

ANÁLISIS Y PROPUESTAS



# **REGULACIÓN Y POLÍTICA ENERGÉTICA EN ESPAÑA: DESARROLLOS LEGISLATIVOS RECIENTES**



**BIBLIOTECA  
DE LA ENERGÍA**



**CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA  
INSTITUTO ESPAÑOL DE LA ENERGÍA**





**CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA**  
**INSTITUTO ESPAÑOL DE LA ENERGÍA**

© Por la edición diciembre 2013 y sucesivas, CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA

Diseño y diagramación: Green Printing

Impresión: Green Printing

Depósito Legal: M-20154-2012

*El Club Español de la Energía no asume responsabilidad alguna sobre las posibles consecuencias que se deriven para las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar de determinada forma como resultado de la información contenida en esta publicación, siendo recomendable la obtención de ayuda profesional específica sobre sus contenidos antes de realizar u omitir cualquier actuación.*

*Quedan reservados todos los derechos. No está permitida la explotación de ninguna de las obras que integran la "Biblioteca de la Energía" sin la preceptiva autorización de sus titulares; en particular no está permitida la reproducción, distribución, comunicación pública o transformación, en todo o en parte, en cualquier tipo de soporte o empleando cualquier medio o modalidad de comunicación o explotación, sin el permiso previo y por escrito de sus titulares.*

*El Club Español de la Energía, en su afán por ofrecer la mayor calidad y excelencia en sus publicaciones, muestra una total disposición a recibir las sugerencias que los lectores puedan hacer llegar por correo electrónico: [publicaciones@enerclub.es](mailto:publicaciones@enerclub.es)*

Edita y distribuye:

Club Español de la Energía

Instituto Español de la Energía

Pº de la Castellana, 257-1ª planta

28046 Madrid

Tel.: 91 323 72 21

Fax: 91 323 03 89

[www.enerclub.es](http://www.enerclub.es)

[publicaciones@enerclub.es](mailto:publicaciones@enerclub.es)

ANÁLISIS Y PROPUESTAS



# REGULACIÓN Y POLÍTICA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

---

Desarrollos legislativos recientes



CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA  
INSTITUTO ESPAÑOL DE LA ENERGÍA



# I ÍNDICE

PRÓLOGO	7
1. Introducción	9
1.1. Antecedentes	9
1.2. Disposiciones anunciadas	10
1.3. Análisis metodológico general	12
2. El déficit y las medidas adoptadas y propuestas	13
2.1. Procedimientos reglados de participación	13
2.2. El funcionamiento de los mercados y las actividades reguladas	15
2.3. La protección al consumidor	17
3. Aplicación de los principios para una buena regulación en las medidas a aprobar en el futuro	18
4. Conclusiones	21
AUTORES	24





## I PRÓLOGO

**E**l Gobierno anunció en julio de 2013 una serie de medidas legislativas que, junto con las que se tomaron en 2012, constituyen una reforma importante del sistema eléctrico español.

*En su afán de cumplir con su objetivo primordial de contribuir a la mejor comprensión de los diferentes temas relacionados con la energía, el Club Español de la Energía ha considerado conveniente la realización de este breve documento, para analizar la normativa aprobada y, actualmente en tramitación, que modificará el modelo eléctrico español.*

*Una vez más, y continuando con el estudio publicado por nuestra asociación el pasado mes de mayo de 2013, "Regulación y Política Energética en España: Una reflexión", no pretendemos analizar aspectos concretos de la reforma, sino la convergencia de dicha reforma con los principios generales y fundamentales comúnmente admitidos para una buena regulación.*

*Confío que este trabajo contribuya al debate público, sosegado y constructivo, sobre esta materia y que tanto nos interesa a todos.*

*No quiero terminar sin agradecer a José Sierra López por su labor de coordinación, y a sus autores Jordi Dolader i Clará, Alfonso González Finat, José María González Vélez, Miguel Ángel Lasheras Merino, Pedro Mielgo Álvarez y Pedro Rivero Torre, por la elaboración del documento que el lector tiene entre sus manos.*

**Rafael Villaseca Marco**

*Presidente*

*Club Español de la Energía*



## 1. Introducción

### 1.1. Antecedentes

El pasado 30 de mayo de 2013, el Club Español de la Energía publicó el documento “Regulación y política energética en España: Una reflexión”, en el que se establecían los principios fundamentales o elementos básicos para una buena regulación energética.

