
Régimen jurídico de la energía eléctrica en Uruguay. Especial referencia a la energía eólica

LEGAL REGIME OF ELECTRICAL ENERGY IN URUGUAY. SPECIAL REFERENCE TO WIND ENERGY

Augusto Durán Martínez

Catedrático de Procesos Constitucionales
en la Facultad de Derecho de la Universidad CLAEH¹
aduranmartinez@adinet.com.uy

SUMARIO. I. Introducción. II. Marco normativo general básico. III. Generación de energía eléctrica. IV. Energía eólica. V. La ley y la realidad.

I. Introducción

1. «Nada se hace sin energía», expresaba BLANCHET, quien acotó que el propio origen del universo surgió de una explosión de energía².

La energía eléctrica es de especial relevancia para el desarrollo económico y social de la sociedad contemporánea y contribuye en mucho para el logro de una calidad de vida adecuada. Las cuantiosas inversiones que suponen las infraestructuras de la industria eléctrica constituyen un gran dinamizador de la economía.

2. La energía eléctrica tiene particulares características que en buena medida condicionan su régimen jurídico.

1 Ex Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Decano Emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Académico de Número Fundador de la Academia Nacional de Derecho del Uruguay. Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires en la República Oriental del Uruguay.

2 BLANCHET, Luiz Alberto, «Energia elétrica: produção, consumo e sustentabilidade», en BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, WUNDER HACHEM, Daniel (Coordenadores). *Direito Público no MERCOSUL. Intervenção estatal. Direitos fundamentais e sustentabilidade*. Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Editora Forum. Belo Horizonte, 2013, p.415.

Cristina VÁZQUEZ destacó con acierto esas características. Las principales son:

- a) configuran un bien con gran diversidad de usos tales como producción de calor, de frío, de iluminación, etc.;
- b) es de naturaleza secundaria ya que se produce a partir de otras fuentes, llamadas primarias (solar, eólica, hidráulica, nuclear, fósil, biomasa);
- c) no es almacenable;
- d) no puede direccionarse;
- e) la actividad del sector se desarrolla en fases sucesivas: generación, transmisión, transformación, distribución y suministro;
- f) es una actividad destinada a satisfacer necesidades colectivas impostergables;
- g) es una actividad de carácter estratégico, por lo que suele requerir técnicas de planificación;
- h) es una actividad intensiva en capital y de gran complejidad técnica, lo que exige una regulación muy cuidadosa³.

3. En virtud de estas características esta actividad no está sometida a un régimen jurídico único. Los diversos segmentos de la industria eléctrica tienen en la actualidad distinta naturaleza⁴. Unos constituyen *servicio público* en el sentido que a este término, en nuestro país, le asigna SAYAGUÉS LASO («actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público»)⁵, y otros configuran actividad privada pero, por su importancia, son de interés público, lo que justifica un grado importante de intervención estatal y una regulación especial.

II. Marco Normativo General Básico

1. Para comprender bien el régimen jurídico de la industria eléctrica o, más precisamente, de los segmentos del sector eléctrico, es preciso hacerlo bajo tres momentos legislativos distintos y sucesivos.

Esos momentos están conformados por los actos legislativos y reglamentarios que seguidamente se dirá:

- a) decreto-ley N.º 14.694, de 1.º de setiembre de 1977, conocido como «Ley Nacional de Electricidad» cuyo decreto reglamentario es el N.º 339/979, de 8 de junio de 1979, y

3 VÁZQUEZ PEDROUZO, María Cristina. *Marco regulatorio del sector eléctrico en Uruguay*. Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2005, pp. 9 y ss.

4 CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. *Régimen jurídico de la industria eléctrica*. Acalí Editorial. Montevideo, 1979, p. 13; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Segmentos del sector eléctrico: ¿servicio público? ¿libre competencia?», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Estudios de Derecho Administrativo. Parte Especial*. Montevideo, 1999, pp. 225 y ss.; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Distribución de energía eléctrica en zona franca. Acceso al sistema de transmisión», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Casos de derecho administrativo*. Montevideo, 2010, vol. VI, pp. 237 y ss.

5 SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, 1953, T. I, p. 65.

- el decreto-ley N.º 15.031, de 4 de julio de 1980, «Ley Orgánica de U.T.E.» cuyo decreto reglamentario es el N.º 469/980, de 3 de setiembre de 1980;
- b) ley N.º 16.211, de 7 de octubre de 1991, conocida como «Ley de Empresas Públicas»;
 - c) ley N.º 16.832, de 17 de junio de 1997, conocida corrientemente como «Ley del Marco Energético».

A partir de la ley N.º 16.832, se puede a su vez distinguir dos momentos:

- a) un primer momento en que rige el decreto N.º 22/999, de 26 de enero de 1999, reglamentario de la última ley citada;
- b) un segundo momento en que el marco reglamentario básico de las actividades de la industria eléctrica está conformado por los siguientes decretos: N.º 276/002, de 28 de junio de 2002 (reglamento general del marco regulatorio del sistema eléctrico nacional), N.º 277/002, de 28 de junio de 2002 (reglamento de distribución de energía eléctrica, N.º 278/002, de 28 de junio de 2002 (reglamento de transmisión de energía eléctrica) y N.º 360/002, de 11 de setiembre de 2002 (reglamento del mercado mayorista de energía eléctrica), modificado por el decreto N.º 242/023, de 8 de agosto de 2023, entre otros.

Para completar el estudio, se debe tener en cuenta, además:

- a) la ley de creación de la URSEA, ley N.º 17.598, de 13 de diciembre de 2002 y posteriores modificaciones, fundamentalmente los artículos 238 a 255 de la ley N.º 19.889, de 9 de julio de 2020;
- b) la legislación general sobre derecho de la competencia: ley N.º 17.243, de 29 de junio de 2000 (arts. 13, 14 y 15) primero, y ley N.º 18.159, de 20 de julio de 2007, después.

Por cierto, que, para su correcta inteligencia, toda esta normativa debe interpretarse desde la Constitución.

2. En el primer momento legislativo indicado interesa destacar que la Ley Nacional de Electricidad distinguía las siguientes actividades: generación, transformación, trasmisión, distribución, exportación, importación y comercialización (art. 1).

Todas esas actividades —dice esa ley— «tendrán el carácter de servicio público en cuanto se destinen total o parcialmente a terceros en forma regular y permanente» (art. 2).

