

Por todo lo expuesto me parece que es preciso destacar el hecho de que una institución de tanto prestigio como la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, a la luz de lo ocurrido en nuestro país durante la pandemia de la COVID-19, haya reclamado con total acierto el regreso al camino de la concordia, mediante las brillantes palabras de su académico Rafael Gómez-Ferrer Morant.

*Joaquín Tornos Mas*  
Universidad de Barcelona

JOSÉ MARÍA JOVER GÓMEZ-FERRER, ROCÍO TARLEA JIMÉNEZ Y CRISTINA GIL-CASARES CERVERA: *Regulación del sistema eléctrico*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2021, 568 págs.

La complejidad de la regulación de la electricidad es admitida tanto por los juristas se dedican a ella como por quienes permanecen ajenos a este ámbito del derecho administrativo, que es percibido como un silo del conocimiento jurídico cada vez más inaccesible para los no especialistas. No procede ahondar ahora en los factores que han contribuido a dicha complejidad, pero sí remarcar una de sus manifestaciones pretéritas: la ausencia —hasta ahora— de un manual que abordase esta regulación de una forma metodológica y completa, sin perjuicio de las múltiples y valiosas aproximaciones doctrinales a la energía eléctrica y su régimen jurídico, compendiadas en la extensa bibliografía con la que concluye la obra ahora recensionada.

Como remarca en su prólogo Juan José Lavilla, este libro viene a cubrir tal vacío. Y lo hace con un notable afán didáctico que se traduce en el recurso a la categorización, desde su estructura hasta la explicación de cada una de las figuras analizadas. Es esta una de sus principales virtudes. Pese a las especificidades del grupo normativo y sus diversas fuentes (internacional, europea y estatal), lo cierto es que muchas de las cuestiones que suscita son susceptibles de ser tratadas a partir de las categorías generales del Derecho administrativo. Qué actividades componen el suministro —en sentido amplio— de energía eléctrica, cómo se clasifican en función de distintos criterios, como el papel que tiene el mercado y la libre competencia, en qué consiste la técnica regulatoria a través de la cual los poderes públicos inciden en dicho suministro, cómo afecta la transición energética a este marco jurídico, bajo qué límites puede acometerse la modificación del régimen aplicable, particularmente, retributivo, o cuáles son las consecuencias del monopolio natural que imponen las infraestructuras de red en actividades como el transporte o la distribución eléctrica, son solamente algunas de las preguntas que este libro aborda a través de reflexiones serenas, no emitidas al calor de la última reforma. Reflexiones que encuentran su punto de apoyo en la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado, pero que no se quedan en ellas, sino que las trascienden en busca de

pautas interpretativas del régimen jurídico de la electricidad que sirvan tanto para el vigente como para las reformas que puedan venir.

A esta labor contribuyen, sin duda, dos factores.

En primer lugar, el interés por las introducciones históricas. La regulación en vigor no puede entenderse sin conocer cómo se ha llegado hasta ella. Ello obliga, en algunas ocasiones, a remontarse hasta los albores del siglo XX, con la búsqueda de la integración de los sistemas regionales a través la declaración del servicio eléctrico como servicio público, aunque ello no supusiera la publicación de la actividad ni la reserva de su gestión al Estado, para a continuación explicar el tránsito hacia un sistema horizontalmente integrado en los años ochenta del pasado siglo en el seno del cual ha podido operarse una liberalización progresiva desde 1997, pero ceñida a la generación y comercialización de electricidad, en contraste con la situación monopolística de las actividades reguladas de transporte y distribución. Y, en otras ocasiones, enmarcar el régimen vigente en su contexto histórico hace necesario analizar una evolución normativa mucho más próxima en el tiempo, como ocurre con el apoyo a las energías renovables, basado en sucesivos reglamentos de 2004, 2007, 2014 y 2020, este último conviviente con el anterior, dando lugar a una suerte de sedimentación normativa.

En segundo lugar, la combinación de diversas perspectivas a la hora de acometer el examen de cada institución, teniendo muy presente, en concreto, la económica. En efecto, a pesar de su indudable calificación como obra jurídica, el libro recensionado parte de que el Derecho del sector eléctrico es, ante todo, un Derecho económico, más quizás que en otros campos, pues la regulación jurídica de la electricidad sule al mercado en la ordenación de los aspectos más críticos con una profundidad que no es comparable. Esta premisa, además de merecer —como veremos— un capítulo específico, impregna toda la obra, de modo que las tesis defendidas contemplan la realidad económica en la que despliegan su eficacia con vistas a fundamentarlas.

Por otra parte, es de destacar como virtud de la obra recensionada (particularmente meritoria en una colectiva, aunque no sorprenda por la estrecha colaboración profesional de los autores, José María Jover, Rocío Tarlea y Cristina Gil-Casares, todos ellos compañeros del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado) la cohesión entre todos sus capítulos, que no solamente se manifiesta en las remisiones cruzadas o en la uniformidad del lenguaje, sino sobre todo en la unidad de los mensajes.

El libro está estructurado en once capítulos que caminan de lo general a lo particular.

