

M. MERCÈ DARNACULLETA I GARDELLA  
JOSÉ ESTEVE PARDO  
MARTIN IBLER  
(COORDS.)

# **NUEVOS RETOS DEL ESTADO GARANTE EN EL SECTOR ENERGÉTICO**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2020

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	21
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	27

## PRIMERA PARTE

### LA GARANTÍA DEL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE LA ENERGÍA

<b>CAPÍTULO I. DEL ESTADO PRESTACIONAL AL ESTADO GARANTE. LA EVOLUCIÓN REGULATORIA DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL, por José Esteve Pardo</b> .....	37
<b>I. LA CRISIS DEL MODELO DE ESTADO SOCIAL MONTADO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PRESTACIONAL</b> .....	37
1. Las circunstancias históricas de la génesis del Estado social y sus medios de realización.....	38
2. El Estado prestacional (la Administración prestacional) como primer instrumento de realización del Estado social .....	39
<b>II. LAS TRANSFORMACIONES DERIVADAS DE UNA NUEVA CORRELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD</b> .....	41
1. La recomposición de cometidos. La entrega a la sociedad y a particulares de actividades que estaban en la órbita de la Administración prestacional .....	42
2. El surgimiento de la concepción garante como correctivo ante la pérdida de posiciones de titularidad pública. La extensión del Derecho público.....	46
3. A la búsqueda de una nueva posición, garante, del Estado y la Administración .....	48

	Pág.
III. EL MODELO ACTUAL DE REGULACIÓN DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL COMO ESTRATEGIA Y EXPRESIÓN DEL ESTADO GARANTE.....	49
1. El modelo inicial de regulación en monopolio .....	50
2. La evolución del modelo regulador en paralelo a la noción de Estado garante .....	52
IV. EL ESTADO GARANTE MÁS ALLÁ DE UNA ALTERNATIVA AL ESTADO PRESTACIONAL .....	52
V. BIBLIOGRAFÍA.....	54
<b>CAPÍTULO II. LAS RESPONSABILIDADES ESTATALES EN LOS MERCADOS Y PRECIOS DE LA ELECTRICIDAD, por Francisco B. López-Jurado Escribano .....</b>	<b>57</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	57
II. CUESTIONES PREVIAS.....	57
1. De mercados y precios .....	57
2. De factores de difícil control público.....	58
III. LA POSICIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA.....	59
IV. EL ESTADO GARANTE Y RESPONSABILIDADES ESTATALES .....	61
1. El Estado garante .....	61
2. Las responsabilidades estatales.....	62
V. LA RESPONSABILIDAD ESTATAL DE GARANTÍA SOBRE EL SU- MINISTRO ELÉCTRICO .....	63
VI. LAS RESPONSABILIDADES CON INCIDENCIA EN LOS MERCADOS Y EN LOS PRECIOS DE LA ELECTRICIDAD.....	65
1. Las dificultades de la noción de responsabilidad estatal.....	65
2. Una clasificación viable .....	65
3. Los factores estructurales.....	66
3.1. La limitación de interconexiones .....	66
3.2. Las barreras de entrada .....	67
3.3. La concentración empresarial .....	70
4. Los factores inherentes al diseño del sistema .....	71
4.1. El funcionamiento del mercado y la determinación del precio...	71
4.2. Los costes derivados del ajuste entre producción y consumo ..	72
4.3. Los costes de transporte y de distribución .....	74
5. Los factores de incremento regulatorio de los precios.....	75
5.1. Su clasificación .....	75

	Pág.
5.2. Los factores de política energética.....	75
5.3. Los factores de solidaridad .....	77
5.4. Los factores ligados al control de precios.....	78
5.5. Los tributos .....	78
VII. REFLEXIONES FINALES .....	79
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	80
<b>CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN DE UN MERCADO ENERGÉTICO EFICIENTE EN ALEMANIA, por Johann-Christian Pielow y Tobias Schuelken .....</b>	<b>83</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	83
II. CONSIDERACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA TENSIÓN ENTRE LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL SUMINISTRO Y LA EFICACIA DEL MERCADO ENERGÉTICO.....	83
III. ESBOZO DE LA EVOLUCIÓN DEL MERCADO ENERGÉTICO ALEMÁN .....	85
IV. UNA PIEZA CLAVE PARA EL ESTADO GARANTE: LA REGULACIÓN DE LA RED .....	88
1. Requisitos generales.....	89
2. Regulación de los incentivos .....	89
2.1. Origen .....	89
2.2. Funcionamiento .....	90
V. RETOS DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.....	92
VI. RESUMEN Y CONCLUSIÓN .....	96
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	97

SEGUNDA PARTE

**EL COSTE DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ENERGÉTICA**

<b>CAPÍTULO IV. CAMBIOS NORMATIVOS Y LITIGIOSIDAD EN EL ÁMBITO DE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES: ESTADO DE SITUACIÓN, por Mariano Bacigalupo Saggese .....</b>	<b>103</b>
I. PLANTEAMIENTO .....	103
II. LITIGIOSIDAD DOMÉSTICA E INTERNACIONAL: DIVERSIDAD DE DOCTRINAS .....	104