Para que cualquiera de esas actividades sea servicio público es preciso que, acumulativamente, se den tres circunstancias:

- a) que total o parcialmente sean destinadas a terceros;
- b) que sean destinadas a terceros en forma regular. Si no es regular no hay servicio público;
- c) que además de regular, sea permanente. Si se destina a terceros en forma excepcional tampoco hay servicio público⁶.

6 CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo., *Régimen jurídico administrativo de la industria eléctrica*. Acali

De manera que las etapas indicadas de la industria eléctrica solo constituyen servicio público, tomando este término en el sentido ya señalado, cuando se destinan a terceros en forma regular y permanente. Si no se dan esos requisitos en forma acumulada, la actividad es privada.

El artículo 3 de la Ley Orgánica de UTE, en su redacción original, asignaba competencia a UTE para prestar las actividades que constituían servicio público, pero no las que conformaban actividad privada.

En caso de las actividades que constituyen servicios públicos, la ley nacional de electricidad, por su artículo 3, prevé que puedan ser prestadas por medio de una concesión y, en todo caso, la ley prevé la exclusividad en el área geográfica asignada. O sea que, si no hay concesión, el servicio público lo presta UTE en exclusividad; si hay concesión, el servicio público es prestado por el concesionario con exclusividad en el área que se le asigne⁷.

Por cierto, que la exclusividad referida es con relación a las actividades que conforman servicio público del mismo tipo del concedido y, por supuesto, no afecta las actividades privadas del sector⁸.

Las concesiones son dispuestas por resolución del Poder Ejecutivo, previo informe de UTE.

El decreto N.º 339/979, de 8 de junio de 1979 (derogado expresamente por el decreto N.º 276/002 ya citado), requería la previa autorización para algunas de las actividades de la industria eléctrica que no constituyen servicio público.

3. En el segundo momento legislativo, a efectos de este estudio interesa centrar la atención en los artículos 26 y 27 de la llamada Ley de Empresas Públicas.

Estos artículos, en lo que ahora importa, dicen:

«Artículo 26. Sustitúyese el inciso tercero del artículo 6.º del Decreto-Ley N.º 14.694, de 1.º de setiembre de 1977, por los siguientes:

“El Poder Ejecutivo, previo informe de la Dirección Nacional de Energía y de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, podrá autorizar la integración al sistema interconectado de UTE de centrales de generación y líneas de transmisión de propiedades de otros sujetos de derecho o que fueren explotados o administrados por estos.

Las condiciones de interconexión y del intercambio energético serán convenidas en cada caso entre la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas y los organismos o empresas interesadas y sometidas a la aprobación del Poder Ejecutivo”.

Editorial, Montevideo, 1979, pp. 13 y ss. DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Segmentos del sector eléctrico: ¿servicio público? ¿libre competencia?», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Administrativo. Parte Especial*. Montevideo, 1999, pp. 226 y ss.

7 CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *Régimen jurídico...*, p. 50; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Segmentos del...*, *loc. cit.*, pp. 227 y ss.

8 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Segmentos del...», *loc. cit.*, p. 228.

Artículo 27. Agréguese al artículo 4.º del Decreto-Ley N.º 15.031, de 4 de julio de 1980 los siguientes literales:

“I) La compraventa de energía eléctrica a empresas autorizadas a funcionar con sus centrales generadoras.

J)...”».

Vemos así que por el artículo 26 se modifica la Ley Nacional de Electricidad y por el 27 se amplía la Carta Orgánica de UTE (Decreto-Ley N.º 15.031).

Por el artículo 26 se establece que el Poder Ejecutivo, previo informe de UTE, «podrá autorizar la integración al sistema interconectado de UTE de centrales de generación y líneas de transmisión de propiedad de otros sujetos de derecho o que fueren explotados o administrados por estos». Y por el artículo 27 se habilita en consecuencia a UTE a celebrar contratos de compraventa de energía eléctrica con empresas autorizadas a funcionar con sus centrales generadoras.

Sabido es que en nuestro derecho se ha empleado el término *autorización* en diversos sentidos. Así, SAYAGUÉS LASO la ha definido como «el acto de la administración que habilita a una persona física o jurídica, privada o pública, para ejercer un poder jurídico o un derecho preexistente»⁹. En cambio, para MÉNDEZ la autorización «habilita [...] para la edición de un acto, ejercicio de una actividad o aprovechamiento de un bien, que están fuera del uso o del goce del solicitante»¹⁰. En el sentido de MÉNDEZ, la autorización es una especie del género concesión¹¹.

Nuestra legislación ha tomado el término a veces en el sentido de SAYAGUÉS LASO y otras veces en el sentido de MÉNDEZ. En el caso de la legislación de la industria eléctrica, pacíficamente se ha entendido que el término *autorización* ha sido tomado en el sentido de SAYAGUÉS LASO¹².

Por eso es que en otra oportunidad sostuvimos que el empleo del término *autorizar* que figura en ambos artículos revela que ahora la generación y transmisión, cuando se efectúa con destino a UTE, ha dejado de ser un servicio público, aunque se realice en forma regular y permanente. No importa ahora que el destino final sea el público en general en estos casos¹³.

9 SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado...*, t. I, pp. 414 y ss.

10 MÉNDEZ, Aparicio. «La descentralización. Concepto y caracteres», en VV.AA. *Estudios de Derecho Administrativo*, Universidad de la República, Montevideo, 1979, t. I, pp. 273 y ss.

11 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. «La concesión. Concepto, tipos y perspectivas», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Estudios de Derecho Público*, Montevideo, 2004, vol. I, pp. 12 y ss.

12 CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo., Régimen jurídico..., p. 15; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «¿Y después qué? A propósito del referéndum contra la Ley de Empresas Públicas», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Administrativo. Parte Especial...*, p. 190; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Segmentos del ...*, loc. cit., pp. 229 y 232.

13 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Segmentos del...», loc. cit., p. 232.

4. La Ley del Marco Energético, por su artículo 1, da nueva redacción al artículo 2 del decreto-ley N.º 14.694, de 1.º de setiembre de 1977.

El nuevo texto dice así:

«Artículo 2. A los efectos de esta Ley, las actividades de transmisión, transformación y distribución precedentemente mencionadas, tendrán el carácter de servicio público en cuanto se destinen total o parcialmente a terceros en forma regular y permanente, quedando exceptuada la actividad de generación. Esta podrá realizarse por cualquier agente, inclusive para su comercialización total o parcial a terceros en forma regular y permanente, siempre que en este último caso lo realice a través del Despacho Nacional de Cargas y de acuerdo con las normas del mercado mayorista de energía eléctrica».

