

# REVISTA DE Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

## **E. SCHMIDT-ABMANN**

La ciencia del Derecho administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas

## **M. CARLÓN RUIZ**

El servicio universal de telecomunicaciones

## **R. FERNÁNDEZ ACEVEDO**

La problemática cuestión de la rentabilidad en la explotación de los bienes y derechos patrimoniales. Su regulación jurídica en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas

## **G. GARCÍA ÁLVAREZ**

Los poderes normativos de las Administraciones independientes en el ámbito económico

## **I. SANZ RUBIALES**

Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico

# 171

Madrid  
Septiembre/Diciembre  
2006

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS

JURISPRUDENCIA

CRÓNICA  
ADMINISTRATIVA

BIBLIOGRAFÍA

*Revista de Administración Pública*  
ISSN: 0034-7639, núm. 171,  
Madrid, septiembre-diciembre (2006)

# Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*  
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*  
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*  
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*  
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*  
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*  
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*  
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*  
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*  
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*  
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*  
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

## Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

# MEMORIA SOBRE LA RECONFIGURACIÓN SUSTANCIAL DEL SISTEMA ELÉCTRICO ESPAÑOL EN 1951\*

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Catedrático Emérito de Derecho Administrativo de la Real Academia Española

## I

Uno de los sucesos relevantes de mi vida, ya larga por la gracia del cielo, de los que debo confesar que me siento más satisfecho, fue mi incorporación a UNESA, como su Secretario General, a finales de 1948, comienzos de 1949, cargo en el que permanecí hasta 1953, aunque continué manteniendo con la sociedad desde entonces una relación constante, aunque ya fuese menos directa.

Yo era entonces, 1948, un joven Letrado del Consejo de Estado, donde había ingresado año y medio antes. Quien me propuso para el cargo fue una persona a quien yo conocía por ser hermano de quien se había casado con una prima carnal mía, Juan Antonio de la Herrán y de las Pozas, persona en verdad de primera calidad, que había sido Secretario General de Hidroeléctrica Ibérica y que había jugado desde entonces un papel decisivo en la industria eléctrica: primero en la fusión de esa sociedad, que era la tradicional en el País Vasco, con Saltos del Duero, S.A., formando Iberduero (de la que él pasó a ser Consejero); después había participado directamente en la creación de UNESA en 1944, cuyos Estatutos había redactado íntegramente de su mano.

Juan Antonio de la Herrán sintió por mí un afecto especial y una fe en mis capacidades que no acababa de explicarme bien, afecto que le llevó, primero, a proponerme trasladarme a Bilbao para desempeñar la jefatura de la Asesoría Jurídica de Iberduero. Aunque él hizo lo posible porque yo aceptara ese ofrecimiento excepcional y un tanto sorprendente para quien no había cumplido aún los treinta años y carecía todavía de verdadera experiencia profesional, yo logré resistirme, con el doble argumento de que me hacía una gran ilusión ejercer mi carrera del Consejo de Estado y, a la vez, prepararme para opositar a una cátedra de Derecho Administrativo, que sentía que era mi verdadera vocación. Durante semanas insistió con-

---

\* Este trabajo coincide sustancialmente con el Prólogo al libro *El sector eléctrico español a través de UNESA, 1944-2004*, Madrid, 2005, págs. 15 a 25, con el título de «UNESA vista desde una perspectiva personal». Varios colegas que leyeron el citado Prólogo me han sugerido la oportunidad de su publicación como un texto jurídico, dado que en el trabajo, como podrá verse, se cuenta una relevante historia jurídico-administrativa: la formación del sistema eléctrico español contemporáneo en 1951, que superó la perspectiva analítica de cada concesión o autorización, sistema que se acertó a articular sobre técnicas jurídicas enteramente nuevas y originales, aunque haya sido modificado más de una vez desde entonces, pero siempre con apoyo en técnicas análogas a las que en esa ya lejana fecha se configuraron.