	Pág.
III. ARBITRAJES DE INVERSIONES INTRA-UE: LA POSICIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	106
IV. PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA E INVERSIONES EN EL SECTOR ENERGÉTICO: REFERENCIAS COMPARADAS Y NOVEDADES EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DERIVADO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	108
V. LA REVISIÓN DE PARÁMETROS RETRIBUTIVOS EN EL NUEVO MARCO REGULATORIO ESPAÑOL DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES .....	109
 <b>CAPÍTULO V. SISTEMA ELÉCTRICO Y TESORO PÚBLICO EN ESPAÑA, por Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz.....</b>	 <b>115</b>
I. LOS «COSTES POLÍTICOS» EN EL RECIBO DE LA ELECTRICIDAD.....	115
II. LAS BASES ECONÓMICAS, FILOSÓFICAS, CONSTITUCIONALES Y EUROPEAS DEL DEBATE .....	118
1. Bases económicas .....	118
2. Bases filosóficas .....	119
3. Bases constitucionales .....	119
4. Bases europeas .....	120
III. VUELTA A LA REALIDAD.....	122
IV. REFLEXIONES FINALES .....	124
 <b>CAPÍTULO VI. POBREZA ENERGÉTICA Y VULNERABILIDAD EN EL SECTOR ELÉCTRICO, A LA LUZ DEL REAL DECRETO-LEY NÚM. 15/2018, DE 5 DE OCTUBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES, por Íñigo del Guayo Castiella.....</b>	 <b>125</b>
I. PLANTEAMIENTO .....	125
II. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES DE ELECTRICIDAD Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA EN LA UNIÓN EUROPEA .....	126
1. Grupo normativo.....	126
2. El servicio universal y el suministrador del último recurso.....	126
3. Los clientes vulnerables y la pobreza energética .....	127
III. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES DE ELECTRICIDAD Y EL BONO SOCIAL EN ESPAÑA .....	128
1. Introducción .....	128

	<u>Pág.</u>
2. Los precios voluntarios para el pequeño consumidor, la tarifa de último recurso y el bono social. Una advertencia importante .....	129
3. Antecedentes del bono social .....	129
3.1. Régimen jurídico originario del bono social en 2009 y su anulación en 2012 por el Tribunal Supremo.....	129
3.2. El régimen originario del bono social en la Ley del Sector Eléctrico de 2013 y su desarticulación por el Tribunal Supremo en 2016 .....	131
4. Régimen vigente del bono social, desde diciembre de 2016 hasta la reforma de 2018 .....	133
4.1. Concepto de consumidor vulnerable .....	134
4.2. El bono social como obligación de servicio público .....	137
IV. EL CORTE DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y LA FINANCIACIÓN DE UNA NUEVA OBLIGACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO .....	139
1. El corte de suministro por impago .....	139
2. El corte del suministro para consumidores con potencia instalada contratada igual o inferior a 10 kW .....	140
3. El corte de suministro a los consumidores vulnerables acogidos al bono social .....	141
4. La prohibición de corte del suministro a los servicios esenciales. La creación de nuevas obligaciones de servicio público en 2016 y 2018 y su financiación .....	141
4.1. Determinación de nuevos servicios esenciales .....	141
4.2. Prohibición de suspensión del suministro.....	142
4.3. Financiación de la obligación de servicio público.....	143
4.4. Obligación de los comercializadores en caso de impago .....	145
V. CONCLUSIONES .....	145
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	146
<b>CAPÍTULO VII. EL BONO SOCIAL ELÉCTRICO: ¿QUIÉN TIENE QUE COSTEAR LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO EN LOS SECTORES REGULADOS?, por Rafael Caballero Sánchez .....</b>	<b>149</b>
I. EL BONO SOCIAL ELÉCTRICO .....	149
II. LA AZAROSA VIDA DEL BONO SOCIAL .....	151
1. El modelo original (2009-2012).....	152
2. La primera revisión del modelo (2013-2014) .....	153
3. El modelo vigente (2016-2019) .....	158
3.1. La reforma de 2016.....	159

	Pág.
3.2. La reforma de 2018.....	162
III. ALGUNAS LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA POLÉMICA EN TORNO AL REPARTO DE LA CARGA FINANCIERA DEL BONO SOCIAL.....	164
1. La centralidad de la competencia en la configuración de las técnicas de intervención de los sectores regulados .....	165
2. El riguroso estándar de control de la discrecionalidad del legislador a través del Derecho de la Unión Europea.....	170
3. ¿Cuál es la fórmula idónea de financiación del bono social? .....	174
3.1. Financiación presupuestaria versus financiación interiorizada por el sector.....	175
3.2. Las opciones de reparto del coste del bono social entre las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad .....	182
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	189
 <b>CAPÍTULO VIII. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA: ¿UN ESTADO SOCIAL SIN ADMINISTRACIÓN?, por Belén Porta Pego.....</b>	
	191
I. INTRODUCCIÓN .....	191
II. EL CONTEXTO: BREVE REFERENCIA A LAS MEDIDAS NORMATIVAS ADOPTADAS.....	193
III. EL CONTENIDO DE LAS MEDIDAS Y LO QUE NOS DICEN DEL MODELO ACTUAL DEL ESTADO SOCIAL: DEL ESTADO SOCIAL AL ESTADO GARANTE.....	195
IV. POSICIONES DEL ESTADO Y DE LOS TITULARES DE DERECHOS EN EL MODELO GARANTE DE LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA .....	198
1. Hacia un Estado social sin Administración.....	200
2. Algunas medidas para contrarrestar esta tendencia .....	202
3. Reflexión final .....	204
V. BIBLIOGRAFÍA.....	206

TERCERA PARTE  
**RETOS JURÍDICOS, ECONÓMICOS Y TECNOLÓGICOS  
 DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

<b>CAPÍTULO IX. ESTADO GARANTE, ENERGÍA Y TRANSICIÓN JUSTA: (RE)FORMULACIÓN TEÓRICA Y DESPLIEGUE PRÁCTICO, por Endrius Cocciolo .....</b>	211
I. INTRODUCCIÓN .....	211
II. PLANTEAMIENTO .....	212
1. El Estado garante y sus límites en el contexto de diferenciación funcional y de primacía de la racionalidad económica .....	212
2. La necesaria superación de la modernidad en la noción de Estado Garante .....	215
III. UN NUEVO MARCO TEÓRICO: ANTROPOCENO Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA.....	218
1. La incursión de la justicia: de la transición energética a la transición justa .....	220
2. Transición (energética) justa entre «democracia energética» y «soberanía energética» .....	223
IV. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA .....	227
1. La Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña ..	228
2. Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía ..	230
3. La normativa estatal y el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética en el marco de la nueva estrategia gubernamental .....	232
4. La Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático de las Islas Baleares .....	235
IV. A MODO DE CONCLUSIÓN .....	238
V. BIBLIOGRAFÍA.....	240
 <b>CAPÍTULO X. REDES HÍBRIDAS Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN ALEMANIA, por Jörg Ennuschat .....</b>	 245
I. INTRODUCCIÓN: LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN ALEMANIA.....	245
1. Primer pilar de la transición energética: el abandono de la energía nuclear .....	245