De este artículo se desprende que la ley reserva el carácter de servicio público a las actividades de transmisión, transformación y distribución en cuanto se destinen total o parcialmente a terceros en forma regular y permanente.

A mayor abundamiento, el reglamento general del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional, aprobado por el decreto N.º 276/002, de 28 de junio de 2002, por su artículo 2 establece:

«Las actividades de transmisión, transformación y distribución de energía eléctrica tendrán el carácter de servicio público en cuanto se destinen total o parcialmente a terceros en forma regular y permanente. Se entiende que la transmisión, la distribución y la transformación correspondiente, se destinan a terceros cuando la energía eléctrica que es objeto de las mismas se enajena o el servicio respectivo se presta a terceros».

También de esta ley surge que la generación deja de ser servicio público. Pasa a ser actividad privada y por tanto libre, aunque se destine en forma regular y permanente para su comercialización a terceros. Pero para que esto sea así, esta operación deberá efectuarse por el Despacho Nacional de Cargas.

El Despacho Nacional de Cargas será operado y administrado por la Administración del Mercado Eléctrico (ADME) (artículo 6 de la ley N.º 16.832 de 17 de junio de 1997).

ADME es creada por esta ley como persona pública no estatal¹⁴, con el cometido de administrar el mercado mayorista de energía eléctrica (artículo 4) y operar y administrar el Despacho Nacional de Cargas.

Con relación al artículo 1.º de la Ley del Marco Energético, cabe formular una última observación.

14 ADME es dirigido por un Directorio integrado por cinco miembros designados uno por el Poder Ejecutivo, que lo presidirá, otro por UTE, otro por la Delegación Uruguaya de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande y los otros dos representarán a los demás agentes del mercado (artículo 5 de la ley N.º 16.832).

Ya vimos en su momento que la Ley Nacional de Electricidad, al enumerar las etapas de la industria eléctrica consideradas servicios públicos en las condiciones legales, mencionaba: generación, transformación, transmisión, distribución, exportación, importación y comercialización.

El nuevo texto continúa considerando expresamente como servicio público la transmisión, la transformación y la distribución y excluye expresamente la generación. Pero nada dice de la exportación, importación y comercialización.

Como el artículo 1.º de la Ley del Marco Energético lo que hace es sustituir el artículo 2.º de la Ley Nacional de Electricidad, al no figurar ahora como servicio público la exportación, importación y comercialización parece obvio que esas actividades ya no lo son.

Esta última solución parece ser más acertada. En efecto, exportación, importación y comercialización son actividades económicas, en cambio generación, transformación, transmisión y distribución son sustantivas y, en definitiva, esas actividades económicas recaen sobre las sustantivas.

Conforme a lo precedentemente expuesto, configura servicio público la transformación, transmisión y distribución de energía eléctrica a terceros en forma regular y permanente.

La transformación consiste en el cambio de voltaje, en general de alta tensión a baja tensión para su distribución¹⁵.

La transmisión es el transporte de energía en grandes bloques, a través de redes de alta tensión desde un punto de entrega a un punto de recepción¹⁶.

La distribución consiste en la entrega de la energía eléctrica a los consumidores a través de redes de baja tensión¹⁷.

Hago notar, con todo, que la ley ha empleado también un concepto restringido de servicio público de electricidad. En efecto, el artículo 19 de la ley N.º 16.832, de 17 de junio de 1997, establece:

«El servicio público de electricidad es el suministro regular y permanente de energía eléctrica para uso colectivo, efectuado mediante redes de distribución, en una zona de servicio y destinada al consumo de los suscriptores.

15 Ruocco, Graciela, «Infraestructuras en el sector eléctrico uruguayo», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (Coordinador). *Infraestructuras públicas*. Editorial B de F. Montevideo–Buenos Aires, 2021, p. 136.

16 Ruocco, Graciela, «Infraestructuras en el sector...», *loc. cit.*, p. 136; DELPIAZZO, Carlos E. *Derecho administrativo general y especial*. LA LEY Uruguay, Montevideo, 2022, T. IV, Vol. 2, p. 77.

17 Ruocco, Graciela, «Infraestructuras en el sector...», *loc. cit.*, p. 136; DELPIAZZO, Carlos E. *Derecho administrativo...*, *loc. cit.*, p. 78.

La zona de servicio de distribución es el área geográfica en que la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas actúa como distribuidor, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley N.º 14.694, de 1.º de setiembre de 1977».

La definición que figura en el primer inciso del artículo transcrito es recogida textualmente en el artículo 7 del Reglamento General del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional aprobado por el decreto N.º 276/002, de 28 de junio de 2002.

Pero ello no quiere decir que el servicio público quede limitado a la distribución. Como se ha visto, también la ley ha considerado servicio público la transformación y la transmisión en las condiciones legales ya señaladas.

Todas estas actividades que constituyen servicio público, cuando son prestadas por el Estado, son de competencia de UTE. Pero el artículo 23 de la ley N.º 16.832 asigna también a UTE competencia para realizar cualquier otra actividad de la industria eléctrica, aunque no sea servicio público. UTE así, en este aspecto, ve incrementada su competencia al poder ahora prestar actividades de naturaleza privada, lo que hará naturalmente en concurrencia con los particulares.

La posibilidad de conceder las actividades que son servicio público continúa. El artículo 4 del Reglamento General del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional establece: «las actividades de la Industria Eléctrica que constituyen servicio público pueden ser cumplidas por UTE o en régimen de concesión».

5. La nueva legislación general sobre el derecho de la competencia también tiene incidencia en nuestro tema.

La ley N.º 17.243, de 29 de junio de 2000 por sus artículos 13, 14 y 15, impuso por primera vez de un modo general el régimen de derecho de la competencia.

La ley N.º 18.159, de 20 de julio de 2007, derogó expresamente esos artículos, pero continúa su tendencia; incluso avanza en el sentido de la competencia.

Por eso, así como he sostenido la derogación de las leyes que establecían monopolios en virtud de lo dispuesto por el artículo 13 de la ley N.º 17.243, lo mismo he sostenido al tenor de la ley N.º 18.159, sobre todo en virtud de lo dispuesto en los artículos 2 y 3¹⁸.