El objetivo de dicho documento era, tal y como indicaba su título, poner en común algunas reflexiones útiles a tener en cuenta para abordar una reforma energética en lo relativo a la política energética y a la regulación y sus metodologías.

Un mes y medio después de dicha publicación, concretamente el pasado 12 de julio, el Gobierno presentó un nuevo paquete de medidas legislativas en materia de energía que se ha dado a conocer como “reforma energética”, referido fundamentalmente al ámbito de la electricidad.

Con este conjunto normativo presentado, junto con aquellas otras medidas que se tomaron desde comienzos de 2012, se abre la oportunidad de valorar si el proceso que se ha seguido y las modificaciones introducidas en el modelo eléctrico se adecuan – según el Club Español de la Energía – a los principios fundamentales y elementos básicos para una buena regulación energética en España que se mencionaban en el documento de nuestra Asociación.

Enerclub no ha querido dejar pasar la ocasión en este momento tan relevante para el sector y ha considerado realizar una valoración general de dichas medidas, y no de cada una de ellas en particular, evitando entrar a juzgar aspectos técnicos introducidos. Esta oportunidad se manifiesta aún más teniendo en cuenta que los próximos meses serán cruciales para terminar de elaborar y aprobar textos tan importantes como el Proyecto de Ley para reformar la Ley del Sector Eléctrico de 1997 que forma parte de las propuestas del Gobierno y que no ha sido revisada formalmente desde entonces.

## 1.2. Disposiciones anunciadas

El conjunto normativo presentado por el Consejo de Ministros en el mes de julio, está compuesto por un Anteproyecto de Ley para reformar la Ley del Sector Eléctrico de 1997 y el Real Decreto Ley 9/2013 de Medidas Urgentes para la Estabilidad Financiera del Sistema Eléctrico. Además, siete propuestas de Reales Decretos, cuatro Órdenes Ministeriales y una Resolución completan este paquete:

- Propuesta de RD por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica.
- Propuesta de RD por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica.
- Propuesta de RD por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica.
- Propuesta de RD por el que se regulan los mecanismos de capacidad e hibernación y se modifican determinados aspectos del mercado de producción de energía eléctrica.
- Propuesta de RD por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.
- Propuesta de RD por el que se establece la regulación de las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.
- Propuesta de RD por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica y el procedimiento de despacho en los sistemas eléctrico de los territorios no peninsulares.
- Propuesta de Orden por la que se establecen las retribuciones del segundo período de 2013 para las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica y se establecen otras medidas en relación con la retribución de las actividades de transporte y distribución de años anteriores.
- Propuesta de Orden por la que se establece la metodología para el cálculo de energía eléctrica imputable a la utilización de los combustibles en las instalaciones de generación que utilicen como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles.

- Propuesta de Orden por la que se regula el mecanismo competitivo de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad para consumidores que adquieren su energía en el mercado de producción.
- Propuesta de Orden por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica<sup>1</sup>.
- Propuesta de Resolución por la que se establece el modelo de factura de electricidad.

A excepción del Real Decreto Ley 9/2013, aprobado el 12 de julio, y la Orden por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica, publicada y en vigor, el resto de disposiciones se encuentran aún en tramitación en el momento de redacción del presente documento, incluyendo el Proyecto de Ley para reformar la Ley del Sector Eléctrico de 1997 que está actualmente en tramitación parlamentaria.

Además de estas disposiciones en tramitación, como hemos comentado en el apartado de antecedentes, cabe considerar que la reforma comprende otras que se han ido elaborando en paralelo o que han entrado en vigor con anterioridad, pero que forman parte del mismo diseño regulatorio, al haber sido elaboradas por el mismo equipo gubernamental con el mismo objetivo esencial de acabar con el déficit. En este sentido se pueden citar, al menos, las siguientes: el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, relativo a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica de régimen especial; el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista; la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética; la Ley 15/2013, de 17 de octubre, por la que se establece la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de determinados costes del sistema eléctrico; o el Proyecto de Ley sobre garantía de suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctrico insulares y extrapeninsulares.