migo, aunque el proyecto de una carrera docente le indujo a respetar, finalmente, mi decisión. Pero pocas semanas después me llamó, triunfante, para decirme que había encontrado el puesto óptimo para mí, que resultaría completamente compatible con mi proyectada carrera universitaria. Ese puesto era el de Secretario General de UNESA, cuyas funciones me resumió y que recuerdo que me dijo que tenía el más impresionante Consejo de Administración de España, compuesto por la totalidad de los Presidentes de las grandes entidades financieras, que lo eran, a la vez, de las más de veinte sociedades eléctricas que eran entonces las primeras empresas productoras y distribuidoras de la electricidad de España, más los Directores Generales de esas mismas empresas. Me describió un futuro profesional brillante, dada mi juventud y lo que él creía que eran mis capacidades. Tras meditarlo unos días, concluí aceptando.

UNESA era entonces una organización mínima. Eran, exactamente, si es que no me olvido de alguien: el Director, José Luis Redonet Maura (que, aunque Ingeniero Industrial muy brillante, me recordó en la primera entrevista que tuvimos que había hecho por libre dos asignaturas de Derecho, Derecho Romano y Derecho Natural, con cuyos principios, dijo, creía que podía comprender la estructura general del Derecho, cuyos detalles, naturalmente, me confiaba); *era nieto de don Antonio Maura*; dos Ingenieros Industriales (Enrique Roig Llop y Antonio Vidal); tres Peritos Industriales cuyo nombre no he retenido, dada mi escasa relación con ellos, pues se ocupaban en exclusiva del Repartidor de Cargas (que dirigía eficazmente Roig) en turnos que cubrían la jornada ininterrumpida; un contable y, en fin, tres mecanógrafos. Eso era todo el aparato de la sociedad, que cabía cómodamente en un piso no muy grande del número 9 de la calle Juan de Mena de Madrid (un suceso mayor; creo recordar que subsiguiente al Decreto básico de tarifas de 1951, fue el traslado de las oficinas al número 16 de la calle Serrano).

No obstante esa sorprendente modestia de medios, lo que yo encontré allí me apasionó enseguida: se trataba, nada menos, que de gestionar la reconfiguración completa de un servicio público esencial, el de la electricidad, algo que se acomodaba perfectamente a mi naciente vocación de iusadministrativista, teniendo en cuenta que el Derecho Administrativo acababa de ser definido a principios del siglo por un formidable jurista francés, Leon Duguit, con influencia en todo el mundo occidental, como el Derecho propio precisamente de los servicios públicos.

## II

UNESA tenía entonces por definir buena parte de su propio papel. Como es sabido, UNESA, creada como Sociedad Anónima en 1944, tenía un único título jurídico como uno de los protagonistas de la gestión en España del servicio de la electricidad, la sorprendente Orden ministerial de 2 de diciembre de 1944 (*Boletín Oficial del Estado* de 2 de febrero), cuyo texto relevante dice, simplemente:

«Artículo 1.º Se aprueba el plan de conjugación de sistemas regionales de producción de energía eléctrica propuesto por Don José M.<sup>a</sup> de Oriol y Urquijo, Presidente de UNESA, a quien se encomienda su ejecución.

Artículo 2.º La Dirección General de Industria dará las órdenes oportunas para el cumplimiento del plan aprobado en el artículo anterior».

El artículo 3.º declara de urgencia la realización de tres conexiones eléctricas: la del sistema catalán y el sistema Iberduero, la de Energía e Industrias Aragonesas y el sistema Iberduero y las de las sociedades Hidroeléctrica Española y Mengemor (que operaba entonces en Andalucía). El artículo 5.º y final encomienda a la Subsecretaría de Industria y a la Secretaría General Técnica «el urgente y exacto cumplimiento» de esta Orden. Esto era todo. No cabe más economía de conceptos y aun una mención más explícita de una determinada sociedad, individualizada con el nombre de su Presidente, como punto de arranque de una experiencia que se revelaría enseguida esencial para la suerte del servicio de la electricidad en nuestra patria, uno de los sectores clave de su economía.