El primer inciso del artículo 2 dice: «(Principio general). Todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general». El artículo 3 dice: «(Ámbito subjetivo). Todas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras, que

18 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «La expropiación en el Uruguay desde la perspectiva del Estado Social y Democrático de Derecho», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Público*, Montevideo. 2008, vol. II., pp. 328 y ss.; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Novedades en materia de contratación administrativa en la ley N.º 18.172, de 31 de Agosto de 2007», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Estudios de Derecho Público...*, vol. II..., pp. 396 y ss. y 403.

desarrollen actividades económicas con o sin fines de lucro, en el territorio uruguayo, están obligadas a regirse por los principios de la libre competencia. Quedan también obligados en idénticos términos, quienes desarrollen actividades económicas en el extranjero, en tanto éstas desplieguen total o parcialmente sus efectos en el territorio uruguayo».

Como se percibe, la nueva normativa concibe un derecho de la competencia en términos más amplios que la ley derogada, ya que no efectúa la salvedad de los servicios públicos. De esta manera se extiende a ellos el derecho de la competencia, con lo que quedan derogadas tácitamente las normas que preveían exclusividad en materia de servicio público como por ejemplo en el ámbito de la industria eléctrica (art. 6 del decreto-ley N.º 15.031, de 4 de julio de 1980).

Ante esta legislación, he opinado que se ha completado el tránsito de la noción subjetiva del servicio público a la objetiva, como ocurre en el moderno derecho europeo¹⁹. Un nuevo análisis del tema me lleva a atemperar esta afirmación. Sin duda se ha avanzado en la liberalización al suprimirse la mención a los servicios públicos que contenía el artículo 13 derogado con lo que se derogan las normas que prevén las exclusividades, pero no se derogan las declaraciones de servicio público efectuadas, con lo que no se produce una *despublicatio*.

El inciso final del artículo 2²⁰ y la referencia a los monopolios que efectúa el artículo 9²¹ no son obstáculo para mi afirmación en el sentido de la supresión de los monopolios y de las exclusividades.

El inciso final del artículo 2, por la referencia a *prácticas anticompetitivas* y al *abuso de posición dominante*, revela que alude a una actividad que presupone en competencia. Esos derechos, facultades o prerrogativas excepcionales mencionados en la ley no son pues derivados de un monopolio o una exclusividad sino obtenidos en el marco de leyes

19 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Novedades en materia de contratación administrativa en la ley N.º 18.172, de 31 de Agosto de 2007», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Estudios de Derecho Público*, vol. II. Montevideo, 2008, p. 403.

20 «El ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por ley no se considerará práctica anticompetitiva ni abuso de posición dominante».

21 «Artículo 9. (Autorización de concentración monopólica). En los casos en que el acto de concentración económica implique la conformación de un monopolio de hecho, dicho proceso deberá ser autorizado por el órgano de aplicación. El análisis de estos casos deberá incorporar, entre otros factores, la consideración del mercado relevante, la competencia externa y las ganancias de eficiencia. Si el órgano de aplicación no se expidiera en un plazo de noventa días desde la notificación correspondiente, se dará por autorizado el acto.

La autorización expresa o tácita por parte del órgano de aplicación, de una concentración monopólica de hecho, de ninguna forma constituirá un monopolio de origen legal de acuerdo a lo establecido en el numeral 17) del artículo 85 de la Constitución de la República. Dicha autorización no podrá limitar el ingreso de otros agentes al mercado, a los cuales les serán de aplicación las disposiciones de la presente ley».

promocionales como, por ejemplo, la de promoción industrial (decreto-ley N.º 14.178, de 28 de marzo de 1974), o derivados de marcas o patentes de invención.

El artículo 9 refiere a monopolios de hecho o naturales.

En general se distinguen los monopolios de derecho y los de hecho.

Hay monopolio de derecho cuando este es dispuesto por la ley. Hay monopolio de hecho propiamente dicho cuando, sin haberlo dispuesto la ley, una sola persona, por determinadas razones fácticas —en general de imposible superación— realiza una determinada actividad.

Es obvio que lo que la ley puede derogar son las normas que disponen monopolios de derecho, pero no puede suprimir monopolios de hecho puesto que no puede derogar normas inexistentes. A lo sumo puede crear condiciones para evitar esos monopolios de hecho o, si ello es imposible, tratar de que las consecuencias de los monopolios de hecho sean lo menos perjudiciales posibles para la sociedad. Eso es precisamente lo que han procurado el literal b) del artículo 30 de la ley N.º 16.211 y el literal B) del artículo 13 de la ley N.º 16.246. También el artículo 9 de la ley N.º 18.159 procura controlar los monopolios de hecho.

Aparte de los monopolios de derecho y los de hecho, en doctrina se habla de *monopolios naturales*. Se dice que «el monopolio natural tiene lugar en determinados sectores económicos en que la existencia de más de una empresa no resulta eficiente en términos económicos»²². Es lo que ocurre por ejemplo en algunos sectores de la industria eléctrica. En tal sentido, VÁZQUEZ PEDROUZO señala el caso del transporte de energía eléctrica y agrega: «ya que no sería económicamente eficiente el tendido de líneas de transporte paralelas que compitieran entre sí. En estos casos, la demanda en un mercado puede ser satisfecha a un costo inferior, por la actuación de una sola empresa, que por la de dos o más de ellas. Resultando entonces imposible que el consumidor pueda elegir su proveedor entre varios, la regulación tratará de protegerlo de eventuales abusos del monopolista»²³.

El monopolio natural es distinto del legal, pues no es impuesto por la ley. Tampoco coincide exactamente con el de hecho propiamente dicho porque no es impuesto por circunstancias fácticas insuperables, sino que deriva de circunstancias económicas. En el monopolio natural solo uno desempeña la actividad no por disposición de la ley ni por circunstancias fácticas insuperables, sino porque es la única forma de que esa actividad se realice en forma eficiente²⁴. En definitiva, depende de la voluntad humana, porque nada impide que se actúe en forma ineficiente.

22 VÁZQUEZ PEDROUZO, María Cristina, *Marco regulatorio...*, p. 49.

23 VÁZQUEZ PEDROUZO, María Cristina, *Marco regulatorio...*, pp. 49 y ss.

24 En puridad, podríamos hablar de monopolios legales y no legales. Los no legales, por oposición a los legales, serían así de hecho. Estos monopolios de hecho en sentido amplio comprenden los de hecho en sentido estricto (los que son impuestos por circunstancias fácticas insuperables) y los naturales (los que son impuestos por las razones económicas que se han indicado).

