

# El déficit de tarifa y la importancia de la ortodoxia en la regulación del sector eléctrico

---

*Carlos Sallé Alonso*

Director de Regulación del Grupo Iberdrola

Con la colaboración de

*José Manuel López Linares*

*Miguel Muñoz*

*Isabel Martín*

*Gonzalo Sáenz de Miera*

*Francisco Laverón*

PAPELES *DE*  
CUADERNOS  
*DE* ENERGÍA

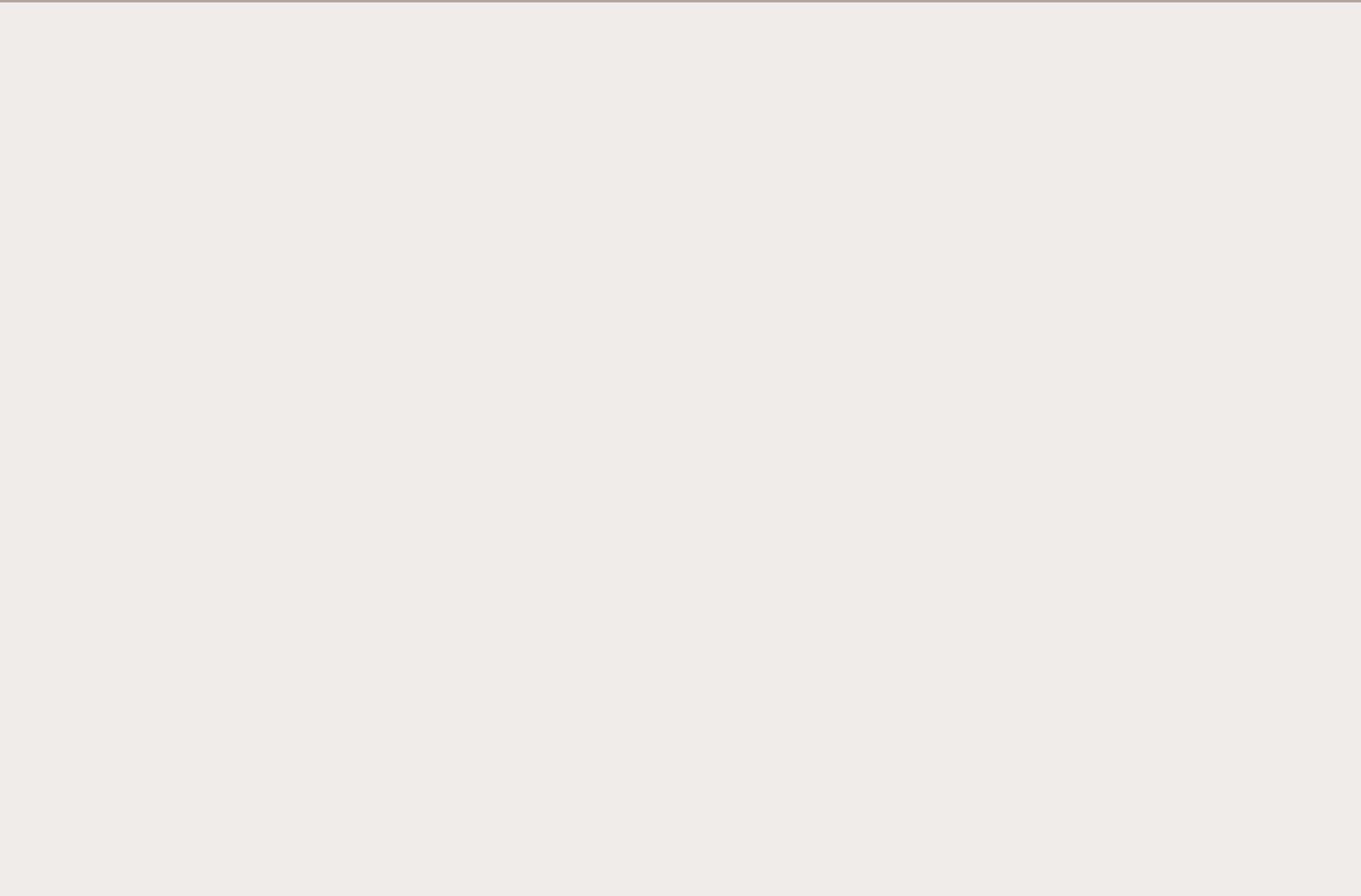


EDITADO POR:



**CLUB ESPAÑOL  
DE LA ENERGÍA**

INSTITUTO ESPAÑOL DE LA ENERGÍA



---

# El déficit de tarifa y la importancia de la ortodoxia en la regulación del sector eléctrico

---

**Carlos Sallé Alonso**

Director de Regulación del Grupo Iberdrola

Con la colaboración de

**José Manuel López Linares**

**Miguel Muñoz**

**Isabel Martín**

**Gonzalo Sáenz de Miera**

**Francisco Laverón**

Publicación - Separata del nº 35 de Cuadernos de Energía

Edita

Reservados todos los derechos. Queda totalmente prohibida la reproducción total o parcial de este documento por cualquier procedimiento electrónico o mecánico, incluso fotocopia, grabación magnética y óptica o cualquier sistema de almacenamiento de información o sistema de recuperación sin permiso de los propietarios del copyright.

Club Español de la Energía  
Paseo de la Castellana, 257, 1ª Planta  
28046 Madrid  
Tf. 91 323 72 21  
Fax. 91 323 03 89

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

Depósito Legal: M-21638-2008  
ISSN: 1698-3009

# Índice

1. Un símil previo .....	4
2. Introducción: el precio del suministro de la electricidad en España y los costes que lo componen .....	5
a. ¿Qué elementos componen la factura que paga el consumidor por el suministro eléctrico?.....	6
b. ¿Qué costes hay detrás del suministro eléctrico? .....	6
c. Análisis de la eficiencia de los costes de la factura eléctrica ¿De dónde proviene la falta de competitividad del precio final del suministro eléctrico (precio minorista) en España? .....	7
d. ¿Son competitivos los precios de la electricidad en España? .....	11
3. ¿Qué es el déficit tarifario y cómo se financia?.....	12
4. Evolución del déficit. Las llaves regulatorias de la Administración.....	13
5. Efectos negativos y distorsiones creados por el déficit tarifario.....	17
a. Riesgo regulatorio.....	18
b. Distorsiones de eficiencia .....	18
c. Barreras a la comercialización y al desarrollo de mercados de futuros.....	19
6. Algunas líneas de actuación para solucionar el problema del déficit.....	20
a. ¿Cómo debería ser la actuación de la Administración con relación a las cuatro llaves que gestiona? Necesidad de procedimientos administrativos.....	20
b. La principal medida: la recuperación de la credibilidad regulatoria .....	21
c. Actuaciones principales para acabar con el déficit tarifario.....	21
7. Conclusiones .....	21
ANEXO: EL DÉFICIT TARIFARIO EN EL MARCO DE LOS FLUJOS ECONÓMICOS EN EL SISTEMA ELÉCTRICO ESPAÑOL.....	25

# El déficit de tarifa y la importancia de la ortodoxia en la regulación del sector eléctrico

## 1. Un símil previo

Imaginemos un fabricante de pan, al que le cuesta producir cada barra 0,85 euros. Piensa sacarle 0,05 euros de beneficio (nada del otro mundo) a cada barra, por lo que el precio sin impuestos sería de 0,9 euros. Como es un bien básico, la Administración le aplica el IVA reducido del 6%, por lo que el precio final de venta es de 0,95.

A partir de un momento dado, la Administración toma las siguientes medidas:

a) Obliga al panadero a comprar unas harinas especiales de muy buena calidad realizadas con un nuevo proceso, mucho más caras que las tradicionales, porque dice que hay que apoyar esta industria incipiente.

A la vez, también obliga a comprar al panadero unas harinas de muy baja calidad, pero también muy caras porque se hacen en unas fábricas antiguas muy ineficientes, para evitar el posible impacto social de cierre de las mismas.

b) Obliga al panadero a recaudar en el precio de la barra de pan un cargo que se transferirá a la Consejería de Hacienda de su Comunidad Autónoma. Ésta podrá dedicar estos fondos a lo que considere oportuno pero, en este caso concreto, la Comunidad Autónoma los dedica a pagar la construcción de un nuevo hospital.

c) Aumenta el IVA del 6% al 18% porque necesita aumentar la recaudación del Estado.

Como resultado de este proceso, el precio de la barra de pan asciende a 1,9 euros, y al aplicarle el nuevo IVA, el precio final se dispara a casi 2,25 euros.

La sociedad se escandaliza ante el anuncio de este aumento del 136% del precio de un producto básico. Ante ello, y ante la proximidad de unas elecciones, la misma Administración que ha tomado las anteriores decisiones, decide que la subida sólo será del 5% (es decir, la barra de pan sólo subirá de 0,95 a 1 euro). Como con un euro no se pueden pagar todos los costes del panadero, que tiene que pagar todos sus costes de producción, los nuevos costes de los harineros especiales y el nuevo cargo para la Comunidad Autónoma, la Administración le obliga al panadero a realizar tales pagos, prometiéndole que en los 15 años posteriores le dejará subir un poquito cada año la barra de pan para permitirle recuperar esos pagos que debe hacer.