La situación del servicio público (así calificado formalmente por el Real Decreto-Ley, rebajado a simple Decreto por la República, de 12 de abril de 1924) de la electricidad era hasta ese momento sumamente simple y, hay que decirlo ya, radicalmente ineficiente. La electricidad, producida casi en su totalidad mediante saltos de agua, se regía por el instrumento de una concesión propia de cada salto, que fijaba el caudal concedido y la potencia en caballos resultante de cada aprovechamiento, así como las tarifas (cada salto tenía unas distintas, atendiendo a su singularidad y al nivel de inversión y producción calculado) con las que podía venderse al público la energía producida. El Real Decreto de 14 de junio de 1921, que había sometido a un plazo temporal máximo (75 años normalmente y en algún caso 100) las hasta entonces concesiones perpetuas, había avizorado ya una «red general de distribución» a la que los concesionarios de saltos de agua deberían ceder «el sobrante de fuerza», siempre que la concesión se hubiese destinado «a determinados servicios públicos». El Ministerio de Trabajo e Industria, por Decreto-Ley de 9 de abril de 1925, abrió un concurso de proyectos para el establecimiento de una «Red Eléctrica Nacional», concurso del que no salió nada positivo. La concesión integral de una cadena de saltos sucesivos en el río Duero (Real Decreto-Ley de 23 de agosto de 1926) rompió por vez primera la perspectiva singular de cada salto y de su respectiva concesión, con su contenido regulativo propio, aunque referida sólo a un tramo de río cuyo «aprovechamiento integral» otorgaba. En 1929 se promueve, dentro del movimiento corporativista que promovió la Dictadura en sus últimos años, una organización nacional de las empresas eléctricas, que concluirían por constituir en 1930 una «Cámara Oficial de Productores y Distribuidores de Electricidad», que es un modesto antecedente de UNESA, aunque sin ningún poder propio de gestión del servicio; como Secretario de UNESA tuve alguna intervención en la li-

quidación de esa modesta corporación, que ejerció funciones puramente informativas.

El mecanismo institucional sobre el que reposaba el servicio entero de la electricidad era, pues, el de la concesión hidráulica, cada una con un régimen propio establecido en su clausulado, entre el cual las tarifas. En 1933, Decreto de 5 de diciembre, se dicta un «Reglamento de Verificaciones Eléctricas», que unifica por vez primera ciertas reglas de aplicación del servicio, estableciendo un régimen de «tarifas de aplicación» a fijar por Industria, dentro de los límites permitidos por las «tarifas concesionales».

La guerra civil fue el factor determinante de la crisis de ese sistema jurídico tan elemental, tanto por las destrucciones que incidieron sobre muchas instalaciones como por la congelación de las tarifas eléctricas, unida a la entrada en una situación de inflación y de correlativa devaluación del dinero. Las tarifas concesionales de cada salto constituían un valladar difícilmente evitable. La Administración, por la concepción contractual estricta del instrumento de la concesión, pretendía que las empresas trabajasen a pérdida, pues habían consentido de modo expreso las tarifas. Recuérdesse que fue esta concepción formalista de los instrumentos jurídicos, mantenida contra el más elemental sentido común, la que llevó a la crisis al servicio ferroviario (modelo primero de los servicios públicos prestados por concesionario) que determinó como salida forzosa la nacionalización del servicio en 1940, con la creación de Renfe. Esta experiencia constituía un verdadero y terrible fantasma para las empresas eléctricas tras el final de la guerra civil y el empeoramiento económico determinado por la posterior guerra mundial, que redujo casi en su totalidad las nuevas inversiones. La implantación de un inevitable régimen de «restricciones eléctricas», con su gravísima incidencia sobre toda la actividad económica, fue el detonante de la crisis definitiva de todo el tradicional sistema de regulación.