En consecuencia, esa ley que deroga genéricamente las normas que disponen los monopolios no afecta un monopolio natural, porque al no provenir de la ley no hay ninguna norma que derogar.

El artículo 9 de la ley N.º 18.159, al requerir autorización para concentraciones monopólicas, está admitiendo en determinadas condiciones los monopolios naturales. Claro está que en ese caso deben realmente existir las condicionantes necesarias para que se pueda hablar de un monopolio natural.

Lo dicho con relación al monopolio de hecho o natural cabe igualmente respecto a la exclusividad en los servicios públicos. Si la competencia es posible, la exclusividad es inadmisibles. Esa exclusividad solo sería posible si se dan las circunstancias equivalentes a un monopolio de hecho o natural. Se ha señalado, según alguna opinión, que al menos la transmisión se comporta como un monopolio natural²⁵.

De manera que, conforme a lo expuesto, la ley N.º 18.159 ha derogado tácitamente las disposiciones que preveían la exclusividad en la prestación del servicio público de energía eléctrica en cualquiera de los segmentos del sector. El derecho de la competencia rige a pleno ahora en la industria eléctrica, aun en las actividades consideradas servicio público. Las «exclusividades» que ahora de hecho pueden aparecer serían únicamente en los casos configurantes de un monopolio de hecho o natural.

Por otro lado, debe tenerse presente que en este tipo de actividades que constituyen, según la terminología más actual, *servicios de interés económico general*, para que el derecho de la competencia funcione adecuadamente se precisa: a) la creación de autoridades reguladoras; b) la presencia de lo que se ha llamado «servicio universal»; c) el corte vertical de actividades²⁶.

A los efectos de este estudio interesa particularmente el corte vertical de actividades.

El corte vertical de actividades supone distinguir dos tipos de actividades: aquellas susceptibles de ser libradas a la competencia y aquellas que no se adecuan bien a la competencia. Todo ello bajo el estricto control de la autoridad reguladora competente.

Una cosa son las actividades prestacionales libradas al público, que perfectamente pueden regirse por el derecho de la competencia presididas por cuatro libertades fundamentales, libertad de entrada, libertad de acceso al mercado, libertad de contratación —lo que implica entre otras cosas formación competitiva de los precios— y libertad de inversión, y otra cosa es el manejo de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios librados a la competencia²⁷.

25 VÁZQUEZ PEDROUZO, María Cristina, *Marco regulatorio...*, p. 49; RUOCCO, Graciela, «Infraestructuras en el...», *loc cit*, p. 131.

26 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «La terminal de contenedores del Puerto de Montevideo», en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay, Montevideo, 2021, N.º 23, p. 578.

27 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Nuevas formas de relacionamiento público-privado en el cumplimiento de los contenidos del Estado», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Neoconstitucionalismo y*

Las infraestructuras pueden ser públicas o privadas.

Podemos definir la *infraestructura pública* como un conjunto de bienes, de cualquier naturaleza, que conforman una unidad ideológica, necesarios para la prestación de un servicio de interés económico general u otro cometido estatal²⁸.

Las infraestructuras privadas pertenecen a los particulares y están destinadas a fines privados. Las infraestructuras públicas en general pertenecen a entidades estatales, pero no necesariamente, lo esencial es la destinación de los bienes a un fin público²⁹.

Las grandes infraestructuras de generación eléctrica son públicas, aunque puedan pertenecer a particulares, porque la energía que producen se destina al público, tanto cuando es vendida directamente a los grandes consumidores, como cuando la adquiere UTE para incorporarla a su red de distribución.

Las infraestructuras difícilmente se adecuan a la competencia. En general, constituyen un monopolio natural. Eso, según se ha dicho, pasa con la transmisión y distribución de energía eléctrica.

Las libertades indicadas son fundamentales para el adecuado funcionamiento del derecho de la competencia. A los efectos de este informe, interesa especialmente la libertad de acceso o el derecho de acceso a la red o, en general, a las infraestructuras necesarias para la práctica de esa actividad³⁰. Si, como se ha dicho, la transmisión y distribución se comportan como monopolios naturales y se encuentran en el dominio de UTE, con mayor razón se debe asegurar el derecho al acceso a los efectos de asegurar el derecho a la generación de energía y su comercialización.

Al dejar de ser la generación un servicio público, entramos en el ámbito de la libertad y la afirmación que he hecho precedentemente se desprende de una interpretación conforme a la Constitución. En efecto, aquí están en juego, fundamentalmente, los artículos 7, 36 y 72 de la Constitución.

6. Con la ley N.º 17.598, de 13 de diciembre de 2002, por la que se crea la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), se da un paso más con relación al ya dado por la ley N.º 16.832 en cuanto al principio de separación de roles del Estado en lo que refiere a la fijación de políticas, la regulación, el control y la actividad empresarial³¹.

derecho administrativo. LA LEY Uruguay, Buenos Aires, 2012, p. 719; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «La terminal de contenedores...», *loc. cit.*, p. 579.

28 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Infraestructuras públicas. Especial referencia a la legislación uruguaya sobre participación público privada», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Derecho Administrativo. Dimensión social*. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2020, p. 383.

29 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Infraestructuras públicas...», *loc. cit.*, p. 383.

30 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Nuevas formas de relacionamiento...», *loc. Cit.*, p. 720.

31 VÁZQUEZ PEDROUZO, María Cristina, *Marco regulatorio...*, pp. 45 y ss.

La fijación de políticas compete al Poder Ejecutivo³²; los artículos 197 y 198 de la Constitución habilitan al Poder Ejecutivo a ejercer su primacía institucional sobre las empresas públicas y emitir las correspondientes directivas. A mayor abundamiento el artículo 4 del decreto-ley N.º 14.694, de 1.º de setiembre de 1977, comete al Poder Ejecutivo la conducción de la política en el sector.

La regulación y el control de la ejecución de la política en la materia también competen al Poder Ejecutivo, pero, también, con preponderante intervención de URSEA que, a partir de la ley N.º 19.889, de 9 de julio de 2020, pasó a ser un Servicio Descentralizado. Y la actividad empresarial del Estado compete a UTE en concurrencia con los privados, según los sectores. De esa forma, el *indirizzo político*, la regulación y el control se dirigen a todos los operadores del sector, tanto público como privado, por parte de un órgano no prestador de las actividades de la industria eléctrica, a fin de garantizar la imparcialidad y la plena aplicación del derecho de la competencia.