	Pág.
2. Segundo pilar de la transición energética: abandono de las fuentes de energía fósiles .....	245
3. Sustitución de la energía nuclear, el carbón, el petróleo y el gas natural por energías renovables (en Alemania, sobre todo la energía eólica).....	246
4. Transición energética: un proceso que no se produce de forma espontánea .....	246
II. ALGUNOS DESAFÍOS QUE PLANTEA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN ALEMANIA .....	247
1. Almacenamiento de la electricidad obtenida a partir de energías renovables (sección III) .....	247
2. Transporte de energía eólica del norte al sur de Alemania (sección IV) .....	247
3. Aprovechamiento de energías renovables para producir calor (sección V).....	247
4. Aprovechamiento de las energías renovables en el transporte (por carretera) (sección VI).....	247
5. Posibles soluciones: « <i>power to X (to power)</i> » y redes híbridas (sección VII).....	248
III. ALMACENAMIENTO DE ELECTRICIDAD OBTENIDA A PARTIR DE ENERGÍAS RENOVABLES .....	248
1. Trasfondo tecnológico.....	248
2. Marco jurídico.....	249
2.1. Subvenciones de la EEG para las instalaciones de producción eléctrica.....	249
2.2. Exención de la exacción de la EEG .....	250
2.3. Exención de la tarifa de acceso.....	250
IV. TRANSPORTE DE ENERGÍA EÓLICA DEL NORTE AL SUR DE ALEMANIA .....	250
1. Trasfondo tecnológico.....	251
2. Marco jurídico.....	251
V. APROVECHAMIENTO DE ENERGÍAS RENOVABLES PARA PRODUCIR CALOR .....	251
1. Trasfondo tecnológico.....	251
1.1. Calefacción eléctrica o calefacción híbrida.....	251
1.2. <i>Power to gas to heat</i> .....	252
1.3. Bombas de calor eléctricas .....	252
2. Marco jurídico.....	252
2.1. Posible integración de energías en virtud del art. 13, apartado 6.a), de la EnWG .....	252
2.2. Uso de energías renovables para cubrir la demanda de calor de los hogares .....	253

	Pág.
VI. APROVECHAMIENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN EL TRANSPORTE (POR CARRETERA) .....	254
1. Tránsito tecnológico.....	254
1.1. «Power to gas»: vehículos movidos por pilas de hidrógeno o por gas natural.....	254
1.2. «Power to liquid» .....	255
1.3. Coches eléctricos .....	255
2. Marco jurídico.....	255
2.1. «Power to gas» .....	255
2.2. El 37. BImSchV como incentivo (limitado) al «power to liquid» .....	256
2.3. Fomento de la electromovilidad .....	256
VII. CONCLUSIÓN: NECESIDAD DE UNA NORMATIVA COMPLETA QUE REGULE UNA RED HÍBRIDA ENERGÉTICA .....	257
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	257
<b>CAPÍTULO XI. BLOCKCHAIN Y EL SECTOR ELÉCTRICO. UNA PROPUESTA DE REGULACIÓN, por Juan Carlos Hernández Peña .....</b>	<b>259</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	259
II. LA TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN O DE REGISTROS DISTRIBUIDOS. UNA APROXIMACIÓN A SU FUNCIONAMIENTO Y SIGNIFICADO.....	261
III. APLICACIONES Y EXPERIENCIAS DE LA TECNOLOGÍA DE REGISTROS DISTRIBUIDOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO .....	267
IV. REGULACIÓN DE LA DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA EN EL MARCO DEL SECTOR ELÉCTRICO: PROPUESTA DE UN <b>SANDBOX</b> ENERGÉTICO BAJO UN MODELO DE REGULACIÓN EXPERIMENTAL PARA EL BLOCKCHAIN .....	273
V. BIBLIOGRAFÍA.....	281
<b>CAPÍTULO XII. EL CONTROL DE LA TARIFICACIÓN ENERGÉTICA EN EL ESTADO GARANTE: RED INTELIGENTE Y CONTADORES INTELIGENTES, por Indra Spiecker gen. Döhmman .....</b>	<b>285</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	285
II. EL ESTADO GARANTE EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA .....	286
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL USO DE CONTADORES INTELIGENTES EN LA RED INTELIGENTE .....	288

	Pág.
IV. EL ASPECTO DE LA PROTECCIÓN DE DATOS Y SUS EFECTOS SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LA TARIFICACIÓN .....	290
1. Problema de base .....	290
2. La aplicabilidad de RGPD y el Derecho nacional correspondiente como régimen normativo para el tratamiento de los datos en la red inteligente: el carácter personal de los datos energéticos para la tarificación .....	291
3. Tratamiento de datos basado en el consentimiento o en la ley .....	293
3.1. Consentimiento .....	294
3.2. Fundamento legal en la MsbG en relación con el art. 6, apartado 1, letra c) del RGPD: conformidad de la MsbG con el Derecho de la Unión .....	294
3.3. Vinculación a un fin .....	296
3.4. La transparencia y el concepto de soberanía sobre los datos....	298
3.5. Prohibición de las decisiones individuales automatizadas .....	299
V. SEGURIDAD INFORMÁTICA EN LA RED INTELIGENTE.....	300
VI. ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES EN UN SISTEMA DIGITALIZADO .....	301
VII. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVA.....	303
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	304