Como medios improvisados de fortuna, comienza a gestarse un cambio radical de perspectiva jurídica. En 1944 (Orden de Presidencia de 19 de julio) se divide el territorio nacional en «zonas eléctricas», que prevé ya la imposición forzosa de «interconexiones» entre empresas eléctricas para poder articular una respuesta global a la situación de restricciones, rompiendo así la perspectiva concesional aislada propia de cada salto, que era la base jurídica de todo el sistema, como sabemos, y comenzando con una modesta política de interconexión de redes dentro de esas zonas. La Orden de 2 de diciembre de 1944, que es la que ya citamos al presentar a UNESA como nuevo protagonista del sistema, impone ya un «plan de conjugación de sistemas regionales de producción de energía eléctrica», que es ya a nivel nacional, plan que es el que patrocinó UNESA y la Administración acepta, lo que supone la ruptura completa del sistema casuístico de las concesiones por saltos; las «zonas regionales» establecidas cinco meses antes se han quedado estrechas ya y se impone una «conjugación» de todos los sistemas regionales (unos con déficits, otros con sobrantes, unos con aguas altas de otoño, otros de deshielo, etc.) en un único sistema nacional.

A la vez, se inicia de forma sistemática en esos mismos años iniciales de 1940 la producción de energía térmica, que el Gobierno encomendó a

empresas del Instituto Nacional de Industria, el INI recién creado (1941), las cuales entregan la energía producida a las empresas privadas distribuidoras a precios tarificados con liberalidad por el Ministerio de Industria, resuelto impulsor de esta fuente de energía que, ciertamente, había cultivado poco el sector privado.

La petrificación de las tarifas hidroeléctricas originarias y su absoluta insuficiencia en las nuevas circunstancias económicas serán compensadas ocasionalmente mediante recargos lineales generales.

Hay un momento en que la situación realmente crítica que está viviendo el sector lleva en la consideración del Gobierno a concebir una nacionalización completa de la producción y distribución de la electricidad, según el modelo de nacionalización que en esta materia ofrecían Francia, Inglaterra y Bélgica en la inmediata postguerra mundial, modelo que permitía una integración general de todo el sistema eléctrico de la nación, integración por sí misma beneficiosa y eficaz, pareciendo hacer posible el éxito que el INI había logrado con la construcción de las grandes centrales térmicas reguladoras. Se llegaron a formular textos normativos concretos de esta posible nacionalización, que seguramente no sería difícil localizar en los archivos.

Éste es, justamente, el momento en que va a entrar en escena UNESA.

### III

Cuando yo comienzo a trabajar en UNESA, 1948-1949, me entero inmediatamente de que la sociedad, como representante de las empresas (carácter que siempre ha ejercitado; sólo más tarde se dobló su papel con el de una Asociación de la Industria Eléctrica, que es la que actúa formalmente cuando es imprescindible una representación formal de las empresas), estaba negociando un nuevo régimen de tarifas, que implicaba, a la vez, y necesariamente, una nueva ordenación jurídica del sector. Este tema me interesaba especialmente, como administrativista en agraz que era. Inmediatamente entré en combate, si puede hablarse así. Había un equipo nutrido con personal de las distintas empresas y una dirección que aseguraba el Director de UNESA en persona, en contacto permanente con el Presidente (cuando yo comencé a trabajar allí lo era aún don José María de Oriol, aunque ya por poco tiempo; inmediatamente, lo fue don Julio Aresti, Conde de Aresti, presidente de Iberduero), y del que formábamos parte un equipo técnico extraído de las empresas, uno de los Ingenieros de UNESA (el otro se dedicaba casi en exclusiva al *dispatching* y a la liquidación, complicadísima, de las cesiones y adquisiciones de energía que se producían por órdenes verbales del «Repartidor de Cargas» o *dispatching* que aseguraba UNESA misma en aplicación de la Orden de 2 de diciembre de 1944, ya citada), y creo que yo solo, inicialmente al menos, como jurista; rápidamente se constituyó una Comisión de Asesores Jurídicos de las empresas que se implicó de lleno en el tema. Teníamos sesiones constantes en el Ministerio de Industria (allí el protagonista negociador era, casi en

exclusiva, el Director General de Industria y más tarde Subsecretario del Ministerio, Alejandro Suárez, hombre de muy buen criterio y de notable capacidad) y en UNESA. Permítaseme decir que yo participé en la redacción de innumerables papeles, algunos de los cuales pienso que quizás llegaran a tener algún influjo en el texto final.