Conforme al artículo 239 de la ley N.º 19.889, compete a la URSEA el dictado de actos administrativos en materia de regulación y control de las actividades y servicios objeto de su competencia; entre ellas figura la energía eléctrica en base a los siguientes objetivos:

- «1) La extensión y universalización del acceso a los servicios.
- 2) El fomento del nivel óptimo de inversión, para la prestación de los servicios en las condiciones que fije la regulación sectorial.
- 3) La aplicación de tarifas que tomen en consideración la evolución de los costos y otros criterios técnicos correspondientes, sin perjuicio de los lineamientos respecto a la política tarifaria que el Poder Ejecutivo incorpore.
- 4) La promoción y defensa de la libre competencia en los sectores regulados, sin perjuicio de los monopolios legalmente establecidos.
- 5) La adecuada protección de los derechos de los usuarios y consumidores.
- 6) La prestación igualitaria, con regularidad, continuidad, calidad y eficiencia de los servicios.
- 7) La libre elección por los usuarios entre los diversos prestadores, en base a información clara y veraz.
- 8) La seguridad del suministro.
- 9) La protección del medio ambiente».

También, como es típico en las actuales autoridades reguladoras, la ley asigna a la URSEA competencia para resolver reclamos o en materia de solución de conflictos. Así los literales I), J) y N) del artículo 239 ya citado le asignan competencia para:

- «I) Recibir, instruir y resolver en vía administrativa y sin perjuicio, las denuncias y reclamos de los usuarios y consumidores respecto a los servicios comprendidos dentro de su competencia que no hayan sido atendidos por los prestadores. A estos efectos podrá, además,

32 CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, «El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya», en VV.AA. *Estudios de Derecho Administrativo*. Universidad de la República. Montevideo, 1979, T. II, pp. 69 y ss.

ejercer las atribuciones conferidas a las autoridades administrativas por la Ley N.º 17.250, de 11 de agosto de 2000.

J) Constituir, cuando corresponda, el Tribunal Arbitral que dirimirá en los conflictos entre partes, en el marco de lo establecido en los artículos 472 y siguientes del Código General del Proceso, procediéndose a la designación de los árbitros según lo dispuesto en el numeral 5) del artículo 3.º de la Ley N.º 16.832, de 17 de junio de 1997.

N) Promover y defender la competencia y, en su caso, recibir, instruir y resolver las denuncias y reclamos en materia de defensa de la competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N.º 18.159, de 20 de julio de 2007».

7. En virtud de lo expuesto las entidades estatales que intervienen en la materia son: a) el Poder Ejecutivo que es quien conduce la política del sector; b) la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Ente Autónomo con competencia prestacional en todos los segmentos de la industria eléctrica; c) la Administración del Mercado Eléctrico (ADME), persona pública no estatal que administra el mercado mayorista de energía eléctrica y opera y administra el Despacho Nacional de Cargas; d) la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEC), Servicio Descentralizado que configura la autoridad reguladora del sector.

A dichas entidades se debe sumar la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, persona jurídica internacional binacional (Uruguay – Argentina), generadora de energía eléctrica a partir de las aguas del Río Uruguay.

III. Generación de energía eléctrica

1. «La generación consiste en la actividad de producción de energía eléctrica a partir de los distintos tipos de fuentes»³³.

2. Según la fuente de producción, la energía se clasifica en renovable o no renovable:

«a) Las renovables son aquellas que resurgen permanentemente y se obtienen del aprovechamiento de procesos energéticos naturales, como el sol (energía solar), los vientos (energía eólica), los ríos (energía hidráulica) o los bosques (biomasa).

b) Las no renovables provienen de recursos naturales que no se regeneran o que se regeneran en forma muy lenta, como el petróleo, el gas natural o el carbón mineral, que se denominan combustibles fósiles, compuestos por restos de organismos que vivieron hace millones de años»³⁴.

33 FERRÉS RUBIO, Rodrigo, «Bases regulatorias de la generación de energía mediante centrales hidroeléctricas en Uruguay», en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay, Montevideo, 2019, N.º 19, p. 135.

34 RUOCCO, Graciela, «Infraestructuras en el sector...», *loc. cit.*, p. 138.

No menciono aquí la energía nuclear porque el artículo 27 de la ley N.º 16.832, de 17 de junio de 1997 la prohíbe. LABORDE comentando este artículo escribió:

«Tal expresión legal resulta algo infeliz, ya que nuestro país está interconectado con otros sistemas nacionales —Argentina y Brasil— que sí tienen centrales nucleares, lo que torna imposible una afirmación tan tajante, a menos que nuestro sistema se aisle. No obstante lo cual, del tenor de la norma, y a menos que sea modificada, cabe inferir claramente que no es posible instalar en el país una central generadora de fuente nuclear»³⁵.

3. FERRÉS RUBIO destacó con acierto la importancia del cambio que produjo la ley del marco energético con relación a la generación. En tal sentido expresó:

«Este cambio de régimen es trascendental. A partir de la liberalización del servicio público de “generación”, dicha actividad pasa a ser libre, permitiéndose que sea realizada por cualquier agente (antes solo la hacía la UTE), pudiendo ser comercializada, en forma regular y permanente, a través del Despacho Nacional de Carga. Esta norma es la piedra angular de que existan hoy, en Uruguay, generadores privados de energía —renovable— comercializando la energía eléctrica a la UTE; sin perjuicio del uso privativo que puedan realizar las empresas para sí»³⁶.

Tradicionalmente la mayoría de la energía producida en el país fue de origen hídrico. Pero los últimos tiempos se ha incrementado sensiblemente la energía eólica, solar y a partir de biomasa, lo que ha incrementado sensiblemente la producción de energía eléctrica. Según informe del BID del año 2019, Uruguay ha duplicado su capacidad energética y ha pasado ser importador neto de electricidad a ser exportador neto, en virtud de que el 97 % de nuestra energía eléctrica proviene de fuentes renovables³⁷.

4. A partir de la ley del Marco Energético, Uruguay ha fomentado la generación privada de energía de fuentes renovables, en particular la eólica, la solar y de biomasa. Es que Uruguay se encuentra en una situación privilegiada por sus condiciones naturales para la producción de este tipo de energía, además de la hidráulica³⁸.

La producción de este tipo de energía, además, tiene la ventaja de no perjudicar el medio ambiente³⁹. Y la de biomasa, además, produce un efecto positivo adicional, porque supone utilizar los residuos de la industria de la madera, que de otro modo quedarían en el suelo produciendo una gran contaminación.