Para poder realizar esos pagos, el panadero debe ir al banco a pedir un crédito. Existe crisis económica y el crédito le sale muy caro. Además el banco le dice que la cantidad que le puede prestar es limitada y sólo le puede prestar para pagar las nuevas obligaciones, y no el crédito que ha solicitado para cambiar su horno y ampliar el local.

Pese a que los consumidores pagan mucho menos de lo que en realidad cuesta la barra de pan, incluyendo todos los costes a los que tiene que hacer frente el panadero, se crea en la opinión pública la idea de que el panadero es ineficiente, de que es insensible a la situación de crisis que pasa la sociedad y de que se está forrando con esos incrementos de precio que tiene la barra de pan. Algunas personas contrarias al gremio de los panaderos empiezan a lanzar la idea de que la barra de pan la está fabricando con un horno antiguo, y señalan – sin ninguna justificación rigurosa detrás – que el horno está ya amortizado, por lo que debería cobrarse 0,15 euros en vez de 1 euro. Estos 0,15 euros no son soportados por ningún estudio, y la teoría de expropiar ingresos de activos amortizados (si es que el horno lo estuviese) nunca se había aplicado en nin-

guna otra actividad económica liberalizada, como es la fabricación de pan.

El año siguiente, en que además de los costes totales señalados, debe recuperarse con el precio de la barra de pan una quinceava parte del déficit recaudatorio del año anterior, hay unas nuevas elecciones en puertas y la subida que correspondería hacer vuelve a limitarse, creándose un nuevo déficit que se suma al anterior, y que el panadero debe volver a financiar. Y la cuenta por cobrar a futuro por parte del panadero, va creciendo y creciendo, y los clientes del futuro serán los obligados a pagar los costes que hoy el panadero debe financiar. Al menos, es lo que le dice la Administración al panadero.

El panadero no se cree lo que le está pasando:

- Él estaba obteniendo una rentabilidad razonable, y ahora le tachan de usurero e insensible, lo que perjudica su imagen ante su clientela habitual. Él no ha tenido nada que ver con el aumento del precio de la barra de pan.
- Al obligarle a endeudarse para poder financiar el coste político de la barra de pan, le han frustrado la expansión de su negocio, ya que el banco no le presta para ampliar el horno.
- Tiene una deuda con el banco que antes no tenía, y que además le genera un incremento de gastos financieros que le merma aún más su ajustada rentabilidad. El banco que antes se fiaba de él como pagador puntual, ahora tiene dudas de su capacidad de pagar sus deudas. Y le quita el carácter de cliente preferente, aumentándole aún más el coste de prestarle dinero.
- No entiende por qué el Estado ha pasado a recaudar, por el IVA, un 18% de un servicio que considera un bien esencial objeto de protección de precios.
- No entiende por qué la barra de pan debe financiar la construcción de un hospital de su Comunidad Autónoma.
- No entiende por qué, si la Administración decide apoyar una industria incipiente de harinas especiales, o si quiere proteger a la industria de unos determinados harineros poco competitivos para que no cierren, no las apoya, no ya obligando a los panaderos a comprar a un precio muy por encima de las harinas tradicionales,

obligando a cargar ese apoyo en el precio de la barra de pan, sino disminuyéndoles sus cargas fiscales desde los Presupuestos Públicos o estableciendo apoyos de I+D+i a estas industrias.

- No entiende por qué la Administración decide transferir costes de los clientes actuales a los clientes futuros. Esto también generará problemas a los políticos que haya en el futuro, que tendrán que sufrir la presión de los clientes del futuro por costes que un político del pasado decidió que no fuesen pagados en su momento.
- El panadero ve con miedo el porvenir: el político del futuro tendrá dos opciones: asumir los efectos de la política de trasvase de costes que decidió el político del pasado, con la consiguiente merma de popularidad por subir la barra de pan o por aumentar los impuestos con los que pagar esa deuda contraída; o decir al panadero que le hace una "quita"<sup>1</sup> sobre la deuda que se vio obligado a realizar, impidiéndole que recupere todos los costes de la misma con el precio de la barra de pan. Además, también se habla de imponerle al panadero una tasa a la producción de panes, ya que, aunque no sea cierto y aunque no se haga en ningún otro sector de la economía, aluden a que tiene su horno amortizado y está ganando demasiado. Como hay crisis y el mensaje de alta rentabilidad y horno amortizado lanzado por los contrarios al gremio de panaderos, pese a su falta de rigor, es muy atractiva y populista, el panadero piensa que el político del futuro optará por la segunda opción.
- En definitiva, el panadero no entiende por qué la Administración toma unas decisiones que encarecen tanto un producto básico y, por otro lado, no da los pasos para que los consumidores, o los Presupuestos Públicos, asuman el coste de sus políticas. Tampoco entiende por qué al final él tiene que acabar pagando parte de esos costes que le han impuesto y sobre los que no ha sido consultado ni es beneficiario.

## **2. Introducción: el precio del suministro de la electricidad en España y los costes que lo componen**

He creído oportuno empezar con un ejemplo, aplicado a otro sector, de lo que está significando el fenómeno del déficit tarifario en el sector eléctrico español, único país y único sector de la economía española donde se está produciendo una situación similar. Aplicadas en otro sector de la economía española, muchas de las cosas que ocurren en el sector eléctrico serían impensables y resultarían absurdas. Pero la realidad es esa: en el sector eléctrico se aplican

<sup>1</sup> Una quita equivale a que no podrá recuperar parte del dinero que se vio obligado a adelantar y cuya devolución le habían garantizado.

unas ideas y unos planteamientos que no pasarían el mínimo filtro de ortodoxia, eficiencia o, simplemente, sentido común, si se intentasen aplicar en cualquier otro sector de la actividad económica.

### a. ¿Qué elementos componen la factura que paga el consumidor por el suministro eléctrico?

Para entender la génesis y situación actual del déficit tarifario, trataré de explicar cómo funcionan los pagos que realizan los consumidores españoles.

Los consumidores eléctricos pagan en sus facturas por dos conceptos diferentes:

Por una parte, pagan una **componente “de energía”** por los costes relacionados con la producción y venta de la energía convencional (producida en centrales nucleares, de carbón, ciclos combinados a gas, hidráulica...). Este coste se genera en un mercado mayorista en el que los comercializadores compran la energía a los generadores para, posteriormente, vendérsela a los consumidores finales. Es pues un componente de coste que se genera a partir de precios en un mercado liberalizado.

Por otra parte, pagan lo que se llama **peajes o tarifas de acceso**, que son los precios regulados que establece el Gobierno para pagar: a) las redes de transporte y distribución por las que circula la energía; b) las primas al régimen especial (a las centrales de energías renovables y cogeneración que necesitan apoyos para ser rentables) y c) otros costes también regulados (como el coste de la Comisión Nacional de Energía, el del Operador del Sistema, las anualidades para recuperar déficits de años anteriores, etc). Es un componente regulado y lo fija la Administración.

Es decir, cuando un comercializador cobra al consumidor, con ese dinero tiene que comprar la energía, pagar los peajes que establece el Gobierno y obtener un margen por su actividad<sup>2</sup>.

Como veremos a lo largo del artículo, el problema de competitividad del coste de suministro en España no proviene de la componente de energía, sino de la componente regulada (peajes o tarifas de acceso).

### b. ¿Qué costes hay detrás del suministro eléctrico?

Antes de entrar en el complejo trabajo de explicar el déficit y sus consecuencias, es necesario profundizar más en los costes que paga el consumidor y su categorización:

a) El coste de producir, transportar, distribuir y comercializar la electricidad (usando el símil, sería el coste de producir y vender la barra de pan incluido el beneficio del panadero). Estos costes son los que, en la figura 1, se denominan “costes propios del sistema”, y representan en la actualidad más o menos el 50% de la factura de los clientes. Como veremos a continuación, la evolución de los mismos ha sido muy eficiente en términos absolutos y en términos comparativos con los principales países europeos.

b) Unos costes que se han ido adicionando a la tarifa por diversos motivos (prestaciones sociales, políticas medioambientales y políticas de cohesión territorial), que no tienen que ver con el suministro eléctrico y han ido encareciendo la factura del consumidor. En el símil equivaldrían al sobrecoste en la barra de pan por apoyar a la industria de las harinas de alta calidad o al sobrecoste por apoyar a la industria de harinas de baja calidad para que no cierre.

c) Unos impuestos (IVA del 18%, y el de electricidad del 5%) que no son consistentes con el carácter de producto esencial y básico que tiene la electricidad y que se utilizan como mecanismos recaudatorios (el de la electricidad va directamente a financiar los Presupuestos de las Comunidades Autónomas; en el símil del panadero con este impuesto se financiaría un hospital).