Ese texto final, al que llegaron las partes tras muchos años de negociación y de debate, fue el básico Decreto de 12 de enero de 1951, *BOE* del 2 de febrero. Quien hoy se enfrenta con este modesto texto reglamentario difícilmente podrá llegar a hacerse una idea de sus trascendentales efectos. Comienza por despistar su convencional título, que es éste: «Sobre ordenación en la distribución de energía eléctrica y establecimiento de tarifas de aplicación», título que la *Recopilación Aranzadi* (que omitió, además, transcribir la trascendental Exposición de Motivos) mutó en el siguiente, igualmente inespecífico: «Por el que se modifican los arts. 82 y 83 del Reglamento de 5 de diciembre de 1933, de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el Suministro de Energía». Su contenido normativo parece limitarse en una primera impresión a un complejo manejo de fórmulas técnicas, incluso de formulación algebraica puramente abstracta, aunque, naturalmente, se explique el significado de cada uno de los signos. Por su contenido parecería una simple regulación de un cálculo unitario de las tarifas eléctricas. Pero el texto es mucho más que eso, es una nueva y sustancial regulación de todo el servicio público de la electricidad en nuestro país.

El contenido del Decreto verdaderamente relevante, donde es posible comprender su verdadera trascendencia, se encuentra en su Exposición de Motivos. Sobre ésta, a la que aludiremos inmediatamente, podemos calibrar la trascendencia de la nueva regulación. Las grandes aportaciones en el orden sistemático de este algo enigmático Decreto son:

1.º La ruptura definitiva del anterior criterio central de regulación del servicio público de la electricidad a partir de los diversos y múltiples instrumentos concesionales (o autorizativos, para las centrales térmicas), que era el criterio de la regulación anterior, desde el origen mismo de la electricidad como energía industrial. Ahora el Decreto articula un sistema general y unitario, cuya principal manifestación pasa a ser la que llama «Red General Peninsular», global y unitariamente regulada. El cambio de perspectiva es, pues, radical. Pocas veces podremos encontrar una alteración tan drástica del cuadro regulador de un servicio público.

2.º En la Exposición de Motivos parece justificarse inicialmente ese verdadero «giro copernicano» en la conveniencia de establecer «un sistema general y unitario de tarifas», al cual, por cierto, se echa la carga de soportar unitariamente los mayores costos de la energía térmica, cuyo estímulo se considera esencial y a la que se asigna «la función compensadora general de la energía de origen hidráulico». Ello obliga a ***modificar esencialmente la situación presente de la economía eléctrica***», debiendo incrementarse ***«la política de hacer posible y estimular las cesiones de energía entre empresas y zonas, no sólo en momentos de emergencia, sino con***

*carácter de cierta permanencia y respondiendo a un programa de producción que tienda a garantizar un abundante suministro de energía en todo el país en condiciones de máxima economía».*

3.º Echa igualmente sobre el nuevo sistema general y unificado la carga de compensar adecuadamente las nuevas construcciones, mucho más onerosas, aun en pesetas constantes, que las *entonces* en servicio.

4.º Enfatiza de manera expresa un principio que rectifica de forma radical la concepción puramente contractualista de la tarifa, en nombre de la cual habían perecido las tradicionales concesiones ferroviarias, proclamando un principio radicalmente contrario, el de que *«las tarifas sean suficientes para obtener una adecuada rentabilidad»*, justificando que para este objeto las tarifas deban ser móviles o revisables según un sistema de índices o coeficientes, que permitirán a la industria *«adaptarse de forma automática a futuras condiciones en alza o baja»* de los costos y de las condiciones del suministro.