35 LABORDE, Marcelo, «Regulación de la generación y comercialización de electricidad en Uruguay», en ROTONDO, Felipe (Coordinador), *Regulación de la actividad privada. En Homenaje a los Profesores Mariano R. Brito y Horacio Cassinelli Muñoz*. Instituto de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de la República. F.C.U. Montevideo, 2015, p. 251.

36 FERRÉS RUBIO, Rodrigo, «Bases regulatorias...», *loc. cit.*, p. 137.

37 RUOCCO, Graciela, «Infraestructuras en el...», *loc. cit.*, p. 137.

38 RUOCCO, Graciela, «Infraestructuras en el sector...», *loc. cit.*, p. 137.

39 En realidad, con relación a la energía hidráulica esta afirmación es correcta en cuanto a las pequeñas plantas generadoras, pero la construcción de las grandes represas puede provocar impactos graves en el medio ambiente. BLANCHET, Luiz Alberto, «Energía eléctrica...», *loc. cit.*, pp. 442 y ss.

Es importante en este aspecto tener en cuenta la ley N.º 18.597, de 21 de setiembre de 2009 (artículo 1) en cuanto declaró de interés nacional el uso eficiente de la energía con el propósito de contribuir con la competitividad de la economía nacional, el desarrollo sostenible del país y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los términos establecidos por el Convenio Marco de las Naciones Unidas para el cambio climático aprobado por la ley N.º 16.517, de 22 de junio de 1994.

También importa tener presente la ley N.º 18.585, de 18 de setiembre de 2009, que declaró de interés nacional la investigación, el desarrollo y la formación en el uso de la energía solar térmica (artículo 1) y faculta al Poder Ejecutivo a conceder las exoneraciones previstas en la ley N.º 16.906 de 7 de enero de 1998 (ley de Promoción de Inversiones), para la fabricación, implementación y utilización efectiva de la misma (artículo 2).

Con estas leyes se acude a diversos institutos de administración de fomento a fin de alentar la actividad privada en el sector.

IV. Energía eólica

1. Al amparo del marco legislativo ya señalado el Poder Ejecutivo, a los efectos de incentivar la generación privada de energía a partir de fuentes renovables, comenzó a impartir directivas mediante decreto para que UTE comprara energía eléctrica a esos generadores privados.

2. Algunos de esos decretos, como el N.º 395/005, de 7 de octubre de 2005, no refieren a una fuente de producción de energía en particular. Otros, como el N.º 77/006, de 13 de marzo de 2006, se promueve la compra a generadores que produzcan la energía eléctrica a partir de fuentes eólicas, de biomasa o de pequeñas centrales hidráulicas.

3. Con relación a la energía eólica se elaboró el «Mapa Eólico del Uruguay», a los fines de la promoción de la explotación de este recurso energético (decreto N.º 258/009, de 1.º de junio de 2009).

Este trabajo se realizó como consecuencia de un convenio firmado entre el Ministerio de Industria, Energía y Minería y la Universidad de la República (RESULTANDO II del decreto N.º 258/009).

Conforme a lo expresando el RESULTANDO III de ese decreto,

«el “Mapa Eólico” del Uruguayw es una herramienta que asigna a determinada altura sobre el nivel del terreno de cada región del país, una velocidad media anual de vientos y este resultado se obtiene del conocimiento de la topografía del terreno, de la utilización de mediciones de series históricas de vientos a diferentes alturas, en diferentes puntos del país y de la aplicación de modelos matemáticos que describen el flujo del aire sobre el terreno».

4. Por este decreto se establece un sistema de prioridades para la explotación de este recurso. Toda persona pública o privada, nacional o extranjera que aporte en forma voluntaria una serie de velocidades de vientos que la Dirección Nacional de Energía y

Tecnología Nuclear considere adecuada y necesaria para la realización del mapa, tendrá prioridad para la explotación en una región de un radio de tres kilómetros alrededor del punto de medida (artículo 1).

Durante la vigencia de esa prioridad, no se otorgará ningún permiso para otras plantas de generación en la zona (artículo 2). Esa prioridad durará 5 años (artículo 3), salvo si mediare renuncia o cesión de la prioridad (artículo 5).

5. Por otra parte, por decreto N.º 403/009, de 24 de agosto de 2009, se impartió directivas a UTE para promover la celebración de contratos especiales de compraventa de energía con generadores instalados en el país de fuente eólica.

En una primera etapa se prevé la celebración de contratos hasta alcanzar una potencia nominal de 150 MW, y se deja para una segunda etapa la posibilidad de realizar contratos que superen esa cantidad.

Ese decreto previó un proceso competitivo para la celebración de esos contratos de compraventa de energía, fijó las bases mínimas de la contratación y cometiÓ a UTE la aprobación del pliego de condiciones particulares previa opinión del Ministerio de Industria, Energía y Minería y de URSEA.

Por el decreto N.º 159/0111, de 6 de junio de 2011, se reglamentó la segunda etapa ya señalada para lo cual también se previó procedimientos competitivos en un esquema de bases similares.

6. Por otra parte, la ley N.º 18.362, de 6 de octubre de 2008, calificó «de utilidad pública» la generación de energía eléctrica de fuente eólica y las afectaciones sobre bienes inmuebles necesarias para desarrollar las actividades vinculadas a dicha generación (artículo 241).

El término *afectación* empleado en la ley es comprensivo tanto de las expropiaciones como de las servidumbres⁴⁰.

En cuanto a las servidumbres, la ley previó distintos tipos: a) de estudio; b) de ocupación temporaria; c) de ocupación definitiva; d) de paso definitiva; e) de vuelo del aerogenerador (artículo 242).

Asimismo, se regula el procedimiento para la imposición de servidumbres (artículos 244 y siguientes).

El marco general de las servidumbres en la industria eléctrica está regulado por el decreto-ley N.º 10.383, de 13 febrero de 1943 y decreto N.º 343/012, de 23 de octubre de 2012, entre otros.

40 Ruocco, Graciela, «Infraestructuras en el sector...», *loc. cit.*, p. 141.

V. La ley y la realidad

1. La evolución legislativa en la materia ha sido muy positiva. La liberación de la generación dispuesta por la ley de Marco Energético contribuyó en mucho al incremento de la producción de energía eléctrica.