Los cuatro primeros aspiran a elevarse sobre el detalle normativo para ofrecer una visión de conjunto de la regulación de la energía eléctrica. El primero explica la configuración del sector eléctrico como sistema, lo que, lejos de ser accidental, constituye la esencia misma de este sector e inspira, por ello, el resto de la obra. Y ello por cuanto, al predicarse del sistema eléctrico unas propiedades y características que no pueden apreciarse desde el agregado de sus

elementos, cada problema ha de analizarse desde una óptica holística. Esta afirmación encuentra desarrollo específico en los capítulos segundo y tercero, dedicados, respectivamente, al régimen jurídico y económico del sector eléctrico. La aproximación jurídica desgrena la compleja estructura del ordenamiento en el ámbito de la energía, tanto en un plano vertical (mediante el estudio de la distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y las comunidades autónomas) como en el horizontal (distinguiendo la intervención mediante normas de rango de ley y reglamentarias, con alusión específica, en estas últimas, a las emanadas de la potestad normativa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). La concepción del sistema eléctrico como un sistema económico conduce a analizar tanto los principios en los que se sustenta (los de sostenibilidad, eficiencia, unidad y retribución adecuada) como las implicaciones de dicha concepción (como la vinculación de los ingresos con los costes del sistema eléctrico, reforzada en la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico).

Mención aparte merece el estudio de la relación entre energía y medio ambiente (capítulo cuarto). Dada la contribución de los combustibles fósiles al cambio climático y, como reacción, el impacto de las políticas medioambientales en la regulación de la energía, para disponer de una panorámica adecuada del Derecho del sector eléctrico se hace imprescindible conocer los instrumentos utilizados por la Unión Europea para regular su acción climática, así como la transición energética en España, con medidas como la comercialización de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> o la eficiencia energética. Únicamente entendiendo estos factores y sus consecuencias en relación con la progresiva electrificación de los sectores económicos y la penetración masiva de las energías renovables, se puede vislumbrar el futuro del sector.

Tras este enfoque general, los capítulos quinto a octavo se refieren a cada una de las actividades del suministro eléctrico, desde la generación de electricidad a su entrega al consumidor, pasando por el transporte y la distribución y la gestión económica y técnica del sistema eléctrico:

- La generación eléctrica (capítulo quinto) es la actividad en la que mejor se refleja el uso de la técnica regulatoria por parte de los poderes públicos con una finalidad ordenadora, en la medida en que están presentes en ella la planificación, los instrumentos clásicos de policía administrativa, a través de autorizaciones, concesiones o la inscripción obligatoria en registros, así como el condicionamiento de la prestación mediante el estatuto jurídico de los productores. Esta exposición se complementa con el análisis de las medidas de apoyo a las energías renovables, incluidas las consecuencias derivadas de sus sucesivas modificaciones en los pronunciamientos del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional y los laudos arbitrales emitidos hasta la fecha.
- Como contrapunto, el transporte y la distribución de la energía eléctrica (capítulo sexto) se incardinan en el derecho de redes, al configurarse como actividades reguladas como consecuencia de su condición de monopolios naturales.

- La misma configuración es predicable de la gestión económica y técnica del sistema eléctrico (capítulo séptimo), como actividades dirigidas, por un lado, a la coordinación entre la producción de electricidad y su tránsito a través de la red de transporte en garantía del suministro y, por otro, a la ordenación del mercado para aceptar, casar y liquidar las ofertas de adquisición y venta de energía eléctrica, con la consiguiente determinación del precio de la generación para cada periodo.
- Finalmente, el suministro eléctrico (capítulo octavo), en sentido estricto, comprende las cuestiones relativas a la continuidad del servicio y a la relación comercial entablada con el consumidor.

La obra finaliza con sendos capítulos sobre el autoconsumo de energía eléctrica (novenos) y los sistemas eléctricos no peninsulares (undécimos). Entre medias, el capítulo décimo ofrece una visión prospectiva, centrándose en las nuevas figuras del sistema eléctrico, como los agregadores de demanda y oferta, las comunidades energéticas o los servicios de almacenamiento, que ofrecen pistas sobre el futuro del sistema eléctrico.

En definitiva, ningún aspecto relevante del sector eléctrico queda sin analizar en el libro recensionado, que permitirá a los especialistas encontrar un examen riguroso de las últimas novedades y a los legos aproximarse a la materia para comprobar que la supuesta inaccesibilidad del régimen de la electricidad no es tal cuando es diseccionado de forma sistemática y pedagógica, acudiendo a las categorías generales del Derecho administrativo para mostrar la conexión con ellas de cada medida de intervención administrativa en el sector. Esta metodología hace de la obra una aportación especialmente resistente a los embates del tiempo y de los cambios normativos —superando la maldición de Von Kirchmann («tres palabras de un legislador y bibliotecas enteras se convierten en basura»)—, lo que no obsta a que me sume al prologuista a la hora de solicitar a los autores que mantengan actualizada la obra con nuevas ediciones.

*José Américo Alonso*

Socio de PwC Tax & Legal

Letrado del Consejo de Estado en excedencia

Eva María Menéndez Sebastián: *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021, 130 págs.

La noción de buena administración se encuentra en el debate *ius* administrativista actual, este concepto ha alcanzado una gran relevancia en la normativa enfocada a la regulación de las actividades de las Administraciones públicas. La doctrina, la jurisprudencia y el derecho positivo actual han aceptado la inclusión