#### CUARTA PARTE

### LA INTERCONEXIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS

<b>CAPÍTULO XIII. LAS ORIENTACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS TRANSEUROPEAS, por M. Mercè Darnaculleta i Gardella .....</b>	<b>309</b>
I. LA INTERCONEXIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS COMO PRESUPUESTO PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	309
II. ANTECEDENTES: LAS REDES TRANSEUROPEAS DE ENERGÍA (RTE-E).....	312
III. EL MARCO JURÍDICO DE LA INTERCONEXIÓN EUROPEA DE INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS.....	314
IV. LAS ORIENTACIONES SOBRE LAS INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS TRANSEUROPEAS.....	317
1. La definición de los Proyectos de Interés Común.....	317
2. La importancia de la cooperación transnacional de los gestores de las redes y de las autoridades de regulación.....	319

	Pág.
3. La centralización de decisiones, la aceleración de los procedimientos y la participación ciudadana.....	321
4. Financiación: el Mecanismo «Conectar Europa» .....	324
V. LA IMPLANTACIÓN DE LAS ORIENTACIONES EN ESPAÑA Y EN ALEMANIA.....	326
1. Las diferencias en materia de competencia y procedimiento. ....	327
2. Principales Proyectos de Interés Común.....	328
VI. EL DISEÑO DE LAS MEDIDAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE INTERCONEXIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS A LA LUZ DEL MODELO DE ESTADO GARANTE	330
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	333
<b>CAPÍTULO XIV. FINANCIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA TRANSEUROPEA: CARENCIAS, RIESGOS Y OPCIONES DE REGULACIÓN, por Tobias Schuelken .....</b>	<b>337</b>
I. SITUACIÓN DE PARTIDA .....	337
II. INSUFICIENTES INVERSIONES EN EL SECTOR DE LAS INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS EUROPEAS .....	338
1. Reducción del nivel general de inversión a consecuencia de la crisis económica y financiera europea o de la crisis de la deuda pública.....	338
2. La expansión de las energías renovables en la Unión.....	340
III. AYUDAS EUROPEAS A LA INVERSIÓN Y LA FINANCIACIÓN .....	341
1. Mecanismo «Conectar Europa» .....	342
2. Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas .....	342
3. Exención temporal durante la construcción de redes energéticas transeuropeas.....	343
3.1. Objetivo .....	343
3.2. Procedimiento .....	344
3.3. Valoración .....	345
IV. OBSERVACIONES Y RIESGOS ACTUALES.....	345
1. El gestor de redes de transporte (GRT) «ADMIE» (Grecia) .....	345
2. El gestor de la red de gas «DEFSA» (Grecia) .....	346
3. El GRT «Redes Energéticas Nacionais» y el productor de gas Energías de Portugal.....	347
V. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO COM(2017) 487 FINAL.....	348
1. Objetivo de la Propuesta .....	348
VI. CONCLUSIÓN .....	349
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	350

	Pág.
<b>CAPÍTULO XV. LA PLANFESTSTELLUNG: ¿UN MODELO DE FUTURO U OBSOLETO PARA LA PLANIFICACIÓN DE LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN EN ALEMANIA? FUNDAMENTOS, DESARROLLO, PUNTOS FUERTES Y DÉBILES, PROPUESTAS DE MEJORA, por Martin Ibler .....</b>	353
<b>I. LA PLANFESTSTELLUNG: UN INSTRUMENTO ESPECIAL DE PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA .....</b>	353
1. La <i>Planfeststellung</i> como instrumento de planificación .....	355
1.1. Discrecionalidad planificadora (libertad de configuración).....	355
1.2. Facultad de ponderación .....	355
2. Características legales del procedimiento de <i>Planfeststellung</i> .....	356
2.1. Un solo procedimiento administrativo.....	357
2.2. Una sola autoridad competente.....	357
2.3. Inusual formalidad del procedimiento .....	358
3. Características legales del acto administrativo de <i>Planfeststellung</i> ....	358
3.1. Efectos similares a los de otros actos administrativos.....	358
3.2. Efectos adicionales del acto administrativo de <i>Planfeststellung</i> .....	359
<b>II. LA PLANFESTSTELLUNG: ¿UN MODELO DE FUTURO U OBSOLETO?.....</b>	360
1. El impulso de la planificación, un éxito de la <i>Planfeststellung</i> .....	360
1.1. Favorecimiento de la planificación mediante el efecto de concentración.....	360
1.2. Favorecimiento de la planificación mediante el control judicial concentrado, en lugar de por fases.....	361
1.3. Evolución desde 1980 .....	362
2. Involución gradual: pérdida de contundencia de la <i>Planfeststellung</i> ...	362
2.1. El control judicial como obstáculo para la planificación .....	362
2.1.1. El derecho a una ponderación de los intereses propios, que es libre de errores .....	363
2.1.2. Control judicial adicional en virtud de la Ley de Recursos Jurídicos para la Protección del Medio Ambiente.....	363
2.2. Retraso de la planificación por la participación del público y las evaluaciones de impacto ambiental.....	364
2.3. Cambios en la concepción del efecto de concentración como obstáculo para la planificación.....	364
2.4. Pérdida de importancia del efecto de concentración y de la <i>Planfeststellung</i> al aparecer nuevas etapas del procedimiento .	364