5.º Quizás el concepto esencial sea éste: *«Siendo la industria eléctrica una de las actividades en las que la coordinación de los medios de producción y la concentración de redes y sistemas presenta mayores ventajas en los órdenes técnico y económico —siendo ésta la finalidad que invocan los países que han procedido a nacionalizar este servicio—, el Estado, que propugna y mantiene los principios generales de defensa de la iniciativa privada, ha de proceder en tal forma que, por medio de regulaciones y unificaciones como las que por este Decreto se establecen, se produzcan, en beneficio de los consumidores, resultados similares a los que se obtendrían por una concentración en una sola mano de los medios de producción»*. Párrafo, en verdad, decisivo. No se puede ser más explícito: la constitución e integración de un nivel unitario de explotación de la «Red General Peninsular», y de los medios de generación de energía que la nutren, busca *«concentrar en una sola mano» la totalidad de los medios disponibles en «redes y sistemas»*, buscando así los mismos resultados positivos que los que invocaron, con éxito, los países que habían procedido a nacionalizar toda la electricidad. Diré, al margen, que en varias de las reuniones internacionales de productores y distribuidores de electricidad a las que UNESA asistía mientras yo estuve, varios delegados de los entes nacionalizados (especialmente, creo recordar, los belgas) afirmaron que con el sistema español resultante de ese Decreto de 1951 no hubiese habido necesidad ninguna de proceder a una onerosísima nacionalización de la industria eléctrica (el mismo argumento de las ventajas de la unificación y la gestión conjunta del sistema se alegó más tarde en Italia cuando en 1962 se llegó a la misma nacionalización de la industria eléctrica, concentrada en la entidad pública ENEL —cuyo proceso de privatización, por otra parte, se ha iniciado ya, así como se ha consumado en Gran Bretaña).

6.º El Preámbulo concluye diciendo: *«En general, y a lo largo de los últimos años, las empresas eléctricas han respondido en forma satisfactoria a las medidas de ordenación y coordinación adoptadas por los organismos competentes para hacer frente a las constantes dificultades originadas por el incremento creciente de la demanda, superando constantemente a*

los muy elevados *costes* de la producción, sobre todo en años de excepcional sequía, y ello hace esperar fundadamente que esta disposición, *que satisface lógicas aspiraciones y que representa un paso más y muy importante en el sentido de la racionalización de estos servicios*, produzca los beneficiosos resultados que se persiguen». Este párrafo es un elogio explícito a la función objetiva y racionalizadora que supieron cumplir las empresas desde 1944 a través del magnífico instrumento que resultó ser UNESA.

La parte dispositiva de este capital Decreto precisó, por una parte, que la Red General Peninsular será «la integrada por los sistemas eléctricos de aquellas entidades que individualmente o por agrupación técnica de varias, *mediante enlaces que permitan la cesión o intercambio de energía*, produzcan o distribuyan una suma de energía eléctrica igual o superior a 25.000.000 kilovatios hora por año». Estas empresas así integradas en la Red General Peninsular «vendrán obligadas a transportar a través de sus redes las cantidades de energía que, en atención de necesidades de utilidad pública, ordene el Ministerio de Industria... en las condiciones económicas que para cada caso serán fijadas, cuando no se llegue a acuerdo entre las empresas, *para los transportes o desplazamiento de energía entre las mismas*». También en otro lugar del Decreto se define la obligación de las empresas de «adquirir energía disponible de origen térmico o hidráulico procedentes de reservas a favor del Estado o producidos por centrales de empresas públicas o privadas». La actuación de todas estas órdenes se confía al Ministerio de Industria, aunque para no llegar a tales órdenes coactivas se prevé que las excluyen el hecho de que *las empresas puedan «establecer libremente acuerdos*», acuerdos cuya gestión constituirá (como ya lo habían hecho desde su mismo origen) una de las funciones preferentes de UNESA.

Las «tarifas tope unificadas» serían uniformes en todo el territorio (como aún continuaban siéndolo, por cierto, lo cual no parece ya razonable). Hay una referencia, ya histórica, a las «tarifas de concesión propias de cada salto hidroeléctrico», para prever que dejarán ya de ser preceptivas, limitándose Industria a comunicar a los servicios hidráulicos cuáles son las «tarifas tope unificadas», que serán las aplicables.