La suma de los costes “b y c” podría denominarse “Costes asociados a la factura eléctrica” (ver figura siguiente) y, en la actualidad, ascienden a, más o menos, la mitad de lo que pagan los clientes. Intentaremos demostrar, en los siguientes apartados, que es el crecimiento de estas dos componentes las que están provocando la falta de competitividad del coste de suministro y, por ello, es en ellas, y no en las incluidas en el apartado “a” anterior, sobre las cuales hay que tomar las principales medidas.

**Llama la atención que en el coste total de la factura eléctrica, la mitad proviene de costes que no corresponden al coste de suministro propiamente dicho. Éste es el principal factor que provoca la falta de competitividad del precio final de suministro eléctrico en España.**

El coste de producción y el coste de comercialización se establecen en mercados liberalizados.

Una parte de los costes incluidos en “a” (el coste de transporte y de distribución, establecidos por la Administración de manera regulada

<sup>2</sup> Para una mayor información sobre los flujos económicos del sistema eléctrico, consultar el Anexo.

y a los que se puede denominar “coste de acceso propios”) se suman a los costes incluidos en el apartado “b” (“coste de acceso asociados”) y son recaudados de los clientes a través de los denominados peajes o tarifas de acceso.

Los costes incluidos en “b” son una mezcla de elementos variados:

- Costes de índole social: incluye el coste de subsidiar el consumo del carbón nacional (no es competitivo frente a otros combustibles (como el gas o el carbón importado), y por ello se le da un apoyo). También se encuentra en esta categoría el coste del bono social, que es la compensación que se da a los clientes vulnerables para que no les afecten los incrementos en las tarifas.

Como cualquier otra política social en cualquier otro sector, la financiación de ambas partidas debería recaer en los Presupuestos Públicos y no en la tarifa eléctrica.

- Costes provocados por las políticas de cohesión territorial: pagos que se dan a los generadores de las islas y de las ciudades autónomas porque allí es más caro generar electricidad que en la Península, con objeto de que los consumidores de dichos territorios puedan tener suministro eléctrico al mismo precio que los de la península.

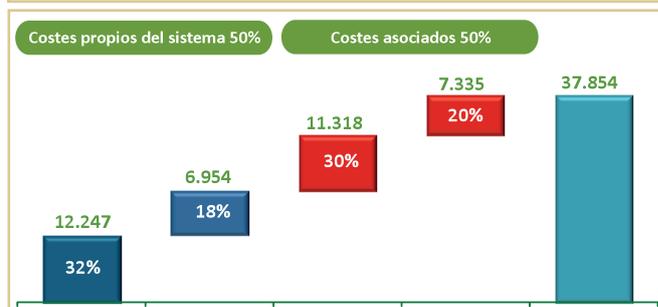
Como cualquier otra política de cohesión territorial en cualquier otro sector, su financiación debería recaer en los Presupuestos Públicos y no en la tarifa eléctrica<sup>4</sup>.

- Costes motivados por decisiones de política económica: es decir, las anualidades que se incluyen en la tarifa cada año para recuperar los déficits que la Administración generó en el pasado. La justificación oficial del déficit era mantener la competitividad de las industrias y el poder adquisitivo de las familias.

Como cualquier otra política industrial, económica o social en cualquier otro sector, su financiación debería recaer en los Presupuestos Públicos y no en la tarifa eléctrica.

- Costes motivados por decisiones de política medioambiental: esencialmente las primas (apoyos) que se pagan a las energías renovables porque las mismas aún no son competitivas respecto de las tecnologías ordinarias y hay definidos una serie de com-

**Figura 1. Costes del sistema eléctrico en 2010<sup>3</sup>**



Fuente: Elaboración propia

promisos de generación eléctrica a partir de renovables que hay que cumplir.

### c. Análisis de la eficiencia de los costes de la factura eléctrica ¿De dónde proviene la falta de competitividad del precio final del suministro eléctrico (precio minorista) en España?

Como veremos a continuación, al igual que ocurre en el ejemplo de la panadería, el hecho de incorporar en los precios de la electricidad conceptos ajenos a los costes propios del sistema, ha hecho que los precios eléctricos finales españoles no sean competitivos en el marco europeo.

Analicemos con un poco más de detalle cómo son de eficientes los distintos componentes de la factura total de electricidad. Es fácilmente demostrable que la falta de competitividad de la tarifa española no tiene su origen ni en el precio de producción de la electricidad en el mercado mayorista ni al coste de las redes. Aunque existe numeroso material para refrendar esta aseveración, para no extendernos en demasía damos algunas pinceladas a continuación:

- a) El coste de producción en España se obtiene en un mercado mayorista de los más competitivos. El resultado es que, de manera mantenida, el precio resultante es de los más bajos en Europa (ver siguiente figura), por lo que este coste no es la razón de la falta de competitividad de las tarifas españolas. De hecho, por este menor precio mayorista frente a la media europea, el consumidor español está ahorrando más de 1.000 M€ al año (considerando un precio inferior de 4 € MWh).
- b) Por otra parte, los estudios comparativos muestran al coste de la distribución en España por debajo de la media de otros países

<sup>3</sup> Se han utilizado datos del 2010 porque los disponibles de 2011 no son definitivos a la hora de cerrar este artículo. El resultado cualitativo de los análisis de dichos datos no se ve modificado con los datos más actuales.  
<sup>4</sup> Por ejemplo, los residentes en las Islas Canarias reciben una ayuda económica para viajar a la Península que proviene de Presupuestos Generales del Estado, no del resto de los viajeros.

Europeos (ver siguiente figura), por lo que este componente tampoco parece ser la razón para la poca competitividad de las tarifas eléctricas españolas. De hecho, puede observarse que, por ejemplo, el consumidor español paga por las redes de distribución 2 €/MWh menos que la media europea, lo que representa del orden de 600 millones de euros menos para el total de la energía.

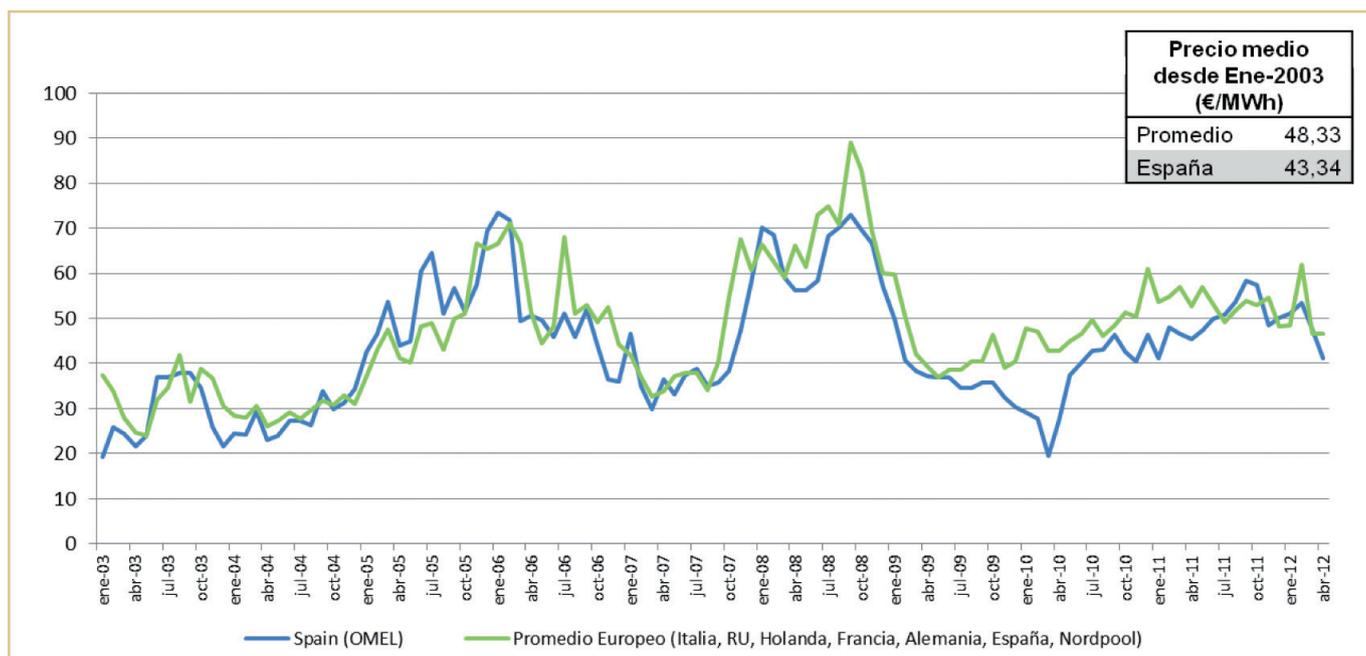
**Por lo tanto, si tanto el coste de producción como el de las redes de distribución son más baratos que las medias europeas de dichos componentes de coste, son el resto de elementos que componen las tarifas eléctricas los que generan la falta de competitividad: una alta fiscalidad y, sobre todo, los costes de acceso asociados que se han ido metiendo en la tarifa sin que debieran haber estado en ella.**

c) Sobre la fiscalidad, una pequeña pincelada sobre su aportación al bajo nivel de competitividad de la tarifa eléctrica en España: España aplica al consumo de electricidad un 18%, y tiene un impuesto de la electricidad de alrededor del 5% cuyo destino

final son las Comunidades Autónomas. El análisis es que no tiene sentido aplicar el 18% del IVA a un producto cuyo precio se tiene tan tutelado y que se quiere contener su impacto en las economías domésticas e industriales. ¿por qué no aplicarle el IVA reducido? Otros países europeos, pese a que no tienen el problema del déficit tarifario, han optado por aplicar valores inferiores al de España (por ejemplo<sup>5</sup>, el Reino Unido ha optado por aplicar un IVA del 5% a los consumidores eléctricos domésticos; Italia aplica un tipo del 10%). Valores inferiores del IVA permitirían una mayor velocidad de adecuación de los peajes y, a su vez, de eliminación del déficit, mitigando el impacto sobre la factura final de los clientes. Pero parece primar más el objetivo recaudatorio de las cuentas públicas que la contención de la factura de electricidad. O lo que equivale a que prima más la solución al déficit de las cuentas del Estado que la solución del déficit de tarifa.