	Pág.
2.5. Consecuencias para la reunificación de Alemania desde 1989 y para la llamada «transición energética» desde 2001 .....	365
III. LA PLANIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS ELÉCTRICAS CON ARREGLO A LA LEY DEL SECTOR ENERGÉTICO (ENWG), LA LEY PARA LA EXPANSIÓN DE LAS LÍNEAS DE ENERGÍA (ENLAG) Y LA LEY PARA LA ACELERACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA RED DE TRANSMISIÓN DE ENERGÍA (NABEG) .....	367
1. Planificación de la demanda energética .....	368
1.1. Marco de escenarios .....	369
1.2. Plan de desarrollo de la red .....	369
1.3. Plan Federal de Demanda Energética .....	370
1.4. Ley sobre el Plan Federal de Demanda Energética .....	371
2. La elección del trazado grueso (bien en un procedimiento de ordenación territorial o bien mediante la planificación federal técnica).....	372
3. Determinación del plan ( <i>Planfeststellung</i> ).....	373
IV. ¿ES POSIBLE SUPERAR LAS DIFICULTADES A QUE SE ENFRENTA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y EL ABANDONO DE LA ENERGÍA NUCLEAR CON ESTA NORMATIVA EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN?.....	374
1. Los nuevos retos .....	374
2. Cuestiones jurídicas abiertas.....	375
2.1. Competencia de la Agencia Federal de Redes.....	375
2.2. Rectitud lineal de los trazados .....	376
3. Conclusión provisional .....	376
V. ¿SE PUEDEN CONCEBIR SOLUCIONES MEJORES?.....	376
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	378
<b>CAPÍTULO XVI. PROTECCIÓN JURÍDICA FRENTE A LA PLANIFICACIÓN DE LÍNEAS DE MUY ALTA TENSIÓN EN LA LEY NABEG,</b> <i>por Diana Carolina Sanabria Ramírez</i> .....	379
I. INTRODUCCIÓN .....	379
II. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY PARA LA ACELERACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA RED DE TRANSMISIÓN DE ENERGÍA (NABEG) .....	380
III. PROCEDIMIENTO DE PLANIFICACIÓN .....	381
1. Plan Federal de Demanda Energética ( <i>Bundesbedarfsplan</i> ).....	381
2. Planificación federal técnica ( <i>Bundesfachplanung</i> ).....	382
3. <i>Planfeststellung</i> (determinación del plan) .....	386

	Pág.
IV. DERECHOS Y BIENES JURÍDICOS QUE PUEDEN RESULTAR AFECTADOS .....	387
1. Derecho de propiedad .....	387
2. Salud .....	388
3. Ruido .....	389
4. Medio ambiente .....	390
5. Facultad de planificación de los municipios – garantía de la autonomía municipal (art. 28 párr. 2 GG) .....	390
6. Derecho a una ponderación sin errores .....	391
7. Derechos de las asociaciones ecologistas .....	392
V. PROTECCIÓN JURÍDICA CONCENTRADA AL FINAL DEL PROCEDIMIENTO DE PLANIFICACIÓN .....	394
VI. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL PLAN ( <i>Grundsatz der Planerhaltung</i> ) .....	396
VII. CONCLUSIONES .....	397
VIII. BIBLIOGRAFÍA .....	399
<b>CAPÍTULO XVII. PLANIFICACIÓN DE LAS REDES ENERGÉTICAS EN ESPAÑA, por Joan Manuel Trayter Jiménez .....</b>	<b>401</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	401
II. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS REDES ENERGÉTICAS EN ESPAÑA .....	402
III. MARCO LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA .....	404
1. Cuestiones generales. El alcance de la competencia estatal .....	404
2. Las competencias autonómicas y locales .....	407
IV. LA PLANIFICACIÓN ACTUAL: 2015-2020 .....	410
1. Cuestiones novedosas .....	410
2. El contenido de la planificación .....	410
2.1. Un ejemplo: las actuaciones para Cataluña .....	411
V. ASPECTOS PROBLEMÁTICOS DEL DISEÑO LEGAL .....	411
1. La planificación .....	411
2. El procedimiento de elaboración, aprobación y publicación .....	412
3. La coordinación con los planes urbanísticos .....	413
4. Un ejemplo de coordinación: El Plan Territorial sectorial de infraestructuras eléctricas en Cataluña y la legislación urbanística de crecimiento .....	414
5. El control judicial .....	417
<b>AUTORES .....</b>	<b>419</b>

## PRESENTACIÓN\*

La garantía de un suministro seguro, continuo y accesible de energía es uno de los mayores retos que tienen planteados los Estados en el siglo XXI. Como es sobradamente conocido, este reto se enmarca en un contexto en el que los Estados han perdido el control directo de la producción, la distribución y el transporte de la energía. En España, con una cultura del servicio público profundamente arraigada, la Administración ha perdido no solo la gestión directa, sino también la titularidad de los servicios de producción y distribución de energía, que son prestados por las empresas privadas titulares de las redes minoristas. La titularidad y la gestión de las redes de transporte también ha pasado a manos de sociedades privadas, de modo que son las sociedades gestoras de estas infraestructuras estratégicas las responsables del transporte mayorista de la electricidad y el gas. El desmantelamiento del monopolio público de la prestación de los servicios en red impulsado por la Unión Europea se ha producido también, por descontado, en Alemania. En ambos países, la actividad prestacional de la Administración en el sector energético ha sido sustituida por la supervisión ejercida por las autoridades nacionales de regulación y, en concreto, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) en el caso español y por la *Bundesnetzagentur* o Agencia Federal de Redes en el caso alemán.

---

\* La presente obra es el resultado de las jornadas que, con el título «Retos del Estado garante en el sector energético: la influencia del Derecho europeo y nacional en España y Alemania», se celebraron en la Universidad de Girona los días 19 y 20 de enero de 2018. La celebración de las jornadas y la publicación de sus resultados han sido posibles gracias al proyecto de investigación «La nueva posición del Estado garante de los intereses generales en el sector energético» (DER2015-65223-C3-3-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. La colaboración con los profesores alemanes se ha visto facilitada por la obtención de una beca de la Fundación Alexander von Humboldt para la realización de una estancia de investigación en la Universidad de Constanza.