En otras palabras, el conjunto de disposiciones anunciadas en julio, más que una reforma en sí, son parte sustancial de un proceso ya iniciado en 2012 y que podría continuar en los próximos meses. Aunque estas primeras disposiciones se refieren al déficit y no al marco regulatorio general (excepto la última, relativa a los sistemas insulares y extrapeninsulares), de alguna forma han prefigurado temas de la reforma actual, sobre todo los textos de rango legal más recientes.

<sup>1</sup> Aprobada como Orden IET/1491/2013 de 1 de agosto y publicada en el BOE de 3 de agosto de 2013.

### 1.3. Análisis metodológico general

Una reforma en profundidad del sector eléctrico tendría que establecer medidas destinadas a resolver dos objetivos diferenciados: por un lado, la supresión del déficit de tarifa tanto actual como futuro; y por otro, el establecimiento de un marco legal e institucional con objetivos claros a corto, medio y largo plazo, en cuanto a funcionamiento del mercado y *mix* de generación, y la definición de una orientación estratégica en materias tales como las redes, cumplimiento de objetivos europeos, etc. Es decir: enfrentar los problemas actuales y explicitar una política energética futura.

Por ello, para opinar sobre lo que hasta ahora se conoce de la reforma, por una parte, es importante realizar un análisis de estos dos bloques de medidas teniendo en cuenta que, para el objetivo de supresión del déficit, se están implícitamente definiendo aspectos sustantivos de la política energética del país.

Por otra parte, para analizar la reforma también conviene tener presente que las medidas que se adopten para implementarla vayan orientadas a resolver los desequilibrios que ponen en peligro la sostenibilidad económica del conjunto del sector eléctrico, y a evitar posibles obstáculos que puedan impedir el adecuado funcionamiento del mercado. Adicionalmente, deben favorecer la consolidación del Mercado Único Europeo, así como la consecución del cumplimiento de aquellos compromisos adquiridos por nuestro país.

Desde Enerclub, siempre se ha abogado por un mercado no distorsionado y no intervenido, supervisado en lo necesario y regulado en lo imprescindible, así como por la eliminación de aquellas barreras que dificulten su correcto funcionamiento ya que constituye un objetivo básico de la política energética de nuestro país y de defensa del consumidor. Por eso, se considera que un sistema en el que hay elementos significativos de intervención, e incluso de retroactividad, lleva a un modelo intermedio indefinido e inestable, poco deseable, como ocurre actualmente.

## 2. El déficit y las medidas adoptadas y propuestas

Con el marco conceptual resumidamente expuesto hasta aquí, como se ha comentado, cabe separar las disposiciones emanadas hasta la fecha (Leyes, Reales Decretos leyes, Reales Decretos y Órdenes Ministeriales) que van orientadas fundamentalmente y, casi en exclusiva, a intentar hacer desaparecer el actual déficit de tarifa eléctrica, de las destinadas a ordenarlo (la anunciada Ley del Sector Eléctrico y otras) o a crear nuevos marcos que garanticen el funcionamiento adecuado del mercado. En este sentido, la ley del sector no ha sido revisada completamente desde su entrada en vigor en el año 1997, aunque ha sufrido numerosas modificaciones particulares con motivaciones muy diversas y ha servido de marco para multitud de disposiciones, como ya se comentaba en el documento "Regulación y política energética. Una reflexión". Por ello, acometer su modificación para dar claridad, estabilidad y seguridad jurídica al sistema, parece totalmente adecuado.

Bajo este planteamiento, se juzgarán las disposiciones que se refieren al déficit por un lado y, por otro, se aportarán reflexiones y propuestas para que se instaure un marco adecuado en la futura ley del sector que se tratará en el apartado 3. Y todo ello, teniendo presente los principios fundamentales que se destacaban en el documento al que se acaba de hacer referencia.

Analizaremos estas disposiciones relativas al déficit desde tres puntos de vista que se consideran básicos, como son los procedimientos de participación en el proceso de elaboración de las normas, el funcionamiento de los mercados y las actividades reguladas, y el papel del consumidor.