2. Esa ley previó, además, la creación de un verdadero mercado eléctrico regido por el derecho de la competencia; pero en los hechos este no existe. Si nos atenemos a la ley nuestro régimen legislativo prevé un mercado eléctrico mayorista en régimen de libre competencia, pero la realidad muestra otra cosa⁴¹. Bien ha escrito LABORDE: «el modelo de organización del sector eléctrico consagrado actualmente en Uruguay es el competitivo, dada la libre concurrencia para realizar las actividades de generación y comercialización de electricidad, aunque aparece en la práctica más bien como un modelo de comprador único, con múltiples agentes en la oferta eléctrica y un protagonista casi excluyente en la demanda en el mercado mayorista»⁴².

3. Esto ocurre porque UTE compra prácticamente toda la energía producida por los generadores privados y lo hace en régimen de exclusividad, lo que no deja espacio para comercializar esa energía a los grandes consumidores directamente por parte de los generadores privados. Esa exclusividad que suele imponerse en los decretos del Poder Ejecutivo que prevén los contratos de energía eléctrica configuran una solución demasiado rígida que conspira con la creación de un mercado mayorista de energía eléctrica competitivo.

Además, las tarifas que los privados pagan a UTE para el acceso a los sistemas de transmisión y distribución y uso de las redes son muy altos, lo que hace que la comercialización directa de generadores a grandes consumidores sea poco atractiva.

Las cuantiosas inversiones que requieren las infraestructuras de generación de energía eléctrica requieren mayores facilidades para el acceso a las redes de transmisión y distribución y condiciones más favorables para la venta de energía a grandes consumidores para que el negocio sea rentable y, de esa manera, dinamizar adecuadamente el sector.

Queda claro que a UTE no le conviene que los generadores privados vendan su energía directamente a los grandes consumidores. Pero esa venta directa de esos generadores privados a los grandes consumidores beneficia al interés general, ya que contribuye a la disminución del precio de la energía, lo que favorece al desarrollo económico y social del país.

El interés de UTE en el tema es un interés público secundario que debe subordinarse al interés público primario o interés general⁴³.

41 LABORDE, Marcelo, «Regulación de la generación y...», *loc. cit.*, p. 245.

42 LABORDE, Marcelo, «Regulación de la generación y...», *loc. cit.*, p. 259.

43 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, «Buena administración y autoridades reguladoras», en Estudios de Derecho Administrativo. LA LEY URUGUAY, Montevideo, 2023, N.º 25, p. 131.

El Poder Ejecutivo y la URSEA no han sido eficaces en este punto puesto que han mostrado una deferencia excesiva e incorrecta ante el gran operador estatal.

El Poder Ejecutivo actual ha dado señales de avanzar algo en el buen sentido, con el decreto N.º 242/023, de 8 de agosto de 2023. Pero es un avance todavía tímido y el tiempo transcurrido desde su vigencia es todavía escaso para percibir modificaciones importantes en el mercado eléctrico.

Bibliografía

- BLANCHET, Luiz Alberto**, «Energía eléctrica: produção, consumo e sustentabilidade», en BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, WUNDER HACHEM, Daniel (Coordinadores). *Direito Público no MERCOSUL. Intervenção estatal. Direitos fundamentais e sustentabilidade*. Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Editora Forum. Belo Horizonte, 2013.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo**, «El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya», en VV.AA. *Estudios de Derecho Administrativo*. T.II. Universidad de la República. Montevideo, 1979.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo**, *Régimen jurídico administrativo de la industria eléctrica*. Acali Editorial, Montevideo, 1979.
- DELPIAZZO, Carlos E.**, *Derecho administrativo general y especial*. T. IV, Vol. 2. LA LEY Uruguay, Montevideo, 2022.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto**, «Segmentos del sector eléctrico: ¿servicio público? ¿libre competencia?», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Administrativo. Parte Especial*. Montevideo, 1999.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto**, «¿Y después qué? A propósito del referéndum contra la Ley de Empresas Públicas», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Administrativo. Parte Especial*. Montevideo, 1999.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto**, «La concesión. Concepto, tipos y perspectivas», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Estudios de Derecho Público*, vol. I. Montevideo, 2004.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto**, «La expropiación en el Uruguay desde la perspectiva del Estado Social y Democrático de Derecho», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Público*, vol. II. Montevideo. 2008.
- MARTÍNEZ, Augusto**, «Novedades en materia de contratación administrativa en la ley N.º 18.172, de 31 de Agosto de 2007», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Estudios de Derecho Público*, vol. II. Montevideo, 2008.

- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto**, «Distribución de energía eléctrica en zona franca. Acceso al sistema de transmisión», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Casos de derecho administrativo*. vol. VI. Montevideo, 2010.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto**, «Nuevas formas de relacionamiento público-privado en el cumplimiento de los contenidos del Estado», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Neoconstitucionalismo y derecho administrativo*. LA LEY Uruguay, Buenos Aires, 2012.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto**, «Infraestructuras públicas. Especial referencia a la legislación uruguaya sobre participación público privada», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Derecho Administrativo. Dimensión social*. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2020.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto**, «La terminal de contenedores del Puerto de Montevideo», en *Estudios de Derecho Administrativo*. N.º 23. LA LEY Uruguay, Montevideo, 2021.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto**, «Buena administración y autoridades reguladoras», en *Estudios de Derecho Administrativo*. N.º 25. LA LEY URUGUAY, Montevideo, 2023.
- FERRÉS RUBIO, Rodrigo**, «Bases regulatorias de la generación de energía mediante centrales hidroeléctricas en Uruguay», en *Estudios de Derecho Administrativo*. N.º 19. LA LEY Uruguay, Montevideo, 2019.
- LABORDE, Marcelo**, «Regulación de la generación y comercialización de electricidad en Uruguay», en ROTONDO, Felipe (Coordinador), *Regulación de la actividad privada. En Homenaje a los Profesores Mariano R. Brito y Horacio Cassinelli Muñoz*. Instituto de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de la República. F.C.U. Montevideo, 2015.
- MÉNDEZ, Aparicio**, «La descentralización. Concepto y caracteres», en VV.AA. *Estudios de Derecho Administrativo*, t. I. Universidad de la República, Montevideo, 1979.
- Ruocco, Graciela**, «Infraestructuras en el sector eléctrico uruguayo», en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (Coordinador). *Infraestructuras públicas*. Editorial B de F. Montevideo-Buenos Aires, 2021.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique**, *Tratado de Derecho Administrativo*. T. I. Montevideo, 1953.
- VÁZQUEZ PEDROUZO, María Cristina**, *Marco regulatorio del sector eléctrico en Uruguay*. Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Montevideo, 2005.