Por otro lado, ¿qué sentido tiene que el impuesto de la electricidad (cercano al 5%) penalice la competitividad de la electricidad, cuando su destino va directamente a los Presupuestos de

**Figura 2. Precios mercados mayoristas en Europa (Eur/MWh)**



Fuente: Bloomberg. Media del precio del mercado diario desde el 1 de enero hasta el 30 de abril de 2012.

<sup>5</sup> [www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf)

las Comunidades Autónomas? ¿No tendría más sentido realizar las transferencias necesarias a las CCAA desde los Presupuestos Generales del Estado, sin que una parte de ellas se extraiga de la tarifa eléctrica, penalizando con ello la competitividad de ésta?

Ninguno de los dos impuestos está siendo considerado, a la hora de analizar medidas de solución al déficit, como elemento que genera falta de competitividad en el coste del suministro eléctrico.

d) Veamos qué ocurre con los costes de acceso asociados.

La principal reflexión es que ninguno de ellos debería estar en las tarifas, o al menos para alguno de ellos no en su totalidad. Su simple presencia en las mismas ya es generadora de falta de competitividad. No tiene sentido que los sobrecostes extrapeninsulares (por encima de 1.800 M€ y que obedecen a objetivos de cohesión territorial), o los apoyos que se dan, mediante primas, a las instalaciones del Régimen Especial (6000-7000 M€/año) que obedecen a políticas medioambientales, con objetivos que trascienden al propio sector eléctrico porque son de índole nacional y deberían afectar, o bien a todos los ciudada-

nos, o en segunda instancia a todos los consumidores de todas las energías, y no sólo a los consumidores de electricidad) o las anualidades del déficit de años anteriores (que superan ya los 2.000 M€/año y que corresponden a una decisión de política económica y social) estén incluidos en las tarifas de acceso.

Además de la merma de competitividad que representa el que los citados costes asociados estén en la tarifa eléctrica, vamos a detenernos en analizar brevemente la partida de costes que más ha crecido en los últimos años, que es la de las primas al Régimen Especial.

Antes de proseguir con este breve análisis, debe quedar clara mi convicción personal de los beneficios que aportan las renovables y de que el futuro pasa ineludiblemente por ellas. Ninguna crítica a ellas como tecnologías ni como apuesta de futuro para alcanzar un sistema energético sostenible, aunque sí, tanto a los sistemas regulatorios ineficientes que pueden establecerse para promocionar su penetración en el mix energético, como a la elección de la fuente de financiación (la tarifa de acceso) que se está utilizando para su financiación. Por ello, no se debe confundir la crítica a una mala praxis regulatoria que se realiza

**Figura 3. Comparativa de la retribución de la distribución en la UE**

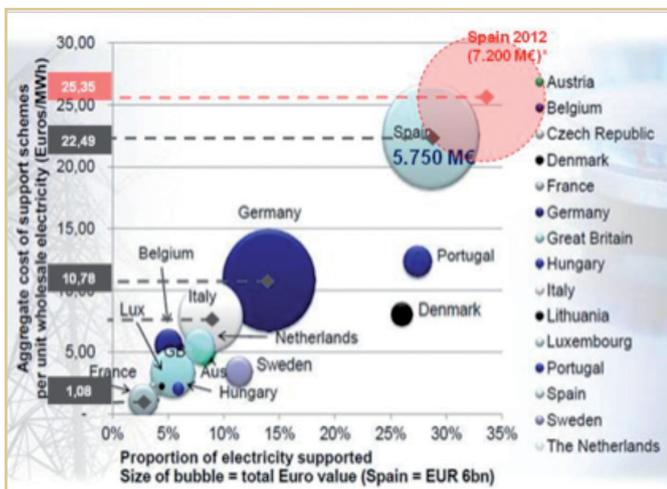


Fuente: Informe KPMG "Estudio sobre el modelo retributivo de la actividad regulada de distribución de energía eléctrica en Europa". Enero 2012

en este artículo con un supuesto ataque a las renovables ni a la licitud de sus apoyos.

Siendo las primas a las renovables un coste regulado, se podrían haber cumplido los objetivos de penetración actualmente alcanzados con mucho menos coste para el consumidor español, o, alternativamente, respetando la cantidad de dinero que se les ha dedicado, haber tenido un mayor grado de penetración de renovables en el sistema energético. O sea, que no ha sido eficiente el sistema de incentivación y planificación de las renovables en España. Esto se puede confirmar con cualquier comparativa de eficiencia en los apoyos a nivel europeo. En la figura siguiente, obtenida de un informe del Consejo de reguladores europeos sobre esta cuestión, se observa cómo ya en 2009 los apoyos a las renovables pesaban mucho más sobre los consumidores en España que en otros países. En la gráfica hay dos elementos que destacan de España: el primero, que el grado de penetración de las energías primadas (renovables + cogeneración) en el mix español (por encima del 30%) es el más alto de Europa. El segundo elemento es que dicha penetración de renovables se hace a mucho mayor coste que otros países: por ejemplo, Portugal y Dinamarca tienen porcentajes similares pero su coste agregado es mucho menor, ya que han alcanzado dicha penetración con tecnologías mucho más baratas.

**Figura 4. Comparativa del Consejo de Reguladores Europeos de los sistemas de apoyo a renovables**

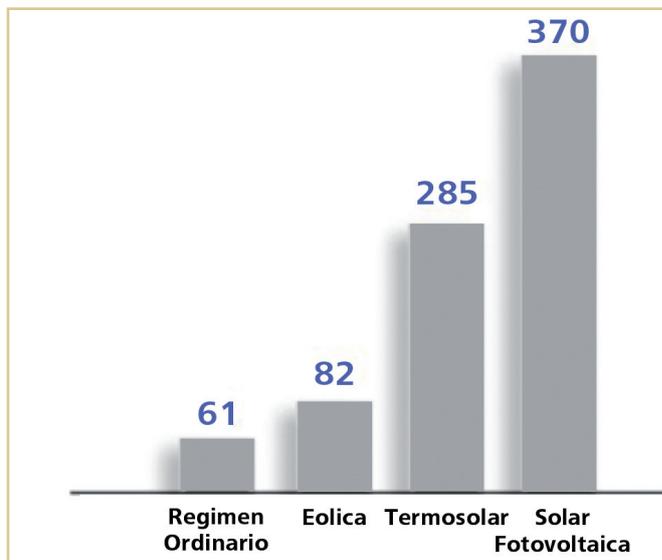


Fuente: CEER (Consejo de Reguladores de Energía Europeos) Informe sobre Apoyo de Energías Renovables en Europa Ref:C10-SDE-19-04a. 04-mayo-2011  
\*Elaboración propia según metodología CEER

La previsión que hemos hecho para 2012 exagera aún más la diferencia de España respecto de otros países.

En la figura 5 puede comprobarse porqué el coste unitario del apoyo es mucho mayor en España. Es evidente que hay que fomentar las renovables, y dado que hoy en día no son competitivas frente a las energías convencionales, hay que apoyarlas económicamente. Hemos dicho que dicho coste de incentivación debería salir, al menos parcialmente, fuera de la tarifa eléctrica. Pero independientemente de que lo paguen los ciudadanos (Presupuestos) o los consumidores eléctricos (tarifa) o el conjunto de consumidores energéticos, la eficiencia debería haber guiado que la penetración masiva y la consecución de los objetivos establecidos se hiciese con la tecnología más eficiente disponible – la eólica - a un coste de 82 euros y no a los 285 o 370 €/MWh de otras tecnologías disponibles. Ello no significa que se tuviera que haber abandonado la fotovoltaica o la termosolar, sino que se debería haberlas apoyado con objetivos más moderados, a través del I+D+i y proyectos de demostración, hasta que se disminuyesen sus costes unitarios. Es importante señalar cómo la curva de aprendizaje de la fotovoltaica ha permitido que sus costes sean en el momento actual del orden de los 120 €/MWh, lo que significa que si el desarrollo masivo que se hizo en el 2008, con pagos cercanos a los 400 €/MWh, se hubiese retrasado y se hiciese a

**Figura 5. Coste medio por tecnologías en España (Euros/MWh)**



Fuente: CNE

día de hoy, los ahorros para los consumidores eléctricos en los próximos 25 años serían enormes. Y dicha curva de aprendizaje también demuestra que la fotovoltaica es una tecnología muy importante a futuro si sigue con dicha tendencia.