### 2.1. Procedimientos reglados de participación

Centrándose, en primer lugar, más en la forma que en los contenidos, cabe mencionar la importancia de los procedimientos reglados de participación y consulta de las partes interesadas con voluntad de buscar consenso, como aspecto enriquecedor y requisito indispensable para poder contar con una regulación adecuada.

Desafortunadamente, la ausencia de oportunidades de diálogo entre los agentes del sector y los organismos competentes, y la inexistencia de un verdadero acuerdo de Estado o de partidos, han caracterizado el proceso de elaboración de la normativa que se está analizando. El Recurso al Tribunal Constitucional del primer partido de la oposición al RD ley 9/2013 aprobado y los diversos recursos anunciados por algunas Comunidades Autónomas y asociaciones sectoriales son buenos ejemplos de ello. Otro hecho que se considera preocupante es que no se haya contado en este proceso con expertos independientes de reconocida solvencia en el sector.

Sin estas premisas, parece improbable evitar, como ha ocurrido en otras ocasiones, que por esa falta de pacto de Estado la normativa sea muy vulnerable a modificaciones cuando se presenten dificultades para el cumplimiento de preceptos establecidos en ella. ¿Cómo se puede garantizar que la eliminación del déficit de tarifa sea definitiva y que no se vaya a modificar el nuevo sistema de retribución en caso de cambiar las circunstancias<sup>2</sup> o las mayorías parlamentarias?

Las carencias mencionadas van en contra de los principios de buena regulación y resultan contrarias a la metodología de los procedimientos consultivos reglados que siguen otros países de nuestro entorno y la propia Comisión Europea.

En resumen, la participación activa y búsqueda de entendimiento con los agentes del sector, incluyendo al consumidor, constituye la herramienta fundamental para aportar al conjunto normativo que se apruebe, seguridad jurídica, estabilidad y consistencia, base de cualquier buena regulación.

Además, cabe señalar un último aspecto relacionado con los procedimientos, y más concretamente con el proceso de aprobación del nuevo marco normativo y la necesidad de poder contar con plazos apropiados. Nos referimos a los 10 días de trámite de audiencia pública abiertos por régimen de urgencia, y de 15 días para que el Regulador realice informes valorativos sobre las Órdenes Ministeriales y Reales Decretos, plazos que, aun estando previstos en la legislación, no son los más adecuados para el sector energético y sin duda son demasiado breves para una normativa que ha tardado varios meses en gestarse.

<sup>2</sup> Como ya ocurrió, por ejemplo, con el Real Decreto ley 6/2009 de 30 de abril, que limitaba las cuantías del déficit para los ejercicios sucesivos y que fue modificado en dos ocasiones por nuevas disposiciones.



## 2.2. El funcionamiento de los mercados y las actividades reguladas

Con las medidas tomadas y/o anunciadas hasta ahora, y que se mencionan anteriormente, el Gobierno afirma que se pretende conseguir la eliminación del déficit de tarifa eléctrica a través de la reducción de los costes del sistema y del aumento de sus ingresos. ¿Son adecuadas estas medidas? ¿Van en la línea correcta para fortalecer el mercado?

Faltan aún elementos para dar una respuesta concreta a estos interrogantes, si bien no cabe duda, que por el lado de los ingresos, el objetivo podrá alcanzarse tanto mejor cuanto más se recupere la demanda, aunque un marco regulatorio debe ser capaz de resistir en diversos escenarios de consumo. Por el lado de los costes, la reducción y eliminación del déficit dependerá de parámetros clave tales como: la evolución de elementos no directamente relacionados con la electricidad; el crecimiento de los costes derivados de la entrada en funcionamiento de nuevas instalaciones de transporte, generación o distribución; o la definición del estándar eficiente de inversiones pasadas.

Asimismo, resulta paradójico que la regulación aprobada, a pesar de referirse al objetivo de déficit cero, permita un desvío de éste del 2% y que incluso se concluya que el Gobierno intervendrá cuando este desvío sea superior al 5%. El establecimiento de estos límites de desvío genera un permanente déficit circulante. No obstante, conviene destacar que el aspecto cuantitativo del déficit estará más controlado que en el pasado y parece que se podría llegar a acotar a corto plazo.

