producción, transporte, distribución y comercialización de la energía eléctrica, en el marco de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado, en virtud de lo establecido en la Ley 54/97, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico". Además tenemos la relativas a instalaciones nucleares y radioactivas, combustibles nucleares, energía nuclear; investigación, exploración y explotación de hidrocarburos; producción, transporte, distribución e inspección de hidrocarburos (ámbito de competencias del M.I.E); elaboración de propuestas sobre regulación tarifaria, precios y peajes de productos energéticos; elaboración de iniciativas normativas y su seguimiento en el marco de las competencias de la Administración

---

mientos, al poner el énfasis en la innovación, en la tecnología, en el asesoramiento y cooperación con los sectores y empresas industriales, así como en la formación de los recursos humanos en una nueva economía basada en el conocimiento, sin olvidar los aspectos relativos a calidad y seguridad industrial.(...)" BOE, núm. 234, miércoles 30 de septiembre de 1998, p. 32595.

General del Estado en materia de energía eléctrica, nuclear e hidrocarburos; impulso del desarrollo tecnológico del sector nuclear; ordenación general del sector energético; estudio y seguimiento de los mercados energéticos, entre otros.

Para el cumplimiento de esta infinidad de funciones, la Dirección General de Energía se divide en cuatro Subdirecciones Generales: la de Hidrocarburos, Energía Eléctrica, Energía Nuclear y Planificación Energética. Estas funciones serán distribuidas según su especialidad, así por ejemplo, la Subdirección General de Energía Eléctrica le corresponderá las funciones relativas a elaboración de propuestas relativas a la producción, transporte, distribución y comercialización de la energía eléctrica con el fin de velar por la garantía de un suministro eficaz al mínimo coste; evaluación y tramitación de las autorizaciones de instalaciones eléctricas de producción, transporte y distribución de energía eléctrica (ámbito de competencia de la Administración General del Estado); elaboración de la propuesta de regulación de tarifas, precios y peajes del suministro eléctrico; elaboración de iniciativas normativas específicas sobre el sector eléctrico y funciones relativas a la organización y funcionamiento del mercado de producción de electricidad (art. 4 inciso 5).

Encontramos además en el inciso 7 del artículo 4, una Subdirección General de Planificación Energética, que tendrá entre sus funciones: el análisis de la evolución de las principales variables del sector energético, realización de balances energéticos (tanto final como primaria), previsión de la demanda energética de los distintos sectores industriales; seguimiento de las políticas e iniciativas energéticas de la Unión Europea y de otros organismos internacionales; planificación y ejecución de políticas de investigación y desarrollo dentro del ámbito energético.

Dentro de este engranaje administrativo, se distingue también la Subsecretaría de Industria y Energía, que participa como órgano directivo dependiente directamente del Ministro y ostenta la representación ordinaria del Ministerio, la dirección de los servicios comunes, ejercicio de las competencias correspondientes a dichos servicios comunes, asistencia y elaboración de los planes comunes del Departamento. Esta Subsecretaría comparte sus funciones con las distintas Direcciones y Subdirecciones que hemos mencionado.

Presentar la estructura organizativa del M.I.E. es esencial en el presente estudio, pues nos brinda un panorama más amplio para examinar sus funciones y competencias. Lo anterior nos lleva a

comprender con holgura que la estructura del Sector Eléctrico es compleja y diversa en sus funciones y entre menor intervención administrativa se propone según las nuevas tendencias de liberalización, pareciera más bien que ocurre el fenómeno contrario, crece el aparato burocrático dentro del Sector, aspecto que es contradictorio con lo que se busca, pues al existir menor intervención debería de haber menor burocracia, y en la realidad esto no es así.

#### **D. Competencias Administrativas de la Secretaría de Estado de Industria y Energía según el Real Decreto 2100/1998**