Tales «tarifas tope unificadas» se forman a través de una fórmula polinómica que expresa el Decreto y que pretende descomponer el valor relativo de todos los factores de coste de producción de la energía, y ello a partir de un año-base, que se fijó el de 1935; a cada uno de esos factores se asigna un coeficiente que intenta reflejar su importancia relativa en ese coste (de modo que el conjunto de los coeficientes suma uno). Esos factores son los siguientes: amortización del capital (incluyendo renta e impuestos), gastos de personal, gastos varios (excluidos los dos anteriores), relación entre kilovatios producidos y kilovatios facturados (o pérdidas de transporte, en sentido técnico). Esta fórmula polinómica se erige en base de la «tarifa suficiente» en cada momento y también para su revisión periódica cuando el precio medio actual «aumente o disminuya en un 5 por 100».

El sistema pretendía ser automático, pero el Tribunal Supremo negó en varias ocasiones (a partir de la Sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> de 6 de febrero de

1958; recuérdese que aun la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 no había producido sus capitales efectos) que las empresas, contra el mismo texto del Decreto, tuviesen un verdadero derecho a obtener la revisión de las tarifas una vez superado ese margen legal matemáticamente definido. A ese precio habría de añadirse lo necesario para constituir un fondo especial de nuevas construcciones, el mayor coste de la energía térmica y la protección de ciertos suministros especialmente protegidos (el más relevante, Renfe). Este sistema de compensaciones, que llegó a disponer de cantidades muy importantes, sería administrado por una «Oficina de Liquidaciones de Energía», OFILE, a la que las empresas debían remitir los importes correspondientes a esta parte de la tarifa recaudada por ellas, sistema pronto modificado y posteriormente suprimido, con buen acierto.

Se habrá notado que el sistema de unificación y coordinación de los medios de producción y de distribución, así como los costes respectivos, se remitían a órdenes (coactivas) del Ministerio de Industria, pero que antes de llegar a ellas se permitía que las empresas afectadas pudiesen llegar a «acuerdos». Este margen de acuerdos fue el que inmediatamente pasó a gestionar —hay que decir que con toda eficacia— UNESA; creo que sobrarían dedos de las manos para enumerar los casos en que el Ministerio tuvo que llegar a intervenir en defecto de acuerdo. UNESA también gestionó desde el comienzo, según la técnica que tenía ya bien rodada desde su origen, el «Repartidor de Cargas» o *dispatching*, que supone la explotación conjunta de toda la energía disponible en el sistema global mediante órdenes ejecutorias inmediatas de transferencia, de peaje, de adquisición y enajenación forzosas de bloques de energía entre las distintas empresas, que es lo que supone la explotación conjunta de todo el sistema eléctrico nacional. Tampoco estas órdenes *verbales*, inmediatamente ejecutorias, fueron nunca desobedecidas, sin perjuicio, naturalmente, de su puntual liquidación económica, que la propia UNESA aseguraba, muchas veces con tensiones serias, siempre resueltas finalmente.

El sistema funcionó con una notable eficacia. Tras la aprobación final de las tarifas según el esquema del Decreto de 12 de enero de 1951, que se hizo por Orden de 23 de diciembre de 1952, *las empresas acometieron resueltamente nuevas construcciones*, el sistema de restricciones quedó rápidamente superado y la industria eléctrica española entró en un período de expansión que rindió a la economía nacional un servicio ejemplar, haciendo posible el espectacular desarrollo económico que se manifestaría ya, espectacularmente, en la década de los sesenta.

#### IV

En 1953 me vi en la necesidad de abandonar mi trabajo en UNESA para concentrarme en la preparación de una Cátedra de Derecho Administrativo (me había doctorado en 1952, estando aún en UNESA), que concluí ganando a finales de 1956. Después de esta vacación recibí aún el honor de

un nuevo encargo de UNESA, ya como abogado fuera de sus plantillas, el de redactar un «Convenio general de arbitraje» entre todas sus empresas miembros que excluyese formalmente la necesidad de que la decisión *de las discrepancias entre empresas* fuese dictada imperativamente por el Ministerio de Industria. Se trataba, pues, de sustituir la posibilidad final de una intervención de la Administración en estas materias, en las que UNESA se había hecho maestra, como ningún funcionario podría llegar a conseguir. Era un perfeccionamiento del sistema de autogestión del sistema eléctrico, bajo la vigilancia de Industria. Tengo que confesar que para redactar lo que concluyó siendo el «Convenio General de Arbitraje» entre las empresas de UNESA acudí al modelo, bien rodado, del arbitraje internacional, lo cual, a mi juicio, subrayaba de paso el carácter verdaderamente «soberano» de cada empresa sobre sus propios medios, no obstante las técnicas de integración y de acción conjunta. El Convenio fue aceptado por las empresas de UNESA sin grandes variantes.