Sin embargo, en los aspectos cualitativos, la preocupación por los efectos que las medidas adoptadas pueden tener sobre el mercado es mayor, por los motivos que resumidamente se exponen a continuación.

En primer lugar, cabe mencionar que para que los costes del suministro sean competitivos, es fundamental evitar injerencias en el funcionamiento del mercado o intervenciones, y que la regulación de las actividades de red esté orientada a la eficiencia hacia los mejores referentes en otros países e incentivando la evolución de éstas hacia una mayor inteligencia y automatización. Si se introducen recortes en los costes de acceso exclusivamente ligados al suministro energético para ajustar los desequilibrios provocados por el incremento de costes de suministro más costes ajenos al sistema cuyo importe queda establecido por el Regulador, y la reducción de costes de las actividades liberalizadas no se apoyan en el mercado, se está incidiendo más sobre los márgenes de los agentes que sobre los costes del servicio. Esto da lugar a un desincentivo para la inversión y para la calidad del servicio.

En segundo lugar, en relación con el aumento de los ingresos, éste se pretende alcanzar incrementando los precios, por una parte vía tarifas, manteniendo la filosofía de que éstas cubran los costes del suministro propiamente dicho y los costes no directamente relacionados con el sistema eléctrico a través de los peajes, tales como: bono social, recuperación del déficit acumulado, gastos de I+D, y otros. También, mediante nuevos impuestos, incidiendo en los márgenes de los generadores o en los precios al consumidor, en el caso de que aquellos impuestos se trasladasen vía precio en mayor o menor proporción.

Todo ello ha venido deteriorando la competitividad del precio final de la electricidad en España hasta situarlo entre los más altos de Europa, al tiempo que se han introducido distorsiones negativas al perjudicar por decisiones políticas su competitividad relativa con otras energías.

La consecuencia de la existencia del déficit acumulado va más allá de la propia insostenibilidad económica del sistema eléctrico, ya que está detrás de continuas intervenciones y ajustes por parte del Regulador, que alejan el proceso regulatorio de la ortodoxia e introducen un nivel de inestabilidad que pone en peligro las inversiones necesarias.

Entrando en el detalle de los ajustes aplicados por la reforma a las actividades reguladas, el diagnóstico tampoco puede ser positivo:

Por un lado, se ha renunciado a establecer un método que defina la retribución a la inversión de las actividades reguladas (transporte, distribución y generación con energías renovables) en base al coste del capital (WACC), sustituyéndola por una remuneración en base al bono soberano que lo único que hace es aumentar la discrecionalidad del Regulador y es más propio de la financiación de las Administraciones Públicas. La referencia del bono soberano no sirve para evaluar el coste del capital de un negocio. Éste proviene de la consideración de riesgo de un país en la esfera internacional, y no tiene por qué coincidir con la calificación crediticia de las empresas energéticas inversoras. Además, una positiva y deseada evolución de la economía española, llevaría a la paradoja de que por la menor rentabilidad exigida a sus bonos a largo plazo, se reduciría la retribución de nuevas inversiones, en momentos donde más importancia tendría ésta.

Por otro, en cuanto a las energías renovables, se plantean ajustes retributivos en base a las remuneraciones percibidas en el mercado en el pasado; esto crea un precedente de inseguridad sobre la recuperación de las nuevas inversiones no sólo en el sector eléctrico sino en cualquier sector que estuviera regulado por la Administración.

En cualquier caso, y en último lugar, como ya se ha mencionado, muchos aspectos están aún por definir, lo que impide analizar de forma completa el impacto de la reforma, oportunidad que se presentará cuando la normativa sea promulgada.

### **2.3. La protección al consumidor**

Partiendo de la consideración ya establecida en un gran número de documentos publicados por el Club Español de la Energía que, tal y como se establece en las Directivas Europeas, la mejor protección al consumidor proviene del correcto funcionamiento del mercado y, en el caso del consumidor vulnerable, en el establecimiento y encuadre de las consideraciones sociales necesarias para su adecuada protección.