Conforme a la estructura administrativa que hemos expuesto del M.I.E., abordamos el artículo 2 el cual establece las competencias de la Secretaría de Estado de Industria y Energía, bajo la superior dirección del Ministro. Entre las competencias administrativas relacionadas con el sector energético de mayor interés tenemos: desarrollo de la política tecnológica-industrial impulsando la reestructuración y reasignación de los recursos productivos hacia los sectores de gran valor añadido, desarrollo de la política energética y minera; propuesta de iniciativas legislativas y normativas de desarrollo en el ámbito de las competencias de la Secretaría de Estado; elaboración, gestión y seguimiento de actuaciones y programas para la mejora de la competitividad de las empresas industriales (nacionales o internacionales) que sean competencia de la Secretaría de Estado de Industria y Energía; elaboración de las propuestas de planificación energética conforme a la legislación vigente; elaboración de las propuestas sobre regulación de la estructura de tarifas, precios de productos energéticos y peajes de acuerdo con la legislación vigente; formulación de propuestas para la conservación y ahorro de la energía, fomento de las energías renovables, desarrollo de nuevas tecnologías de carácter energético y minero; elaboración y aplicación de las medidas dirigidas a asegurar el abastecimiento energético; dictar las instrucciones propias en el área de industria y energía a las áreas funcionales del Departamento integradas en las Delegaciones del Gobierno y todas aquellas otras que atribuya la legislación vigente al M.I.E. en los sectores industrial, tecnológico, energético y minero, entre otras. Todas estas competencias se entienden sin perjuicio de las atribuidas a otros órganos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, y en especial, a las que le fueron atribuidas por el Real Decreto 1884/1996, de 2 de agosto, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Economía y Hacienda y por el Real Decreto 2492/1996, de 5 de diciembre, de supresión del

Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial. Como hemos observado, estas competencias ya la hemos citado en el apartado anterior, pues las mismas son distribuidas en los distintos órganos del M.I.E., en especial, los relativos a energía eléctrica. Se establecen además los distintos órganos directivos de la Secretaría, entre los que cita a la Dirección General de Energía y de los cuales ya hemos hecho mención.

## **E. Competencias administrativas de la Administración General del Estado y Comunidades Autónomas conforme a las leyes en materia eléctrica**

Tomando en consideración las distintas competencias y funciones<sup>(41)</sup> que son desarrolladas en el Real Decreto 2100/1998 ya citado, expondremos a continuación en forma general las competencias administrativas de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas que se encuentran establecidas en el artículo 3 de la Ley de 54/1997, Regulación del Sector Eléctrico (en adelante L.S.E.) indicando:

- “1. Corresponde a la Administración General del Estado, en los términos establecidos en la presente ley:
  - a) Ejercer las facultades de planificación eléctrica en los términos establecidos en el artículo siguiente.
  - b) Establecer la retribución de la garantía de potencia y de aquellas actividades que tienen la consideración de reguladas de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de la presente Ley y fijar el régimen económico de la retribución de la producción de energía eléctrica en régimen especial.
  - c) Regular la estructura de precios y determinar, en su caso, mediante tarifa, el precio del suministro de energía eléctrica

---

(41) Estos dos términos son utilizados indistintamente en la normativa eléctrica española que hemos citado. Además investigando tanto en diccionarios comunes como en textos jurídicos, ambos en sentido general, son dirigidos a una legitimación de actuar, es por tal razón que en la presente investigación son usados indiferentemente.

y, mediante peaje, el correspondiente al uso de redes de transporte y distribución, así como establecer los criterios para el otorgamiento de garantías por los sujetos que corresponda.

- d) Ejercer las funciones de ordenación previstas en el Título II.
- e) Regular la organización y funcionamiento del mercado de producción de electricidad, así como crear otros mercados organizados de electricidad que puedan derivar de aquél.
- f) Regular los términos en que se ha de desarrollar la gestión económica y técnica del sistema.
- g) Establecer la regulación básica de la generación, del transporte, de la distribución y de la comercialización de energía eléctrica.
- h) Sancionar, en el ámbito de su competencia, la comisión de las infracciones establecidas en la presente Ley.
- i) Establecer los requisitos mínimos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de energía eléctrica.

Seguidamente en un segundo inciso del artículo, encontramos la competencia de la Administración General del Estado, en cuanto a las instalaciones que se encuentren dentro de su ámbito y se resumen de la siguiente forma:

- La autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una Comunidad Autónoma o el transporte y distribución salga del ámbito territorial de una de ellas.
- El impartir, en el ámbito de su competencia, instrucciones relativas a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas de transporte y distribución, en garantía de una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía, con un mínimo impacto ambiental.
- La inspección dentro del ámbito de su competencia, a través, en su caso, de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, y con la colaboración de los servicios técnicos de la Comunidad Autónoma

donde se ubiquen las instalaciones, las condiciones técnicas y, en su caso, económicas y el cumplimiento de las condiciones establecidas en las autorizaciones otorgadas.

- Sancionar, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen, las infracciones sometidas.

