ARIÑO Y VILLAR
Abogados

LA SANCIÓN A LOS PARTICULARES POR EL INCUMPLIMIENTO CON LA OBLIGACIÓN DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE AUTOCONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Por Jorge Galán Sosa.

Abogado
ARIÑO Y VILLAR, ABOGADOS

Junio de 2016

1. Introducción

De acuerdo con la regulación sobre autoconsumo de energía eléctrica vigente en España[1], los consumidores acogidos a esta actividad deberán cumplir, entre otras obligaciones, con la inscripción en el Registro Administrativo de Autoconsumo de Energía Eléctrica (en adelante, RAAEE) creado en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

La obligación de inscripción, que se justifica por el control administrativo del número de consumidores acogidos a esta actividad, tiene uno de sus aspectos más controvertidos en las sanciones previstas en la norma para el caso de su incumplimiento, puesto que la infracción por la no verificación de la inscripción en el RAAEE tiene la calificación de muy grave a efectos del régimen sancionador establecido en la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (en adelante, LSE), lo que puede comportar la imposición de multas millonarias.

En el presente estudio, se realiza un breve análisis de los requisitos, procedimiento y plazo establecidos en la normativa aplicable para la inscripción en el RAAEE así como de las consecuencias que para los particulares

[1] Artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, desarrollado a nivel reglamentario por el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se establecen las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.

acogidos a una modalidad de autoconsumo se derivan del incumplimiento con dicha obligación de inscripción y la problemática jurídica que esto último plantea.

2. La obligación de registro en el RAAEE y plazo máximo para su verificación

En el artículo 9.4 de la LSE se establece que los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica "*tendrán la obligación de inscribirse en el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, creado a tal efecto en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo*". Para lo cual se continúa indicando en dicho apartado que el Gobierno establecerá reglamentariamente, previa audiencia a las CC.AA, la organización así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos al RAAEE.

En desarrollo de esa previsión legal, en el artículo 19 del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, (en adelante, RD 900/2015) se encomienda la gestión del RAAEE a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, indicándose que el registro tendrá como finalidad "*el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica*".

Asimismo, se prevé la existencia de dos secciones distintas en el RAAEE, una primera para consumidores con instalaciones de generación con una potencia contratada inferior o igual a 10kW y una segunda sección en la que se inscribirán los consumidores con instalaciones, de distintas modalidades, superior a esa potencia.

En el siguiente artículo 20 del Reglamento, en coherencia con lo prevenido en el artículo 9.4 de la LSE, se establece que todos los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo[2] de energía eléctrica deberán solicitar la inscripción en el RAAEE.

[2] En el artículo 9.1 de la LSE se distinguen las siguientes modalidades de autoconsumo: a) modalidades de suministro con autoconsumo (instalaciones no dadas de alta en el registro de producción); b) modalidades de producción con autoconsumo (instalaciones dadas de alta en el registro de producción); c) modalidades de producción con autoconsumo de un consumidor conectado a través de una línea directa con una instalación de producción (instalaciones dadas de alta en el registro de producción); y d) cualquier otra modalidad de consumo de energía eléctrica proveniente de una instalación de generación de energía eléctrica asociada a un consumidor.

A este respecto, ha de destacarse que las diferentes modalidades de autoconsumo establecidas en el artículo 9.1 de la LSE, a efectos de lo que aquí interesa, pueden resumirse en las dos modalidades siguientes:

a) **Suministro con autoconsumo.** Aquellos casos en los que las instalaciones de generación de electricidad no están dadas de altas en el registro administrativo de instalaciones de producción. Se trata de instalaciones que tienen una potencia contratada no superior a 100 kW[3]. Este supuesto se corresponde con la modalidad de tipo 1 a que se refiere el artículo 4 del RD 900/2015.

b) **Producción con autoconsumo.** Se trata de aquellos supuestos en los que las instalaciones de generación sí están dadas de alta en el correspondiente registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica. Los supuestos aquí incluidos se corresponden con la modalidad de tipo 2 indicada en el artículo 4 del RD 900/2014.