En esa línea, no se quiere dejar de resaltar algunos aspectos relacionados con el ámbito del consumidor que se valoran positivamente, como son la agilización del proceso de cambio de compañía suministradora, el reforzamiento de los mecanismos de atención al cliente y de respuesta a las reclamaciones y el mantenimiento del bono social. Sin embargo, tal y como se ha comentado, la verdadera defensa al consumidor viene a través de un mercado que funcione correctamente y, para ello, la liberalización del sistema resulta fundamental.

### 3. Aplicación de los principios para una buena regulación en las medidas a aprobar en el futuro

De acuerdo con todo lo anterior y con lo expuesto en el trabajo precedente “Regulación y política energética en España: Una reflexión”, la pendiente Ley Eléctrica y las disposiciones que la desarrollen, deberá constituir el auténtico marco de referencia que garantice la consolidación y estabilidad del modelo que se elija y de la política energética con visión de futuro que así mismo se establezca. Para que así sea, será necesario, al menos, lo siguiente:

- Definir los objetivos que se persiguen en materia de política energética, tanto cuantitativa como cualitativamente y con los correspondientes horizontes temporales a corto, medio y largo plazo, mediante adecuados análisis de prospectiva de demanda y de escenarios de oferta, que aunque se traten de una referencia, puedan establecer valores indicativos de *mix* energético que reduzcan la incertidumbre y errores de planificación al inversor. Sin el orden adecuado en la secuencia de elaboración de la regulación que debiera seguirse, no será posible conseguir que ésta sea estable, coherente y predecible en el tiempo. Otra cosa distinta sería si no existieran subvenciones de ningún tipo en el sistema, en cuyo caso la prospectiva debería ser directamente responsabilidad del inversor.

Hasta el momento, se ha omitido la definición de un objetivo de *mix*, aún como simple orientación a largo plazo, e incluso de una metodología para su elaboración. Este aspecto resulta fundamental porque en unos años habrá que pensar en la instalación de nueva potencia por lo que, con las medidas que se adopten, se debería evitar un *mix* que no siendo el deseado sea inamovible en un futuro, y además con una carga importante de ayudas y subvenciones.

- Concretar un modelo que dé las señales económicas adecuadas en el futuro tanto para la explotación como para las nuevas inversiones en generación, transporte y distribución; teniendo en cuenta que, en las nuevas inversiones, cada vez pesarán más

los costes fijos y que, por ello, es importante el desarrollo de mercados complementarios como los de capacidad y disponibilidad, que orienten la inversión teniendo en cuenta el riesgo. A largo plazo, se podría realizar a través de subastas competitivas, no obstante, en el corto plazo, se debería optar por mecanismos que garanticen el adecuado retorno de la inversión ya realizada. Los conceptos de coste o empresa eficiente debe determinarlos el mercado con la vigilancia del Regulador pero sin su intervención directa.

- Considerar que las decisiones tomadas por la necesidad de afrontar el déficit tarifario deberán de ser transitorias y eliminarse en cuanto sea posible, en todo aquello que hoy afecta al normal funcionamiento competitivo del mercado. La ley no puede ser el soporte que dificulte realizar modificaciones introducidas por normativa de rango inferior.
- Definir las condiciones en las que el marco regulatorio puede ser modificado por razones de flexibilidad, adaptación por razones tecnológicas y otras; estableciendo cuáles serán los derechos adquiridos ante esos cambios necesarios, para evitar los efectos retroactivos recurribles y dar así la necesaria estabilidad.
- Garantizar la adecuada participación de todos los agentes y organismos interesados y afectados en el proceso, para evitar, entre otros aspectos, la inestabilidad que supone la impredecibilidad en la toma de decisiones y su cambio en el tiempo por parte de las autoridades competentes. Sólo los pactos, acuerdos, o decisiones suficientemente discutidas y adoptadas con transparencia, pueden dar las garantías necesarias para que el riesgo empresarial e inversor quede reducido a los riesgos de mercado y hacer asumibles los costes de inversión.
- Establecer claramente cuáles serán los criterios y procedimientos para introducir o no, en los peajes, partidas no directamente relacionadas con los costes del suministro, así como los plazos en que serán mantenidos. No puede ser que, por facilidad recaudatoria, los precios finales de la energía incluyan impuestos y tarifas para no afectar directamente a los presupuestos del Estado. Tampoco que afecten negativamente a las cuentas de las empresas consumidoras y a las economías familiares.
- Garantizar la independencia del Regulador según establece la legislación de la UE, siendo fundamental que haya una clara separación de funciones y responsabilidades entre el Gobierno y éste, aspectos que hasta la fecha no están claramente definidos y menos aún delimitados. La independencia del Regulador debe estar garantizada por la objetividad y transparencia en la elección de sus miembros, así como por la competencia probada de ellos.