Si además analizamos el ratio de lo que aporta cada tecnología en energía comparado con el coste que la misma requiere (ver figura 6, en la que se han usado los datos de 2011 y una previsión del 2013 en base a lo incluido en el registro de preasignación) tendremos otro indicador que parece indicar que los criterios de eficiencia o de aportación a la seguridad de suministro no parecen ser los que guiaron la apuesta de algunas de las tecnologías renovables frente a las más competitivas dentro de dicho colectivo.

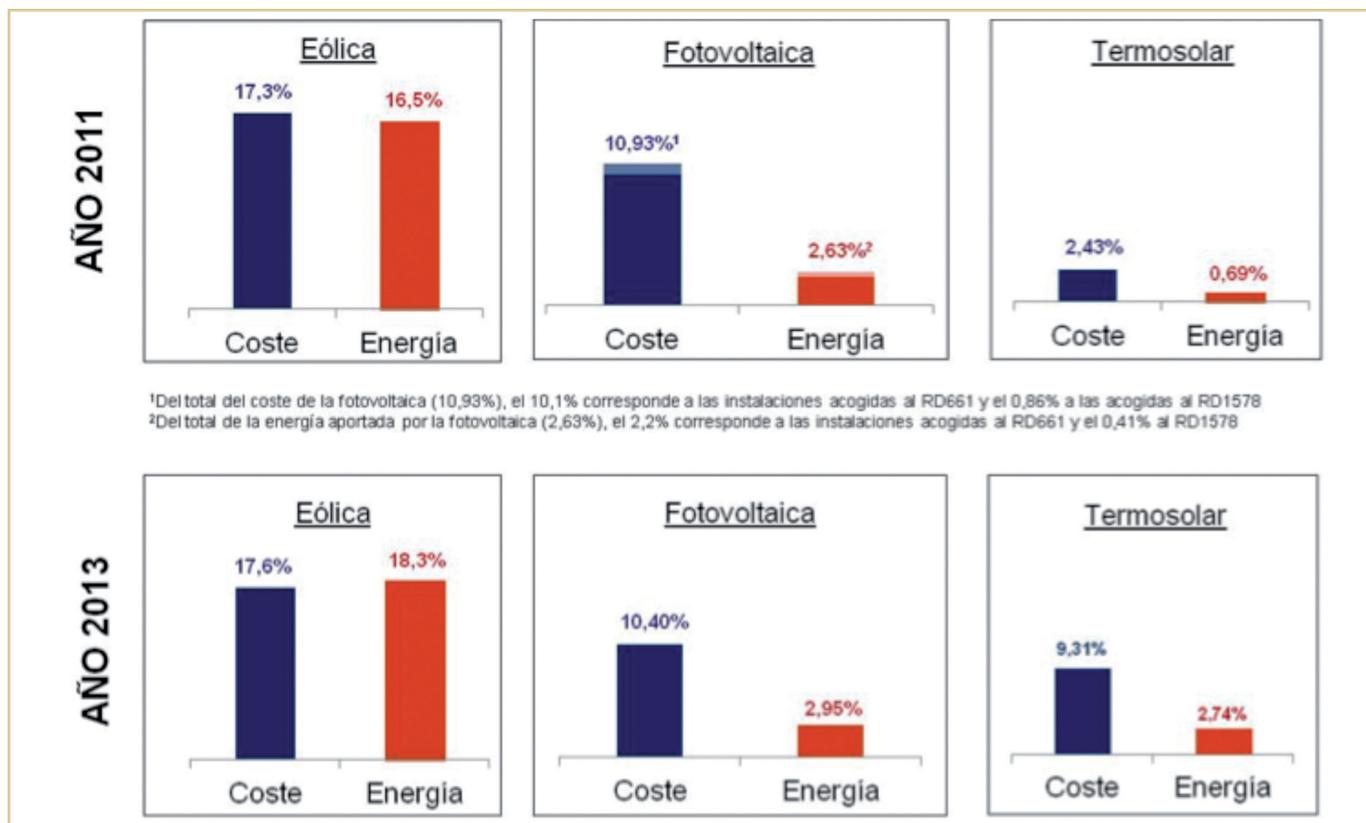
#### d. ¿Son competitivos los precios de la electricidad en España?

En la figura 7 (ver pág siguiente), se presenta una comparativa de los precios finales de los consumidores europeos. En ella se obser-

va que el precio final que se paga en España es poco competitivo respecto al que pagan el resto de consumidores europeos. Y eso a pesar de estar minorada artificialmente ya que el déficit anual no está incorporado en dichas tarifas (por ejemplo, en la tarifa total finalmente pagada por los clientes en 2010, en vez de considerarse los 37.854 M€ (ver figura 1) para pagar todos los costes e impuestos establecidos, en verdad se recaudaron unos 32.300 M€, ya que se permitió por parte de la Administración la existencia de un déficit tarifario de 5.500 M€).

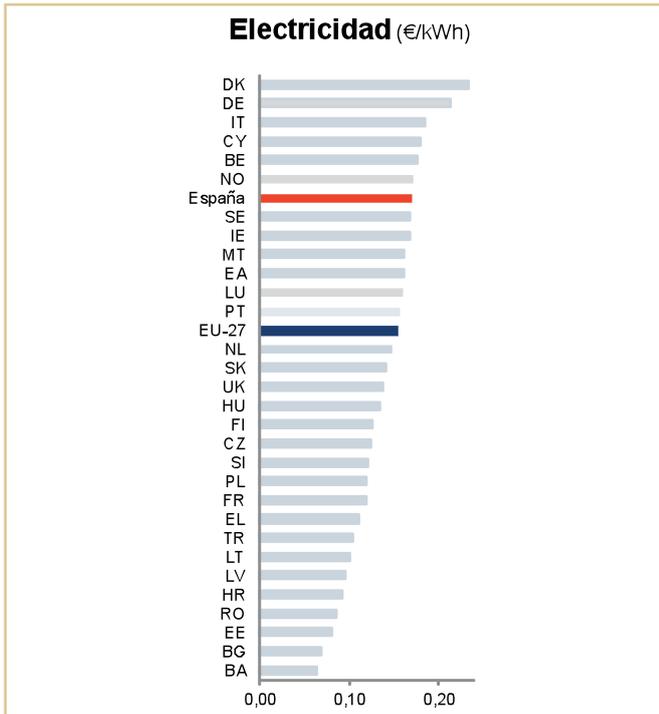
Hemos tratado de explicar en los apartados anteriores los motivos de dicha falta de competitividad, que esencialmente provienen de que las tarifas están soportando costes que no le corresponden, máxime siendo la electricidad un bien básico tan sometido al control de sus incrementos por parte de la Administración. El análisis realizado es clave a la hora de establecer el diagnóstico de la situación actual, para evitar que las medidas que se adopten para solucionar el déficit tarifario sean adecuadas.

**Figura 6. Participación de las distintas tecnologías renovables en coste y en energía**



Fuente: Elaboración propia. Los porcentajes se han calculado respecto al total del mix de generación.

**Figura 7. Comparativa europea de precios de electricidad.**



Fuente: Eurostat y Comisión Europea. Datos primer semestre 2011 consumidor tipo con consumo medio entre 2.500 y 5.000 kWh (sin IVA)

### 3. ¿Qué es el déficit tarifario y cómo se financia?

Se presentan a continuación algunas definiciones que tienen que ver con el déficit tarifario:

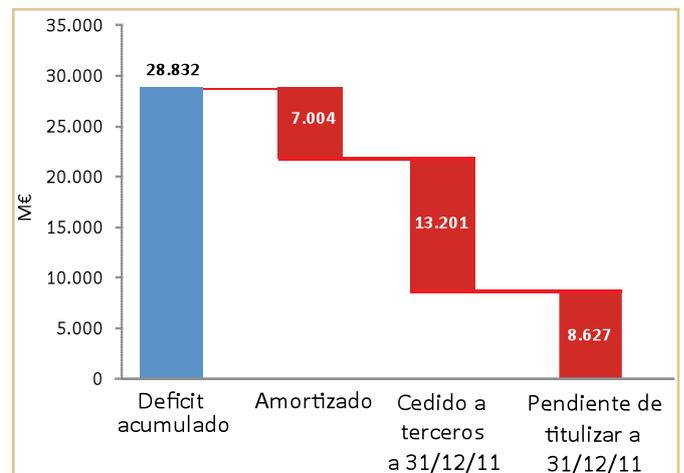
- **Déficit tarifario:** El déficit tarifario es el desfase entre lo que se recauda de los usuarios a través de los peajes y los costes regulados que hay que satisfacer, quebrándose con ello el principio de suficiencia tarifaria, que debe tener en cuenta cualquier sistema de tarificación sostenible.
- **Déficit tarifario anual:**<sup>6</sup> es el déficit tarifario que se genera en un año o el desfase que se produce entre los costes regulados que hay que pagar un año dado y la recaudación por la aplicación de los peajes de acceso que se definen para ese año. En la figura 10 puede observarse cuál ha sido el déficit anual que se ha generado desde 2002 hasta la actualidad.