Debemos entender que estas competencias administrativas serán desarrolladas por la Administración General del Estado a través del M.I.E. (o cualquier otro Ministerio). Esto nos lleva necesariamente a entender que debe existir una similitud entre las competencias que se plasman en esta normativa y la citada en el Real Decreto 2100/1998. En su apartado tercero, el artículo en estudio hace referencia a la competencia de las Comunidades Autónomas<sup>(42)</sup> dentro del ámbito de sus estatutos incorporando entre ellas:

- El desarrollo legislativo y reglamentario, y la ejecución de la normativa básica del Estado en materia eléctrica.
- La regulación del régimen de derechos de acometidas y de las actuaciones necesarias para atender los requerimientos de suministro a los usuarios, sin perjuicio de lo previsto para el régimen económico en el apartado 8 del artículo 16.
- La autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento no afecte a otras Comunidades o cuando el transporte o la distribución no salga de su ámbito territorial, así como ejercer las competencias de inspección y sanción que afecten a dichas

---

(42) "En el art. 3, siguiendo las exigencias de los arts. 149.1.13, 22 y 25 de la Constitución, se delimitan las competencias entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas, con un criterio similar al seguido en la LOSEN: las competencias generales de ordenación (art. 3.1) corresponden al Estado, mientras que ciertas competencias estatales (otorgamiento de autorizaciones, instrucciones sobre ampliación de redes e instalaciones, inspección y sanción) se limitan a las instalaciones de su competencia (art. 3.2). Por el contrario, en el art. 3.3 añadido en la tramitación del Proyecto del Congreso, establece que en el caso de las CC.AA. en el ámbito de sus Estatutos corresponden dichas competencias en las instalaciones de competencia autonómica." Ariño Ortiz, Gaspar y López de Castro, Lucía. *El sistema eléctrico español, regulación y competencia*. Madrid, Editorial Montecorvo, S.A., 1998, p. 574.



instalaciones. Además se entienden incluidas las autorizaciones de las instalaciones a que hace referencia el artículo 28.3.

- El impartir instrucciones relativas a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas de transporte o distribución de su competencia, para la adecuada prestación del servicio.
- Llevar a cabo la inspección en el ámbito de las instalaciones de su competencia, las condiciones técnicas y, en su caso, económicas de las empresas titulares de las instalaciones y el cumplimiento de las condiciones establecidas en las autorizaciones otorgadas.
- Sancionar, de acuerdo con la Ley, la comisión de las infracciones en el ámbito de su competencia.

Finalmente la norma indica que la Administración General del Estado podrá celebrar convenios de cooperación con las Comunidades Autónomas para conseguir una gestión más eficaz de las actuaciones administrativas relacionadas con las instalaciones eléctricas.

Otra de las competencias de la Administración del Estado, a través del Ministerio es la Planificación eléctrica que se encuentra establecida en el artículo 4 de la L.S.E. que dice:

- “1. La planificación eléctrica, que tendrá carácter indicativo salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte, será realizada por el Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas.
2. La planificación eléctrica será sometida al Congreso de Diputados.
3. Dicha planificación deberá referirse a los siguientes aspectos:
  - a) Previsión de la demanda de energía eléctrica a lo largo del período contemplado.
  - b) Estimación de la potencia mínima que debe ser instalada para cubrir la demanda prevista bajo criterios de seguridad del suministro, diversificación energética, mejor de la eficiencia y protección del medio ambiente.
  - c) Previsiones relativas a las instalaciones de transporte y distribución de acuerdo con la previsión de la demanda de energía eléctrica.

- d) El establecimiento de las líneas de actuación en materia de calidad del servicio, tendentes a la consecución de los objetivos de calidad, tanto en consumo final, como en las áreas que, por sus características demográficas y tipológicas del consumo, puedan considerarse idóneas para la determinación de objetivos diferenciados.
  - e) Las actuaciones sobre la demanda que fomenten la mejora del servicio prestado a los usuarios, así como la eficiencia y ahorro energéticos.
  - f) La evolución de las condiciones del mercado para la consecución de la garantía de suministro.
  - g) Los criterios de protección medioambiental que deben condicionar las actividades de suministro de energía eléctrica.
4. En la regulación de la prestación del suministro de energía eléctrica se tendrán en cuenta los planes y recomendaciones aprobados en el seno de los Organismos Internacionales, en virtud de los Convenios y Tratados en los que el Reino de España sea parte.”