- La regulación medioambiental debe ser tenida en cuenta especialmente conociendo su relevancia para la regulación energética. De igual manera, no debe olvidarse la eficiencia energética como elemento transversal a todas las actividades relacionadas con la energía, como dimensión tanto tecnológica como de mercado, y en línea con la Directiva Europea aprobada en 2012. Y, sin duda alguna, se debe seguir haciendo hincapié en el establecimiento de medidas para la protección al consumidor.
- Desarrollar y regular las interconexiones, además de cumplir con los objetivos marcados en la legislación europea. Estos últimos, deberían realizarse teniendo en cuenta las fuentes energéticas autóctonas con criterio de rentabilidad e impacto medioambiental y en interés de la industria de nuestro país.
- Por último, reflexionar sobre el peso que la fiscalidad energética tiene hoy sobre el precio final de la energía eléctrica, muy superior al de hace sólo unos años<sup>3</sup>. Si a esto se suma la tendencia a incrementar la llamada fiscalidad ambiental, la energía acabará sufriendo una carga impositiva literalmente disparatada y heterogénea. Este capítulo de la regulación requiere una revisión a fondo y una profunda armonización.

<sup>3</sup> Baste decir que un kilovatio-hora, según con qué tecnología se genere, puede estar sometido hasta a seis impuestos y tasas diferentes y acumulativos, sumando los de ámbito nacional y los autonómicos. No existe ningún producto o servicio en situación fiscal semejante.

## 4. Conclusiones

### La reforma energética anunciada

- **El conjunto de disposiciones anunciadas en julio**, son parte sustancial de un proceso ya iniciado en 2012 y que podría continuar en los próximos meses, pero **no parecen constituir la reforma definitiva del sistema**.
- En dichas medidas **se han mezclado dos objetivos que deberían estar claramente diferenciados**: por un lado, **la eliminación del déficit de tarifa**; por otro, **el establecimiento de un marco legal e institucional de política energética y de regulación** con objetivos claros a corto, medio y largo plazo, y la definición de una orientación estratégica en materias tales como las redes o el cumplimiento de objetivos europeos.
- **Los objetivos que se persiguen** con la denominada reforma **y las medidas que se adopten** para su implementación **deben de ir orientadas a** evitar los obstáculos que impiden hoy **que el mercado funcione adecuadamente** y a favorecer su potencial futuro de cara al **Mercado Único Europeo**.
- Desafortunadamente, **la ausencia de diálogo** entre los agentes del sector y los organismos competentes, **y la inexistencia de un verdadero acuerdo de Estado o de partidos**, han caracterizado el proceso de elaboración de las medidas.

### El déficit y las medidas adoptadas y propuestas

- **El intento de resolución del déficit de tarifa eléctrico resulta imprescindible para el funcionamiento del sector**, para poder plantear un adecuado modelo energético, y para dar credibilidad a la regulación y a la política energética, constituyendo el esfuerzo realizado por el Gobierno un paso positivo. **Dicho objetivo se pretende alcanzar principalmente a través de la reducción de los costes del sistema y el aumento de sus ingresos**.