- **Anualidad del déficit del año "n":** El déficit generado en un año "n" se recupera en los siguientes 15 años mediante un recargo en la tarifa de acceso, o anualidad, que incluye la recuperación de una quinceava parte de déficit del año "n", más los intereses que se generan. A la hora de calcular los peajes de un año, esta anualidad se trata en esos quince años como si fuese un coste más de ese año. Por lo tanto entre los años "n+1" y "n+15", en los peajes de acceso de cada uno de estos años se deberán añadir a los costes anuales el correspondiente a X/15 más intereses del déficit que se generó en el año "n".

Como se han generado déficits muchos años, en la tarifa de un año dado (por ejemplo el año "n+7"), aparecerá no sólo la anualidad correspondiente al déficit del año "n" (o sea X/15 más intereses) sino también las anualidades de todos los años anteriores a dicho año "n+7" en que se hayan generado déficits tarifarios.

La anualidad del año "n" (los X/15 M€) incluida en la tarifa del año "n+7" del ejemplo, se habrá recaudado a través de los peajes de ese año "n+7" y se habrá resarcido a los agentes que tuviesen en sus balances dicha deuda (empresas eléctricas a las que inicialmente se obligó a financiar el déficit, o agentes financieros que hubiesen adquirido los derechos sobre dicha

**Figura 8. Situación de déficit acumulado y pendiente a 31 de diciembre de 2011**



Fuente: MITyC y CNE (Informe 39/2011)

<sup>6</sup> El déficit de un año dado se divide a su vez en dos conceptos: el déficit ex ante, que es el que se prevé antes de que empiece un año, y que se incluye en las tarifas de acceso de ese año, y el déficit ex post o desajustes temporales que se presentan por encima de dicho déficit ex ante una vez transcurrido el año. La introducción de estos dos elementos añadiría complejidad a la explicación, por lo que hemos considerado oportuno solo hablar de déficit anual. Pero sí que es importante señalar que el déficit ex ante, o sea, programar con antelación un desajuste de ingresos, es algo único en la regulación internacional.

deuda mediante el proceso de titulización de la misma, que se explica más adelante).

- **Déficit tarifario total acumulado:** es la suma de todos los déficits anuales que se han generado desde la aparición del primero (véase las figuras 8 y 10). Ascende a unos 29.000 M€. Parte de él ya ha sido recuperado a través de anualidades incorporadas en las tarifas de los últimos años.
- **Déficit tarifario pendiente de recuperar:** es la parte del déficit tarifario total acumulado que aún no se ha recuperado con las anualidades de las tarifas de acceso. En el momento actual asciende a unos 21.830 M€ (ver figura 8). Esta cantidad se adeuda, una parte a las empresas eléctricas que financiaron al origen el déficit, y otra a agentes financieros que, a través de procesos diversos de cesión del derecho a cobrar las anualidades futuras, se han hecho con dichos derechos.
- **Déficit tarifario en los balances de las empresas o pendiente de titularizar:** es la parte del déficit tarifario pendiente de recuperar que aún permanece en el balance de las empresas eléctricas financiadoras del déficit. A cierre de 2011 ascendía a unos 8.627 M€ (ver figura 8).

#### 4. Evolución del déficit. Las llaves regulatorias de la Administración

En cualquier sector de la economía, y salvando los subsidios desde los Presupuestos Públicos que pudiesen establecer para determinados bienes o servicios, son los usuarios quienes pagan por los servicios que demandan aportando los ingresos necesarios a los suministradores de dichos servicios.

Sin embargo, en el sector eléctrico español, la aparición del déficit tarifario, ha hecho que se "invente" una nueva fuente de aportación de ingresos para pagar los costes de suministro: la financiación de dicho déficit que aportan cinco empresas (Hidrocarbónica, Endesa, E.ON, Iberdrola y Gas Natural Fenosa).

Esto ocurrió por primera vez allá por el año 2000. La Administración se encontró con que no podía hacerse frente a los pagos de los costes reales con los ingresos que estaban pagando los clientes a través de las tarifas aprobadas por ella misma. Como la cantidad en aquellos momentos era pequeña (algunas decenas de millones de euros) y ésta provenía esencialmente de un desajuste temporal entre ingresos y costes, provocado porque las tarifas sólo se revisaban una vez al año y las mismas podían desajustarse por incorrectas previsiones de los costes o de ingresos realizados a principios del año, la Admi-

**Figura 9. Las llaves regulatorias de la Administración**



nistración decidió establecer un sistema de financiación, asimismo temporal, para solventar dicha coyuntura. Para ello obligó a cinco empresas a realizar las aportaciones de dichos desajustes pequeños y coyunturales, y cuya financiación se devolvería en pocos meses cuando se realizase la siguiente revisión anual de tarifas.

Esta fue la génesis del problema...

En cualquier otro sistema eléctrico, el problema se habría resuelto con pequeños ajustes de la tarifa (bimestrales, trimestrales o semestrales, más frecuentes según el desajuste que se detecte sea mayor para que no siga creciendo) como dicta la ortodoxia regulatoria. Pero aquí se optó por saltarse dicha ortodoxia y establecer dicha financiación forzosa, en el entendimiento de que era de poco volumen y coyuntural.

Pero la realidad no fue esa...

Antes de proseguir conviene hacer un inciso, de cara a identificar correctamente las responsabilidades de la Administración en la génesis y evolución del déficit.

La Administración tiene en sus manos cuatro "llaves" regulatorias:

- *Planificación energética.* La Administración es la responsable de establecer la política energética y, en especial, la planificación vinculante de todo lo que tenga que ver con actividades reguladas (la producción de energía eléctrica convencional está liberalizada desde 1998 y no entra dentro de la planificación energética). Por ejemplo, la Administración es la que aprueba las redes de transporte y distribución de gas y electricidad que deben ser construidas o la que decide cuántas renovables, en qué momento y de qué tipo, hay que tener en España. Dicha planificación debe estar soportada por estudios, debates y audiencias que le den el rigor y la sostenibilidad necesarias. Al definir dicha planificación, la Administración tiene toda la capacidad de decidir ir más allá de las decisiones más eficientes desde el punto de vista particular del sector eléctrico. Por ejemplo:

- puede decidir incentivar medidas de gestión de demanda (incentivos a interrumpibilidad o a programas de eficiencia de manera que se reduzca la demanda) frente a medidas que fomenten más capacidad instalada;
- o ir más allá en los objetivos de renovables que los compromisos internacionales adquiridos, porque considere que es bueno para el país en general;

- o decidir apostar por un impulso masivo a una determinada tecnología renovable, más cara que otras disponibles, porque le interesa crear (en el caso de algunas renovables) un subsector industrial porque piense que esto puede ser positivo por alguna razón;

- o apoyar el carbón autóctono porque le interese un sector industrial como mecanismo de apoyo social a una determinada región;

- etc.

Todo ello entra dentro de las competencias de la Administración. Pero lo anterior debería cumplir, al menos, con los siguientes requisitos:

- Que existan dichos estudios que demuestren las bondades del alejamiento de las soluciones más eficientes, y que sea de conocimiento de la sociedad en general.

- Que se tenga asumido que los sobrecostes que generan las decisiones de política económica (por ejemplo, la creación o el subsidio a un determinado sector industrial) alejadas de las soluciones eficientes desde el punto de vista estricto del sector eléctrico deben ser financiadas por los presupuestos públicos, para evitar minar la competitividad de la tarifa eléctrica.

- *Sistemas retributivos de las actividades reguladas.* Para las actividades reguladas, la Administración decide su régimen retributivo y la forma de ajustarlo o revisarlo en el tiempo. Al ser actividades reguladas debe garantizar a quien invierta en ellas (en redes o en energías que requieren de apoyos, como las renovables o la cogeneración) una rentabilidad razonable y acorde al riesgo que se asume en dichas actividades reguladas y una predictibilidad sobre los potenciales mecanismos de ajuste de la retribución que otorgue las adecuadas garantías regulatorias. Todo ello debe hacerlo de manera eficiente, evitando sobre-rentabilidades, para defender el interés de los consumidores.

- *Establecimiento de fuentes de financiación de las actividades reguladas.* La Administración dispone de la capacidad para definir los mecanismos de financiación que permitan hacer sostenible la política energética y retributiva que ha definido. Podrá optar porque una parte de la política energética se financie de Presupuestos Públicos y otra, por ejemplo, de la tarifa eléctrica, o que lo paguen el conjunto de los consumidores energéticos, en el caso de las energías renovables.

- *Política tarifaria.* Dispone también la Administración de la propia gestión de la tarifa eléctrica, en la que debería garantizar que los costes asignados a la misma son recaudados de manera puntual, sostenible y eficiente, y que las señales económicas que dan dichas tarifas guían las decisiones de consumo de manera eficiente.