La introducción de la planificación indicativa constituye uno de los aspectos medulares de la nueva legislación, pues lo que se pretende con ello es una menor intervención administrativa y además incentivar la creación y fortalecimiento del mercado. Este tipo de planificación permite a las empresas participar más activamente y además presenta menos obstáculos para su desarrollo en el mercado. Sobre esto, Gaspar Ariño nos dice: “Se adopta la tendencia ya observada en las decisiones de inversión del modelo de competencia regulada: la planificación central vinculante se sustituye por una planificación empresarial de inversiones, que es facilitada por una planificación central a título informativo-estratégico. (...) Ahora bien, para destacar el cambio de sentido de la planificación estatal, en nuestra opinión sería conveniente utilizar la denominación planificación estratégica, que refleja la nueva función de marco central orientador de las decisiones individuales. Por el contrario, en el art. 4, se mantiene la planificación estatal de las instalaciones de transporte, buscando en términos de la Exposición de Motivos, \* su imbricación en la Planificación urbanística y en la ordenación del territorio \*. En todo caso, en dicha Planificación del transporte participará

activamente el Operador del Sistema, que coincide con el Gestor de la Red de Transporte, figura a la que corresponde el desarrollo a largo plazo del sistema de transporte (art. 35.2).”(43)

Otros de los aspectos que se resalta al estudiar las competencias administrativas entre los distintos órganos, es el estudio comparativo entre la L.S.E. y la L.O.S.E.N. Este aspecto es de suma importancia pues nos brinda un marco más concreto y evaluativo sobre la repartición de las competencias. Sobre este aspecto, Ariño y López, agregan: “En la LSE, al igual que la LOSEN, las competencias administrativas, se reparten entre la Administración del Estado, las CC.AA. y la Comisión Nacional de Servicio Eléctrico. En el epígrafe dedicado a la Autoridad Reguladora independiente ya hemos analizado la tendencia y la necesidad en un modelo de competencia regulada, de separar las competencias de dirección política, las competencias reguladoras sobre el sector a través de la creación de un ente regulador independiente del Gobierno y las competencias que, en su caso, puedan corresponder a otros Gobiernos territoriales. Pues bien, el análisis de los arts. 3 al 8 de la LSE, en relación con la LOSEN y en relación con el nuevo modelo de regulación eléctrica expuesto en un epígrafe anterior, podría resumirse en los siguientes aspectos: 1) Las facultades estatales de dirección de la Política energética se ejercerán a través de una planificación eléctrica que tiene carácter indicativo, según se establece expresamente en el art. 4.– 2) Al comparar el art. 3 (funciones estatales) y el art. 8 (funciones de la Comisión) se observa que el órgano regulador sigue siendo el Ministerio; por otra parte, el contenido de sus competencias se modifica para adaptarse a las nuevas necesidades de regulación (más complejas y numerosas si cabe que antes) del nuevo modelo de competencia regulada (peajes, precio de la garantía de potencia, organización del mercado, etc...) 3) En la composición de la CNSE se observa un aumento en el número de Vocales y un cierto deterioro en su independencia política, ya que los representantes del Ministerio (el Ministro, el Secretario de Estado o alto cargo en quien deleguen) pueden asistir a las reuniones con voz y sin voto, cuando lo juzguen preciso a la vista de los asuntos incluidos en el orden del día. 4) En cuanto a las competencias de los Gobiernos autonómicos, éstas se delimitan estrictamente en aspectos que no afecten a la unidad de ordenación del Mercado.”(44)

---

(43) Ver Ariño Ortiz y López de Castro; *op.cit.*, p. 575.

(44) Ver Ariño Ortiz y López de Castro; *op. cit.*, 574-575.

Un aspecto interesante de resaltar es que pese a que la C.N.S.E. constituye un órgano independiente, según su naturaleza y características en materia eléctrica, el órgano regulador por excelencia es la Administración General del Estado. Además notamos que existe una importante injerencia política en las reuniones de la Junta Directiva.

Como venimos observando las competencias entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas han sido expresamente establecidas en la L.S.E. Ahora bien, las competencias de la C.N.S.E. también se incluyen claramente, aunque sus funciones en muchas ocasiones no se distinguen de las del M.I.E., situación que puede dar lugar a conflictos en diversa índole. A continuación estudiaremos las distintas Comisiones del Sector Eléctrico.

Debemos de anotar que no hacemos mención de la L.S.H., ya que las reformas que introduce esta, se refieren específicamente a la C.N.E. , sin hacer mayor mención de la Administración General del Estado ni de las Comunidades Autónomas, únicamente en donde hay funciones compartidas o relaciones administrativas de cualquier índole.<sup>(\*)</sup>

---

(\*) La Parte II y final de este artículo se publicará en el próximo número 95 de esta revista.