En este sentido, el sector energético es sin duda uno de los sectores emblemáticos de la transformación del Estado prestacional al nuevo modelo de Estado garante. Debido al impulso de la Unión Europea, a través principalmente de los tres paquetes legislativos destinados a la creación de un mercado energético europeo, el servicio público del gas y de la electricidad ha sido objeto de un intenso proceso de liberalización. La Unión Europea ha apostado firmemente por abrir a la libre competencia los mercados energéticos tradicionales, basados en monopolios nacionales que se justificaban en las características técnicas de los procesos de generación y distribución de energía y en la concepción tradicional de servicio público. En el nuevo modelo, el Estado deja de asumir la responsabilidad directa en la prestación de estos servicios, pero debe velar por el respeto a la libre competencia; debe garantizar la accesibilidad, la seguridad y la continuidad en el abastecimiento de la energía, y, al mismo tiempo, debe evitar la pobreza energética y debe fomentar la implantación y el uso de energías alternativas, como la energía solar y la eólica, para lograr los objetivos de la transición energética. Estos objetivos, fuertemente condicionados en los últimos años por los efectos de la crisis económica, deben alcanzarse en el marco de una economía cada vez más globalizada y de un Derecho cada vez más europeizado.

Los retos planteados en un panorama como el descrito son enormes y están siendo debidamente analizados por la doctrina desde perspectivas muy diversas. La aprobación de los tres primeros paquetes de energía ha dado lugar, tanto en España como en Alemania, a numerosos estudios en los que se ha dedicado mucha atención a las transformaciones jurídicas y organizativas derivadas de la creación de las autoridades nacionales de regulación. También han sido objeto de enorme interés doctrinal, desde la incorporación del art. 194 en el TFUE, las medidas adoptadas para la consecución de los objetivos de política energética de la Unión Europea, el régimen jurídico de las energías renovables o las complejas cuestiones jurídicas vinculadas al riesgo regulatorio. Por razones temporales, en el momento en el que se escriben estas líneas no se han publicado todavía análisis detallados sobre el paquete de invierno. En esta obra, aunque se han actualizado las referencias normativas para incorporar las novedades legislativas introducidas a finales de 2018 y principios de 2019, tampoco va a encontrar el lector un análisis sistemático del marco legislativo previsto para el periodo 2021-2030.

El objetivo de este libro colectivo es ofrecer un análisis de cierre de los retos del Estado garante en el marco del paquete de medidas sobre el clima y la energía hasta 2020, con la vista puesta en los desafíos del futuro más inmediato. Puesto que resultaría inabarcable abordar todos los temas que plantea el desarrollo de este objetivo general, se ha optado por identificar cuatro grandes bloques temáticos, que se corresponden con las cuatro secciones en las que se divide esta obra, a saber: los retos derivados de la garantía del funcionamiento del mercado de la energía; el coste de las medidas de política energética; los retos jurídicos, económicos y tecnológicos de la transición energética, y, finalmente, un aspecto al que la doctrina española ha dedicado escasa atención hasta este momento,

como es el relativo a la interconexión de las infraestructuras energéticas en el ámbito nacional y europeo.

La obra se inicia con un estudio general a cargo del profesor José Esteve Pardo sobre el tránsito del Estado prestacional al Estado garante. Una vez descritas las circunstancias que explican la vinculación histórica del Estado social con la Administración prestacional, el autor analiza la génesis y las características del Estado garante en el marco de la nueva correlación entre Estado y sociedad. Consolidando la línea desarrollada en otros trabajos anteriores, en este capítulo inaugural se sostiene que la función garante del Estado no se agota en el ámbito del Estado y la Administración prestacional, sino que se extiende a otras modalidades de actuación administrativa que también han pasado a manos privadas. La concreción de esta concepción amplia del Estado garante en el sector energético y los límites de la función de garantía estatal ante retos como la transición energética, que requieren una solución supranacional, son analizados a lo largo de los diversos capítulos que componen este libro colectivo.

La primera parte de esta obra se compone de dos capítulos más, dedicados a la función estatal de garante en el ámbito de la energía y, más en concreto, en el sector de la electricidad. Estos capítulos han sido elaborados por un tándem hispano-alemán de expertos en materia de energía que lleva muchos años analizando el sector desde una perspectiva comparada. El profesor Francisco Borja López-Jurado analiza con detalle la extensión y los límites de la responsabilidad estatal de garantía sobre el suministro eléctrico en España, mientras que el profesor Johann-Christian Pielow, junto con Tobias Schuelken, realizan una exposición de la evolución del mercado energético alemán en el marco de las tensiones entre el funcionamiento de este mercado y la obligación de garantizar el suministro. En ambos trabajos se destacan los resultados alcanzados, pero también los obstáculos que deben superarse todavía para lograr un funcionamiento eficiente de un mercado caracterizado por el elevado grado de abstracción y volatilidad de la energía como mercancía. Entre los retos pendientes se señalan algunos que son objeto de atención particular en otros trabajos de esta misma obra, como los retos de la transición energética y los retos de interconexión de las infraestructuras energéticas transeuropeas.

La segunda parte está integrada por cinco capítulos en los que se analizan algunos de los costes económicos derivados de las medidas de política energética adoptadas en los últimos años en España. Mariano Bacigalupo Saggese, por su condición de consejero de la CNMV y miembro de la Sala de Recurso de la ACER, ha declinado la invitación de ofrecernos un análisis del papel de los reguladores en el marco del Estado garante, pero aporta un estudio de gran interés sobre los litigios, a nivel nacional, europeo y, destacadamente, a nivel internacional, derivados de los cambios normativos en el ámbito de las energías renovables. Este autor se muestra optimista con el nivel de estabilidad regulatoria introducido en la legislación española a los efectos de desincentivar a los inversores extranjeros con demandas arbitrales pendientes. Un error respecto a estas previsiones podría suponer que los costes para el Estado español derivados del pago

de las abultadas indemnizaciones pendientes condicionasen durante décadas la disponibilidad de recursos para adoptar nuevas medidas de fomento.