Consecuentemente, sólo quedan excluidas de la obligación de inscripción en el registro aquellas instalaciones que permanezcan aisladas y no conectadas a la red eléctrica. Es decir, aquellas instalaciones en las que no existe capacidad física de conexión eléctrica con la red de transporte o distribución.

El procedimiento de inscripción en el RAAEE se recoge en el artículo 21 del RD 900/2015, previéndose la posibilidad de que el mismo se realice por medios electrónicos[4]. Los sujetos obligados a formalizar la inscripción en el RAAEE son los titulares del punto de suministro, debiendo hacerlo en el plazo de un mes desde la formalización o modificación del contrato de acceso suscrito con la distribuidora. En el caso de las instalaciones de suministro con autoconsumo, la empresa instaladora podrá realizar la solicitud de inscripción en el RAAEE en nombre del titular del punto de suministro.

---

[3] Artículo 5.1.a) del RD 900/2015: "*Los sujetos acogidos a la modalidad de autoconsumo tipo 1 cumplirán los siguientes requisitos: a) La potencia contratada del consumidor no será superior a 100 kW*".

[4] No obstante, en la disposición transitoria novena se establece que, hasta la completa habilitación de la inscripción en el RAAEE por medios electrónicos, los titulares de las instalaciones obligados al registro deberán presentar la comunicación prevista en el artículo 21 a través de los lugares recogidos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El registro telemático quedó habilitado en el mes de febrero de 2016.

Por su parte, los plazos para adaptar las instalaciones ya operativas a la entrada en vigor del Reglamento a los requisitos técnicos derivados del RD 900/2015 y solicitar la inscripción en el RAAEE son los que se contienen en la Disposición transitoria tercera del Reglamento:

> "1. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4, aquellos consumidores de energía eléctrica que a la entrada en vigor del presente real decreto estuvieran consumiendo energía eléctrica **en alguna de las formas incluidas en los tipo 1 y 2 de autoconsumo, dispondrán de un plazo de seis meses para adaptarse al presente real decreto y comunicar su inscripción en el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica en la modalidad que corresponda**".

Teniendo en cuenta que el RD entró en vigor el día 11 de octubre de 2015[5], el plazo para completar la inscripción en el registro administrativo (6 meses) finalizó el pasado día 11 de abril de 2016. A partir de esa fecha, todas las instalaciones operativas acogidas a alguna de las modalidades de autoconsumo obligadas a inscribirse (excluyendo las instalaciones aisladas) que no hayan verificado la inscripción en el RAAEE, incurrirán en infracción de lo establecido en los artículos 9.4 de la LSE y 21 del RAAEE.

3. *Previsiones sancionadoras para el caso de incumplimiento con la obligación de registro*

Las consecuencias de la infracción de la obligación de inscripción en el RAAEE se regulan, a nivel reglamentario, en el artículo 25 del RD 900/2015, el cual contempla el régimen sancionador para el incumplimiento de lo establecido en el Reglamento. En lo que aquí atañe, debe destacarse la siguiente previsión:

> "**Artículo 25. Régimen sancionador**
>
> 1. **El incumplimiento de lo establecido en este real decreto podrá ser sancionado de acuerdo con lo dispuesto en el Título X de la Ley 24 / 2013**, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.
>
> 2. A título enunciativo, constituirán **infracción muy grave tipificada en el artículo 64.43** de la referida ley, las siguientes conductas:

[5] De acuerdo con la Disposición final séptima del RD 900/2015 el Reglamento entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, publicación que tuvo lugar el día 10 de octubre 2015 (BOE n.º 243).

a) **El incumplimiento de la obligación de registro.**

[…]".

Por lo tanto, los titulares de los puntos de suministro que no cumplan con la inscripción en el RAAEE en el plazo de un mes desde la suscripción o modificación del contrato de acceso, o que no hubieran cumplido con su obligación de registro en el RAAEE a fecha de 11 de abril de 2016 en el caso de los consumidores ya acogidos a autoconsumo antes de la entrada en vigor del RD 900/2015, incurrirán en la comisión de una infracción muy grave de acuerdo con lo establecido en el Título X de la LSE. En concreto, de lo establecido en el artículo 64.43 de la LSE, donde se tipifica como infracción muy grave para el caso de la actividad de autoconsumo, entre otros supuestos, "*el incumplimiento de la obligación de registro*".