Sólo la Administración tiene capacidad sobre las cuatro llaves. Y, como veremos a continuación, a través de una inadecuada gestión de las cuatro llaves se ha creado el problema del déficit.

Volvamos a los inicios del déficit. A partir del año 2001, el déficit pasó de ser una herramienta de carácter técnico para financiar desajustes pequeños y coyunturales a lo largo de un año, a ser una potente herramienta política que creaba enormes desajustes tarifarios y cuyo plazo de recuperación de las cantidades aportadas por los financiadores supera la decena de años.

El déficit ha acabado convirtiéndose en un perverso mecanismo que ha permitido en el corto plazo transmitir mensajes políticos positivos sobre temas medioambientales (ambiciosos objetivos de tecnologías renovables, que iban más allá de los compromisos internacionales adquiridos), o sobre la alta seguridad de suministro (mucho sobrecapacidad) e incluso, mensajes positivos en relación al control de precios energéticos de corto plazo (tarifas bajas).

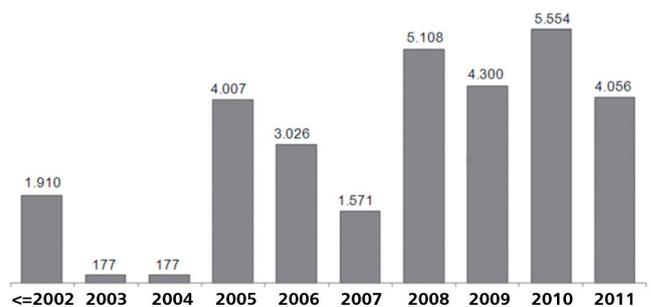
Líderes mundiales en electricidad limpia; bajas tarifas finales y mucha seguridad basada en mucha potencia instalada... ¿Cómo se había conseguido tal "milagro"?

El milagro tiene truco, disfrazado de la figura del déficit actuando como "alfombra" bajo la que ocultar a los clientes/electores actuales los altos costes de dichas políticas. Y todo ello, obligando a cinco empresas a financiar dicha política. Serán los clientes del futuro quienes pagarán los costes no cubiertos en la actualidad y los políticos del futuro los que sufrirán los problemas creados por la inadecuada gestión de las cuatro llaves por parte de los políticos del pasado. Y dado que ya llevamos muchos años con déficit, el futuro se ha hecho presente.

Lo que empezó siendo un "pequeño" alejamiento de la ortodoxia regulatoria, se ha convertido en algo de una magnitud muy importante (ver gráfica siguiente). Y la cantidad ha ido creciendo y creciendo hasta alcanzar valores de déficits acumulados cercanos a los 30.000 M€, de los que quedan por recuperar de las tarifas futuras cerca de 22.000 M€ y con déficits anuales que han superado en algún año los 5.500 M€.

Un auténtico despropósito.

**Figura 10. Evolución del déficit de tarifa**



Fuente: CNE.

Hasta 2007, la Administración fue utilizando determinados argumentos para justificar mecanismos de intervención de ingresos a determinados agentes para ir conteniendo el déficit. Estos argumentos eran del tipo:

- "el mercado mayorista es poco fiable porque está controlado por pocos agentes", motivo por el cual se tenía la excusa para no considerar en las tarifas finales el precio real que surgía del mercado,
- "hay que quitar los pagos de potencia a las hidráulicas y nucleares porque están amortizadas" aunque dichas centrales estuviesen prestando el servicio por el cual se les retribuía y aunque fuese falso que estuviesen amortizadas. Este argumento de la amortización como argumento para intervenir rentas es recurrente por algunas personas, pero paradójicamente sólo se plantea para el sector eléctrico. Aunque fuese cierto que estuviesen amortizadas, no tiene ningún sentido su aplicación en un mercado liberalizado;
- o el tantas veces repetido "las empresas se forran" mezclando interesadamente como argumento para la intervención de ingresos los beneficios obtenidos en el extranjero con los nacionales, u obviando que los beneficios absolutos, al compararlos con el alto valor de los activos y la alta base de accionistas, representaría una rentabilidad unitaria baja; etc.

La realidad ha ido dejando las cosas en su sitio y demostrando la falsedad de dichos argumentos (que no por muy repetidos se convierten en realidad):

1. el mercado mayorista eléctrico español se ha convertido en uno de los más competitivos y con los precios más bajos de Europa,

como reconocen las propias autoridades reguladoras españolas y europeas;

2. los activos hidráulicos y nucleares no están amortizados, además de que eso no debería ser ningún motivo para intervenir sus ingresos estando en una actividad libre;
3. La rentabilidad de las empresas tradicionales por su actividad española ha ido cayendo sistemáticamente y está totalmente contenido.

**Diagnósticos incorrectos dan lugar a medidas incorrectas. Y el único diagnóstico correcto es que el único responsable del déficit tarifario ha sido y es la Administración.**

A partir del año 2009, la situación que se había generado en las empresas financiadoras del déficit (obligándolas a financiar cada vez cantidades mayores y, de vez en cuando, interviniendo sus retribuciones mediante modificaciones de sus marcos legales) era tan crítica que se aprobó una normativa para posibilitar que las empresas pudiesen ceder (titulizar) a una entidad nueva, llamada FADE (Fondo de Amortización del Déficit Tarifario) los derechos de cobro futuro de la deuda que tenían en sus balances. Una vez cedidos estos derechos, el FADE subasta diferentes productos financieros (por ejemplo bonos) para que agentes del mercado financiero aporten los fondos necesarios para hacerse con los derechos que las empresas eléctricas han transferido al FADE. Los ingresos obtenidos en dichas subastas son transmitidos por el FADE a las empresas eléctricas, que descuentan de sus balances la parte de la deuda por cobrar que tienen, al tiempo que los adjudicatarios de las subastas de FADE se quedan con el derecho a percibir del sistema tarifario las anualidades incluidas en las tarifas de acceso de los siguientes años. El pago de las deudas que se realiza a los nuevos titulares de los derechos (los bonistas de FADE) es igual que el descrito anteriormente cuando la deuda está en el balance de las cinco empresas eléctricas<sup>7</sup>.

De esta manera, se desbloquean parcialmente los balances de las empresas eléctricas pudiendo dedicar sus recursos a realizar sus funciones habituales de inversión y explotación, dejando de ser empresas financiadoras a la fuerza.

En un contexto de crecimiento del déficit tarifario, a lo largo de 2009 y 2010, se promulgaron tres Reales Decretos-Ley<sup>8</sup> que establecían

una serie de compromisos mediante los cuales la Administración asumía a futuro la obligación de disciplinarse en su política tarifaria (aunque dicha disciplina debería haberse cumplido sin necesidad de nueva normativa, ya que el marco legal ya vigente desde el año 1997 -la Ley 54/1997- ya establecía el principio de suficiencia tarifaria a cumplir por la Administración). Para ello se establecieron déficits máximos anuales decrecientes y se concretó el año 2013 como el de eliminación del déficit. De paso, esas normas introducían nuevas obligaciones en algunas de las empresas eléctricas, que volvían a mermar sus ingresos o a aumentar sus costes (por ejemplo, obligar a asumir el coste del bono social y el coste de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, seguir financiando el déficit, pasar a pagar peajes de transporte, limitar retribuciones de la fotovoltaica, etc.). Todo ese conjunto de elementos supuestamente daba sostenibilidad a la regulación del sector.

Cabe señalar que los tres Reales Decreto-Ley no fueron simultáneos; por ejemplo, el Real Decreto-Ley 6/2010 vino a aumentar aún más los límites de déficit que había establecido el Real Decreto-Ley 6/2009, debido a que con posterioridad a la publicación de éste, la Administración había vuelto a incumplir las obligaciones legales establecidas pocos meses antes.

Pero el tema no paró ahí. Después de promulgado el RD-Ley 6/2010, la Administración volvió a gestionar de manera inadecuada las cuatro "llaves" citadas anteriormente, disparándose de nuevo el déficit:

- Planificó de manera ineficiente: existiendo el problema del déficit, publicó un Plan de Renovables que apostaba por una planificación cara, que iba más allá de los compromisos de renovables del 20% en 2020 y, además, lo hacía apostando por tecnologías muy caras, sin explicar las ventajas de optar por las mismas frente a otras opciones tecnológicas más eficientes disponibles, que hubiesen representado menos costes para el consumidor eléctrico;
- Estableció normativas retributivas ineficientes, que no tuvieron en cuenta el grado de madurez de las tecnologías a la hora de establecer los apoyos. Dichas normativas incentivaron de manera ineficiente (en precios y cantidades) y de manera masiva determinadas tecnologías renovables, pese a que existía sobrecapacidad en el sistema, y pese a que había tecnologías renovables mucho más baratas, generando unos sobrecostes de decenas de miles de millones de euros que presionarán la tarifa en las próximas décadas.

<sup>7</sup> Para un análisis en detalle de la financiación del déficit tarifario y su encaje en los flujos económicos del sector eléctrico ver anexo (*El déficit tarifario en el marco de los flujos económicos en el sistema eléctrico español*).