- Si se introducen **recortes en los costes** de acceso exclusivamente ligados al suministro energético para ajustar los desequilibrios provocados por el incremento de costes de suministro más costes ajenos al sistema cuyo importe queda establecido por el Regulador, y la reducción de costes de las actividades liberalizadas no se apoyan en el mercado, **está incidiendo más sobre los márgenes de los agentes que sobre los costes del servicio. Esto da lugar a un desincentivo para la inversión y para la calidad del servicio.**
- Para que los costes del suministro sean competitivos, es fundamental evitar injerencias en el funcionamiento del mercado o intervenciones, y que la regulación de las actividades de red esté orientada a la eficiencia hacia los mejores referentes en otros países e incentivando la evolución de éstas hacia una mayor inteligencia y automatización.
- En relación con el aumento de los ingresos, éste se pretende alcanzar incrementando los precios, principalmente vía tarifas, manteniendo la filosofía de que éstas cubran tanto los costes del suministro propiamente dicho como los costes no relacionados con el sistema eléctrico. Ello ha venido deteriorando la competitividad del precio final de la electricidad en España hasta situarlo entre los más altos de Europa.
- Se ha renunciado a establecer un método que defina la retribución a la inversión de las actividades reguladas (transporte, distribución y generación con energías renovables) en base al coste del capital (WACC), sustituyéndola por una remuneración en base al bono soberano que lo único que hace es aumentar la discrecionalidad del Regulador y es más propio de la financiación de las Administraciones Públicas. Además, una positiva y deseada evolución de la economía española, llevaría a la paradoja de que por la menor rentabilidad exigida a sus bonos a largo plazo, se reduciría la retribución de nuevas inversiones, en momentos donde más importancia tendría estas.
- En definitiva, no es lo mismo regular para un sistema en el que predomina el mercado que para aquel en el que hay elementos significativos de intervención. La indefinición del modelo nos lleva a un sistema intermedio poco deseable, como ocurre actualmente. Por ello, en el sistema español, se debe intentar pasar lo antes posible de la situación actual de intervencionismo en los precios de la energía a una situación de mercado donde sea posible, eliminando así costes ajenos al suministro y no eficientes que hoy pesan en la factura eléctrica.



- **Existen algunos aspectos relacionados con la normativa relativa al consumidor, que se valoran positivamente**, como son el caso de la agilización del proceso de cambio de compañía suministradora, el reforzamiento de los mecanismos de atención al cliente y el mantenimiento del bono social. Sin embargo, **la verdadera defensa al consumidor viene a través de un mercado que funcione correctamente** y, para ello, la liberalización del sistema resulta fundamental.

#### Aplicación de los principios para una buena regulación en las medidas a aprobar en el futuro

- **La Ley Eléctrica en tramitación y las disposiciones que la desarrollen, así como el nuevo paquete de normas relativas al gas que se va a publicar próximamente, constituye una gran oportunidad para incorporar muchos otros factores que no han sido considerados en las normas presentadas hasta la fecha** y que deberían tenerse en cuenta en aras a la estabilidad futura, y como base de una buena regulación.
- **Es esencial que se apliquen los principios generales de la regulación** – tal y como se establecieron en el documento “Regulación y política energética en España: Una reflexión” - **al texto normativo pendiente** para acercarse a un modelo energético donde se garantice la seguridad jurídica y la estabilidad para el bien del consumidor y demás agentes del sistema. **En este ámbito es fundamental definir los objetivos que se persiguen en materia de política energética como paso previo** a la elaboración de la regulación.
- Confiamos en que, **de cara al proceso abierto para la adopción del proyecto de Ley del Sector Eléctrico y demás normativa, el Gobierno contará con la participación efectiva de todos los agentes**, reavivando así una tradición de consulta y, en su caso, de acuerdos que ha existido tradicionalmente en el sector energético en España.

## I AUTORES

Este documento ha sido elaborado por el Club Español de la Energía, gracias a la colaboración de los siguientes autores:

José Sierra López (Coordinador)

Jordi Dolader i Clara

Alfonso González Finat

José María González Vélez

Miguel Ángel Lasheras Merino

Pedro Mielgo Álvarez

Pedro Rivero Torre

Por parte del Club Español de la Energía, han participado en la elaboración del documento su Director General, Arcadio Gutiérrez Zapico, y de la Secretaría Técnica, Pablo de Juan García y Ana Padilla Moreno.



Asociados Ejecutivos



Edición y distribución:



**CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA**  
**INSTITUTO ESPAÑOL DE LA ENERGÍA**

Paseo de la Castellana, 257- 1ª planta - 28046 Madrid  
Tel.: 91 323 72 21 / [www.enerclub.es](http://www.enerclub.es)