Las sanciones aplicables para las infracciones muy graves se determinan en el artículo 67.1.a) de la LSE, de acuerdo con el cual para infracciones de esta clase "*se impondrá al infractor multa por importe no inferior a 6.000.001 euros ni superior a 60.000.000 de euros*".

No obstante, las citadas cuantías han de ser puestas en relación con lo establecido en el apartado 2 de ese mismo artículo 67 LSE en el que se contiene la siguiente previsión:

> "En cualquier caso **la cuantía de la sanción no podrá superar el 10 por ciento del importe neto anual de la cifra de negocios** del sujeto infractor, o el 10 por ciento del importe neto anual de la cifra de negocios consolidada de la sociedad matriz del grupo al que pertenezca dicha empresa, según los casos".

Asimismo, en el siguiente apartado 67.3 de la LSE se establece la posibilidad de aplicar una escala de sanciones inferior en atención a las circunstancias concurrentes:

> "3. Si, en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del infractor o de la antijuridicidad del hecho, o si atendida la situación económica del infractor, en razón de su patrimonio, de sus ingresos, de sus cargas familiares y de las demás circunstancias personales que resulten acreditadas, la sanción resultase manifiestamente desproporcionada, el órgano sancionador podrá determinar la cuantía de la sanción aplicando la escala correspondiente a la clase o clases de infracciones que precedan en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate".

Por último, las sanciones que resulten de aplicación han de ser graduadas, en todo caso, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 67.4 de la LSE que consisten en los siguientes:

> "a) El peligro resultante de la infracción para la vida y salud de las personas, la seguridad de las cosas y el medio ambiente.
>
> b) La importancia del daño o deterioro causado.
>
> c) Los perjuicios producidos en la continuidad y regularidad del suministro.
>
> d) El grado de participación en la acción u omisión tipificada como infracción y el beneficio obtenido de la misma.
>
> e) La intencionalidad en la comisión de la infracción y la reiteración en la misma.
>
> f) La reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma entidad cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.
>
> g) El impacto en la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico.
>
> h) Cualquier otra circunstancia que pueda incidir en el mayor o menor grado de reprobabilidad de la infracción".

A la vista de las previsiones anteriores, el incumplimiento de la obligación de inscripción en el RAAEE no parece plantear problema, en lo que se refiere a la imposición de sanciones, para el caso de las sociedades mercantiles, ya que las previsiones contenidas en el artículo 67 de la LSE permiten la imposición de sanciones a las entidades infractoras con arreglo a los límites cuantitativos (10% de la cifra de negocios de la sociedad o grupo) y los criterios de graduación apuntados.

Sin embargo, no sucede lo mismo en el caso de que el incumplimiento de la obligación de registro proceda de un particular.

Recuérdese en este sentido que la obligación de inscripción en el RAAEE, al afectar a todas las modalidades de autoconsumo, no sólo se extiende a aquellas instalaciones de generación de mayor potencia, sino también a instalaciones de generación con pequeña potencia contratada. De hecho, como se ha indicado, el RAAEE cuenta con una sección específica para instalaciones

de potencia contratada ≤ 10kW, más habituales entre los particulares que instalan sistemas de autoconsumo.

Pues bien, en el supuesto de que el incumplimiento con la obligación de registro proceda de un particular, el régimen sancionador establecido en el RD 900/2015 (por remisión al artículo 67 y ss. de la LSE) plantea una importante problemática jurídica por las razones que seguidamente se exponen.

4. El régimen sancionador aplicable al incumplimiento de registro en el RAAEE a la luz de los principios rectores del «ius puniendi» de la Administración

Partiendo del supuesto que constituye el objeto de este estudio, como es el incumplimiento con la obligación de inscripción en el RAAEE por un consumidor individual dentro de los plazos habilitados en la norma reglamentaria, puede adelantarse que las sanciones establecidas en la LSE para este tipo de infracción plantean un problema considerable desde el punto de vista de su compatibilidad con los principios informadores de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas.