Pasando de los datos macroeconómicos a la economía doméstica, el profesor Antonio Jiménez-Blanco ofrece una deconstrucción —enmarcada en las correspondientes bases económicas, filosóficas y jurídicas— de la factura de electricidad que pagamos los españoles para identificar las partidas derivadas de los costes de su generación, transporte, distribución y comercialización, y aquellas otras —más de la mitad del total— que forman parte de los denominados «costes de política energética». No se cuestiona el autor en este trabajo ni las medidas de política energética regional ni las medidas de política ambiental de fomento de las renovables incorporadas en la factura. Sin embargo, se plantea críticamente si estos costes deben ser asumidos por los consumidores o si deberían recaer sobre las espaldas de los contribuyentes, quedando reflejados así en la partida correspondiente de gastos a los efectos de calcular el déficit público.

Esta misma pregunta se plantean también, defendiendo soluciones dispares, Íñigo del Guayo y Rafael Caballero en relación con los costes derivados del bono social eléctrico. Mientras que el primero sostiene que, para ser verdaderamente «social», el bono debe ser sufragado con cargo a los presupuestos generales del Estado, el segundo ofrece una batería de argumentos, jurídicos y económicos, que llevan a considerar el bono social no como un subsidio propio del Estado social, sino, en su calidad de obligación de servicio público, como una carga propia del funcionamiento del sistema eléctrico. Por ello el autor plantea, a su vez, dos opciones adicionales posibles, que consisten o bien en cargar a los consumidores con los costes que implica la pérdida de beneficios derivada del bono o bien —tal y como prevé la legislación vigente— en gravar con estos costes a los operadores del sector de acuerdo con su volumen de negocio. Este traslado a los particulares —en concreto, a los comercializadores de la energía eléctrica—, de la obligación de soportar la pérdida de ingresos derivada del bono social es analizada por Belén Porta como una genuina manifestación del Estado garante. En cualquier caso, el hecho de que tres capítulos de la misma obra, perfectamente complementarios entre sí, se dediquen al análisis de las medidas adoptadas contra la pobreza energética es indicativo del alcance de la crisis económica en nuestro país, del grado de vulnerabilidad de los consumidores españoles y del interés que ha despertado este tema entre la doctrina española.

Las referencias a la política social con las que concluye la segunda parte se complementan con una tercera parte dedicada a algunos de los retos jurídicos, económicos y tecnológicos que plantea la transición energética. La confluencia entre ambas políticas —social y ambiental— es destacada por Endrius Coccio al incorporar como un elemento esencial de su análisis el concepto de justicia energética, que le lleva a defender que la transición energética debe ser, al mismo tiempo, una transición justa en términos sociales. En este capítulo se destacan con todo realismo los límites del Estado garante ante retos que requieren soluciones a escala global. Como contraste, desde un enfoque más concreto de los problemas, es necesario reconocer lo que puede hacer un Estado en materia

ambiental, tomando como ejemplo las medidas adoptadas en Alemania en materia de redes híbridas y transición energética a las que se refiere el profesor Jörg Ennuschat en su colaboración.

La experiencia alemana pone de relieve la importancia, junto al marco jurídico, del trasfondo tecnológico de la transición energética. Por esta razón esta sección se complementa con dos capítulos más dedicados específicamente a las aportaciones a la transición energética que pueden esperarse, por un lado, de las innovadoras aplicaciones de *blockchain* —que permiten la entrada de proveedores ajenos al sector y el intercambio de electricidad proveniente de fuentes alternativas— y, por otro, de la optimización de la infraestructura de la red mediante los contadores inteligentes —que permiten un registro en tiempo real, pero también un control bidireccional de la oferta y la demanda de electricidad—. Estas aportaciones han ido a cargo, respectivamente, de Juan Carlos Hernández y de Indra Spiecker gen. Dohmann, que, además, de titular de la Cátedra de Derecho Público, Derecho de la Información, Derecho del Medio Ambiente y Ciencias de la Administración en la Universidad Goethe de Fráncfort del Meno, dirige una Unidad de Investigación sobre Protección de Datos. Ello explica que su aportación se encuentre enriquecida con una interesante reflexión sobre los riesgos que entraña el uso de las nuevas tecnologías en relación con la gestión y la protección de los datos.

La cuarta parte de la obra está dedicada a un aspecto poco tratado jurídicamente pero imprescindible tanto para la consecución del mercado europeo de la energía como para lograr los objetivos de política energética de la Unión Europea para el 2020 y el 2030, como es el relativo a la interconexión de las infraestructuras energéticas. Esta última sección se inaugura con un capítulo a cargo de M. Mercè Darnaculleta i Gardella dedicado a las orientaciones de la Unión Europea sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas. Este estudio analiza los obstáculos jurídicos y económicos que plantea la interconexión de las redes y describe las soluciones propuestas en el paquete de infraestructuras. En concreto se analizan los mecanismos de financiación previstos para conectar Europa y las propuestas de centralización de las decisiones y de aceleración de los procedimientos de autorización de proyectos que afecten a las infraestructuras transeuropeas consideradas prioritarias.

La insuficiencia de los mecanismos de financiación previstos por la Unión Europea y los riesgos derivados de una excesiva dependencia de la financiación extranjera son analizados por Tobias Schuelken en un capítulo en el que plantea la necesidad de establecer un marco regulatorio para las inversiones extranjeras que, sin dejar de apoyar la entrada de capital procedente de terceros países, proteja los legítimos intereses de la Unión.