Pero después de su adopción, UNESA y sus empresas miembros se empeñaron en que para aplicar el Convenio yo mismo debía figurar como árbitro único. Yo me opuse durante algún tiempo; conozco la experiencia de los arbitrajes forenses, en que todos son muy amigos y cordiales hasta que llega el momento ineluctable de dictar el laudo, que raramente convence a las dos partes. La perspectiva de tener que enfrentarme a alguna de las empresas con las que tan buenas relaciones había trenzado, me disgustaba. Pero, finalmente, presionado por los amigos, concluí aceptando. Durante varios años fui, pues, árbitro único de las empresas de UNESA, pero lo cierto es que ésta funcionaba tan objetivamente y tan apoyada en el consenso general de las empresas, con unos métodos perfectamente rodados, que sólo una vez tuve necesidad de ejercer funciones tan delicadas.

Pero en el Convenio de Arbitraje, según es normal en la práctica de Derecho Internacional en que me había inspirado, el arbitraje formal va precedido de una fase de «buenos oficios» que busca la negociación de un arreglo pactado. Aunque las dos empresas enfrentadas eran de las más importantes del conjunto, conseguí acordarlas en esta fase previa, ahorrándome así la necesidad de dictar ejecutoriamente una decisión arbitral en favor de una y en contra de otra. Fue toda mi actuación en este nuevo y delicado papel que tan amablemente me confió UNESA. Nunca más me vi forzado a actuar ese papel arbitral, que tanto me honró.

Y, finalmente, hasta tiempos ya muy recientes, asistí mensualmente a las reuniones de la Comisión Jurídica de UNESA que integraban los Asesores Jurídicos de las empresas, de modo que UNESA continuó siendo para mí un tema ordinario de reflexión y de trabajo. Allí he podido seguir todas las siguientes fases de la espectacular evolución de la regulación del sistema eléctrico nacional desde aquel inicial de 1951 en cuya formulación tuve alguna intervención, siquiera fuese como colaborador técnico de UNESA y de las propias empresas del sector. En estas últimas transformaciones (Leyes de 29 de diciembre de 1984, de Explotación Unificada del Sistema Eléctrico Nacional; de 30 de diciembre de 1994, de Ordenación del Sector Eléctrico; de 27 de noviembre de 1997, del Sector Eléctrico) que han cul-

minado la espectacular liberalización impuesta por las Directivas comunitarias, no he participado ya directamente, si bien he conocido, a través de esa Comisión Asesora, los principales problemas de aplicación que con el cambio de régimen en otro de sus elementos esenciales se han ido presentando a las empresas, siempre dispuestas y eficaces en su ejemplar adaptación a las nuevas circunstancias.

Prácticamente, pues, puedo decir que toda mi vida profesional he trabajado en relación con UNESA, más o menos intensamente. De esta experiencia me queda muy firmemente la impresión de la excelencia de sus métodos de trabajo, de la objetividad de su actuación, de la rara calidad de sus gestores y, correlativamente, del gran servicio que UNESA ha venido aportando durante más de medio siglo a toda la economía española.

Haber contribuido, aun tan lateralmente como yo lo he hecho, a su admirable trabajo, que ya ha cumplido nada menos que sesenta años, y que continúa siendo esencial en el sistema energético nacional, constituye para mí un orgullo, como fue siempre una alegría trabajar con sus espléndidos y eficacísimos gestores.

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
  - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
  - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
- 5. Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
- 6. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 7. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 8. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905

00171

19,00 €