Así, en primer término, parece más que evidente que la imposición de sanciones en la horquilla que resulta de aplicación para este tipo de infracción de acuerdo con el artículo 67.1.a) de la LSE (6-60 millones de euros) resulta completamente desproporcionada para el caso de un particular.

Téngase en cuenta que el principio de proporcionalidad (art. 131 LRJ-PAC) implica la "*debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada*", lo que convierte en irrazonable la imposición de una sanción comprendida entre esos importes (aun en su límite inferior) si se atiende a la repercusión que puede tener para el conjunto del sistema eléctrico el que un particular no inscriba en el RAAEE la instalación de autoconsumo de la que es titular.

De hecho, un breve repaso al resto de conductas calificadas como muy graves en el artículo 64 de la LSE (alteraciones de los precios de la energía eléctrica en más de un 15% que excedan de 300.000 €, incumplimiento de las obligaciones de separación establecidas para las sociedades del sector etc.) revela una mayor trascendencia para el sistema eléctrico de la que puede derivarse del incumplimiento de registro en el RAAEE por un particular.

Ello al margen de que, como es evidente, sanciones económicas de ese importe resultan irrealizables en el caso de la práctica totalidad de los particulares.

Descartada, por consiguiente, la posibilidad de imponer sanciones en un importe comprendido en la escala del artículo 67.1.a) de la LSE por resultar claramente contraria al principio de proporcionalidad, cabría preguntarse si resulta posible acudir a lo previsto en los apartados 2, 3 y 4 de ese artículo 67 de la LSE con la finalidad de adaptar el importe de la sanción a las características del particular infractor.

En lo que se refiere al artículo 67.2 (límite de la sanción correspondiente al 10% de la cifra de negocio) resulta incuestionable que tal limitación ha sido pensada por el legislador de forma exclusiva para las sociedades mercantiles y la misma no resulta trasladable a los particulares. Pero es más; aun en el caso de admitir, a efectos meramente dialécticos, que pudieran aplicarse de manera analógica a los particulares los límites establecidos en ese apartado respecto de las sanciones para las sociedades mercantiles, sustituyendo ese límite relativo a la cifra neta de negocio por un límite porcentual aplicable sobre un indicador de capacidad económica del particular (como por ejemplo la renta), aun en ese caso, no dejaría de ser una medida claramente desproporcionada y por lo tanto inoperante.

En lo que se refiere a la aplicación de las circunstancias atenuantes del artículo 67.3 de la LSE, precepto que permite al órgano sancionador «*determinar la cuantía de la sanción <u>aplicando la escala correspondiente a la clase o clases de infracciones que precedan en gravedad</u> a aquella en que se integra la considerada*», tal posibilidad de reducción de la cuantía sigue resultando problemática desde la óptica de la proporcionalidad y, además, contradictoria con el principio de legalidad (art. 127 LRJ-PAC).

Así, por una parte, la imposición de una sanción en la escala inmediatamente inferior a aquella en la que se encuadra el incumplimiento con la obligación de registro en el RAAEE, correspondiente a las sanciones consideradas graves (entre 600.001 € y 6.000.001 €), tampoco resulta acorde, como es obvio, a las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad teniendo en cuenta los importes previstos.

Por otra parte, la aplicación de la escala de sanciones (hasta 600.000 €) prevista en el artículo 67.1.c) para las infracciones leves no parece compatible con el principio de legalidad. Téngase en cuenta que, en ese caso, se dejaría al

arbitrio del órgano sancionador la imposición de la multa dentro de un margen amplísimo de decisión[6].

Y esta última contradicción con el principio de legalidad puede predicarse igualmente de la simple aplicación, en relación con el importe de la multa por el que se opte de entre las distintas escalas, de los criterios de graduación de las sanciones del siguiente apartado 4 del artículo 67 de la LSE.

Como ha declarado el Tribunal Constitucional, la garantía material del principio de legalidad se proyecta en la exigencia de una predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, imponiendo al legislador la obligación de su configuración en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible, lo que conlleva que «*no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador*» (Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 242/2005, de 10 octubre de 2005).