El grado de implantación de las orientaciones sobre infraestructuras energéticas transeuropeas en Alemania y España se deduce claramente de las aportaciones contenidas en los tres últimos capítulos del libro. El profesor Martin Ibler analiza un instrumento especial de planificación de la Administración ale-

mana, la *Planfeststellung*, que ha permitido durante décadas la aprobación de proyectos concretos de infraestructuras con considerable agilidad y sin perjuicio de las debidas garantías. La dilatada experiencia alemana en la utilización de este instrumento de planificación —y, en particular, el conocimiento de los problemas derivados de la debida ponderación entre, por un lado, los efectos del acto administrativo de determinación del plan y la imposibilidad de recurrir los actos de trámite, y, por otro, las garantías de los ciudadanos y el debido respeto por el medio ambiente— permite obtener importantes aprendizajes sobre la utilización de la *Planfeststellung* para afrontar los retos de la interconexión de infraestructuras tanto a nivel interno como a nivel europeo. Es más, la existencia de este mecanismo en Alemania junto con la aprobación en el año 2011 de Ley para la Aceleración de la Ampliación de la Red de Transmisión de Energía [conocida como NABEG por sus siglas en alemán (*Netz ausbaubeschleunigungsgesetz. Übertragungsnetz*)] han permitido a la doctrina alemana sostener la innecesidad de modificar su legislación como consecuencia de la aplicación de las orientaciones sobre infraestructuras energéticas transeuropeas aprobadas en 2013. El contenido de la NABEG, el análisis de los derechos que pueden resultar afectados por la misma y las garantías previstas para la protección de tales derechos son analizados en un capítulo monográfico a cargo de Diana Carolina Sanabria.

En el caso español se ha considerado que la declaración de utilidad pública, el carácter implícito de la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados y la urgente ocupación derivada de la aprobación de los proyectos de ejecución de estas infraestructuras, prevista en los arts. 54 y 56 LSE, permite también dar por satisfechas las exigencias de la Unión Europea. Las orientaciones europeas en materia de infraestructuras energéticas transeuropeas no ha conducido pues, ni en España ni en Alemania, a una modificación de la legislación interna. El complejo régimen jurídico de la planificación energética en España y su concreta articulación con la planificación autonómica y local es analizada en el último capítulo de esta obra por el profesor Joan Manuel Trayter. Se cierra así este trabajo colectivo ofreciendo al lector una visión comparada que permite contrastar las soluciones adoptadas por dos países de la Unión Europea con notables similitudes en la distribución territorial de las competencias en materia de ordenación del territorio, pero con enormes diferencias en su concreta articulación, derivadas de la diversidad de instrumentos disponibles con respecto a la planificación de las grandes infraestructuras.

Obsérvese que la distribución de temas entre los autores y la perspectiva con la que se aborda cada uno de los capítulos no permite calificar esta obra como un estudio de Derecho comparado. En función del objeto de estudio se analiza el Derecho de la Unión Europea y/o el Derecho positivo alemán y español, pero no siempre existe un contraste entre las previsiones de ambos ordenamientos sobre un mismo objeto. Esta obra pretende ofrecer una visión comparada desde España y Alemania en la que se vean reflejadas las diversas perspectivas y preocupa-

ciones de los legisladores nacionales y de la doctrina jurídica de ambos países ante los retos del Estado garante en el sector energético.

Esta presentación no puede darse por terminada sin mostrar antes el agradecimiento de los coordinadores a los autores de los distintos capítulos por su generosidad y por poner al alcance de muchos su conocimiento experto sobre un sector que, debido a su enorme complejidad, solo dominan unos pocos. Este agradecimiento debe hacerse también extensivo, en el primer caso por duplicado, a Diana Carolina Sanabria Rodríguez y a Diego Esteban García, que nos han ayudado en la traducción al español de los capítulos escritos originalmente en alemán, y a Mónica Plana Culubret, cuya colaboración en las tareas de edición ha resultado indispensable. La trayectoria y la profesionalidad de todos los que han participado en esta obra colectiva se refleja claramente en la calidad de su resultado. La sintonía entre quienes hemos tenido la fortuna de cruzarnos en este proyecto ha favorecido el camino del aprendizaje mutuo. Esperamos que quienes tienen entre sus manos este libro lo aprovechen con su lectura tanto como nosotros con su elaboración.

M. Mercè DARNACULLETA I GARDELLA  
José ESTEVE PARDO  
MARTIN IBLER

**PRIMERA PARTE**

**LA GARANTÍA DEL FUNCIONAMIENTO  
DEL MERCADO DE LA ENERGÍA**

**CAPÍTULO I**

**DEL ESTADO PRESTACIONAL  
AL ESTADO GARANTE.  
LA EVOLUCIÓN REGULATORIA  
DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL**

José ESTEVE PARDO

**I. LA CRISIS DEL MODELO DE ESTADO SOCIAL MONTADO  
SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PRESTACIONAL**

El Estado social, uno de los grandes logros de la civilización occidental, se encuentra en una encrucijada, en el centro de unas tensiones que la reciente crisis económica ha hecho muy visibles y en las que se juega su propia existencia.

El problema fundamental —en rigor, podría decirse que el único— que se le plantea al Estado social es el de su sostenibilidad, el de su continuidad futura sobre las bases que lo han venido sustentando hasta tiempos muy recientes. Esa es la gran cuestión con la que hemos de encararnos. Y antes de adentrarnos en ella conviene reparar en el hecho objetivo de que, por sus incuestionables logros y realizaciones, el Estado social cuenta con un amplísimo apoyo popular además de una Constitución que lo reivindica y exige. Ante ese imponente reto se abren dos estrategias o líneas de actuación cuyos planteamientos y orientaciones son perfectamente visibles ya en el debate social y político. Una estrategia de carácter continuista —por llamarla así— en la que no vamos a detenernos, pues no comporta novedades relevantes, viene a postular la profundización en los instrumentos y programas propios del Estado social.