Por consiguiente, la traslación de esa doctrina constitucional al supuesto considerado parece vedar la posibilidad de aplicar las mencionadas alternativas de los apartados 3 y 4 del artículo 67 de la LSE en la medida en que las mismas conllevan un alto grado de incertidumbre sobre las consecuencias que para el particular infractor se derivan de la inobservancia de la obligación de registro en el RAAEE, al dejar en manos del órgano administrativo sancionador o, en su caso, del judicial revisor, la determinación de la cuantía de la sanción con un enorme margen discrecional.

5. Conclusiones

Los consumidores acogidos a cualquier modalidad de autoconsumo (ya sean personas físicas o jurídicas) deben inscribirse obligatoriamente en el RAAEE[7],

[6] Además de que tal posibilidad pasa por desvirtuar en la práctica las propias previsiones legales del artículo 67. Si el legislador ha dado a la infracción del cumplimiento con la obligación de registro en el RAAEE la calificación de muy grave, resulta ilógico (manifestación de una mala regulación) que tal infracción se acabe sancionando como leve. A lo que debe añadirse que la aceptación de esta posibilidad pasaría por admitir que, en la práctica, el órgano sancionador dispone de un margen para la imposición de sanciones por este tipo de infracción que oscila entre 1 euro y 60 millones de euros (al poder elegir según su apreciación y particular criterio la escala de sanciones aplicable).Algo que resulta igualmente irrazonable.

[7] Para los consumidores de energía eléctrica ya acogidos a una modalidad de autoconsumo antes de la entrada en vigor del RD 900/2015, el plazo finalizó el pasado día 11 de abril de 2016.

so pena de incurrir en una infracción calificada como muy grave a efectos del régimen sancionador contemplado en la LSE.

La regulación de las consecuencias sancionadoras por el incumplimiento de esa obligación de registro en el RAAEE, no obstante, suscita problemas para el caso de que el sujeto infractor sea un particular, puesto que el régimen sancionador para este tipo de infracción está concebido en la LSE y el RD 900/2015, únicamente, desde la óptica de que tal incumplimiento proceda de sociedades mercantiles. Así se corrobora por el hecho de que en la LSE sólo se establecen límites cuantitativos a las sanciones (millonarias) en relación con la cifra neta de negocio, limitación que no resulta de aplicación para el caso de los particulares.

Como consecuencia de lo anterior, la imposición de una sanción a un consumidor individual por infringir la obligación de inscripción en el RAAEE resulta difícilmente compatible con los principios rectores del Derecho administrativo sancionador. Al margen de la manifiesta desproporcionalidad de imponer a un particular una sanción en la escala establecida en el artículo 67.1.a) de la LSE, la mera aplicación de atenuantes o la graduación de las sanciones conforme a lo preceptuado en los apartados 3 y 4 del artículo 67, supone otorgar a la administración sancionadora un margen de discrecionalidad demasiado grande en la determinación de la sanción como para considerar tal margen compatible con los principios de taxatividad y "*lex certa*".

Ello deja abiertas múltiples posibilidades de defensa que pueden ser articuladas en el seno de expedientes sancionadores instruidos por este tipo de infracción. Porque como lo irrazonable repugna al Derecho, cuando el legislador no pone remedio mediante la oportuna modificación de la norma, ahí empieza el trabajo del operador jurídico y el abogado.

DETALLES DE CONTACTO

ARIÑO Y VILLAR, ABOGADOS, S.L.P.
Calle Serrano, 6. 5º, 3.
28001 Madrid

Jorge Galán Sosa
Abogado
T: +34 915779289
jgalan@arinoyvillar.com

La presente publicación contiene información de carácter general, sin que constituya opinión profesional ni asesoramiento jurídico de este despacho.

© **ARIÑO Y VILLAR ABOGADOS, S.L.P.** Queda permitida la reproducción total o parcial del contenido de este documento siempre que vaya a ser destinado a fines no comerciales y que sea citada la autoría del mismo.