<sup>8</sup> Real Decreto-Ley 6/2009, Real Decreto-Ley 6/2010 y Real Decreto-Ley 14/2010

- Pese a que los Reales Decretos-Ley aprobados establecían el inicio de una limpieza de la tarifa de los costes que no le correspondían (en este caso, un proceso gradual de paso a Presupuestos Generales del Estado en cuatro años del sobrecoste extra-peninsular), no se ha cumplido dicho proceso, aumentándose el déficit.

También en dirección contraria a dicha limpieza de costes, se promulgó una nueva normativa que incentivaba el consumo de carbón nacional, más caro y más contaminante que otras alternativas disponibles de producción de electricidad, en clara contradicción con los objetivos de lucha contra el cambio climático, en contra de la competitividad y en contra de la defensa del mercado, al tiempo que se presionaba la tarifa con un sobrecoste que en 2011 la CNE ha estimado en unos 350 M€, aumentando con ello el déficit.

- En las diferentes revisiones trimestrales que ha habido hasta el momento actual, se han incumplido los compromisos de eliminación del déficit, que la propia Administración fijó a lo largo de 2009 y 2010, al establecerse subidas tarifarias muy por debajo de lo necesario para cumplir los límites. El incumplimiento ha sido tan evidente, que el Tribunal Supremo ha dictado recientemente varios Autos y Sentencias obligando a la Administración a que cumpla la legalidad vigente.

Más recientemente, el Real Decreto-Ley 1/2012 hace un intento de parar a futuro los altos costes de la planificación debidos a algunas

tecnologías renovables caras. Siendo esto loable y necesario, dicha normativa explicita los errores de la política de planificación ineficiente del pasado y vuelve a apuntar sobre los problemas de inestabilidad regulatoria que sufren las inversiones del sector eléctrico español.

En definitiva, son numerosos los ejemplos de la incoherencia que se tiene con la tarifa eléctrica, a la que por un lado se le incorporan costes que no le corresponden o impuestos de un bien de consumo normal, y por otro se le aplican unos controles a su crecimiento que corresponden a un bien básico. Como se diría de forma coloquial, no se puede “soplar y sorber” al mismo tiempo.

La Administración actual parece motivada a finalizar de manera definitiva con este problema, anunciando nuevas medidas que eliminen el déficit. Espero que esta vez el diagnóstico sea correcto y las medidas que se adopten sean más efectivas que las que se han ido adoptando en los últimos años.

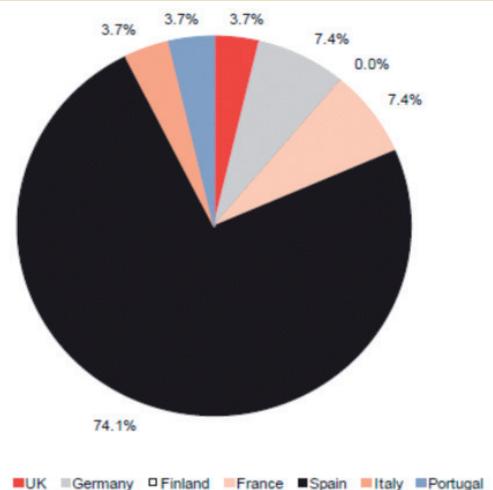
### 5. Efectos negativos y distorsiones creados por el déficit tarifario

La falta de ortodoxia en la regulación eléctrica y, en particular, el mantenimiento de un déficit tarifario sistemático han planteado problemas de eficiencia económica, barreras al desarrollo de la actividad de comercialización y, en especial, una percepción muy negativa entre los analistas e inversores, cuyo impacto va más allá del sector eléctrico, perjudicando la imagen de España como destino de inversión.

**Figura 11. Resultados de encuesta Nomura sobre riesgo regulatorio**

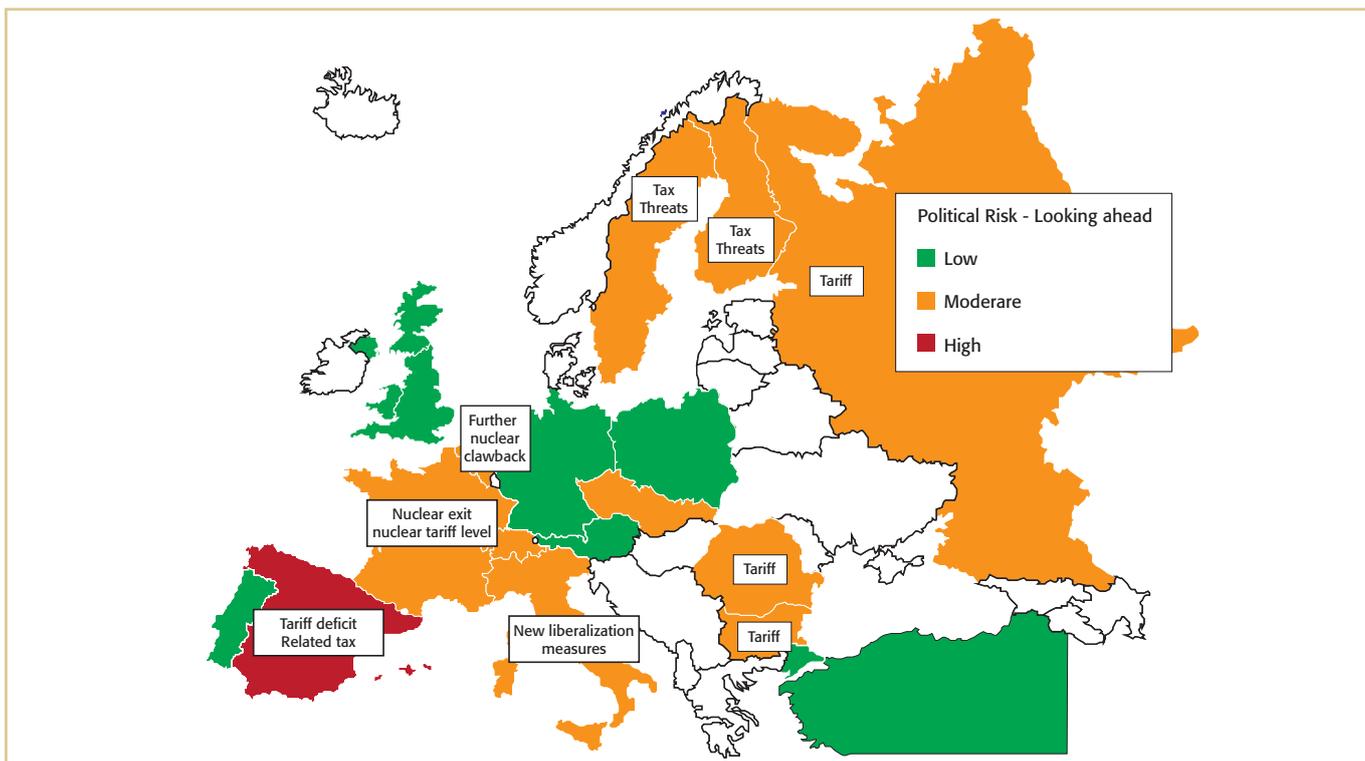
Fig. 11: In which of these countries is political risk highest for utility companies? (choose one)

Answer Options	Response Percent
UK	3.7%
Germany	7.4%
Finland	0.0%
France	7.4%
Spain	74.1%
Italy	3.7%
Portugal	3.7%



Fuente: Nomura, noviembre de 2011

**Figura 12. Mapa de riesgos para las *utilities* europeas**



Fuente: Exane PNB Paribas

### a. Riesgo regulatorio

El efecto sobre la credibilidad regulatoria del sector eléctrico español ha sido enorme: tanta intervención de normativas retributivas en contra de derechos de los agentes eléctricos, y la falta de voluntad política de, o bien trasvasar costes a Presupuestos Públicos, o bien afrontar subidas de tarifas con la que ir solucionando el problema del déficit, ha sido percibido por los mercados de capitales con preocupación, lo que a la postre significa un empeoramiento de la prima de riesgo y un encarecimiento de la financiación privada.

Lo descrito en los apartados anteriores ha provocado el deterioro de la calidad regulatoria española, con lo que ello significa para el coste de capital y la atracción de las inversiones que deben realizarse.

En una encuesta de Nomura de noviembre de 2011, el 75% de los 40 inversores con los que contaba la muestra daba a España como el país europeo en que las *utilities* tienen mayor riesgo regulatorio.

Similar conclusión extrae Exate-BNP Paribas recientemente (abril de 2012) cuando realiza un mapa de riesgos (ver figura siguiente)

y coloca a España como el país con mayor riesgo regulatorio y lo justifica en la existencia del déficit de tarifas.

En la siguiente figura, se ha incluido una selección de citas en la que puede comprobarse cómo los analistas perciben un importante riesgo regulatorio derivado de las decisiones regulatorias que se han venido adoptando (injerencia política en la actualización tarifaria buscando rendimientos electorales, excesivo número de intervenciones regulatorias,...). Esto se constituye como un elemento desincentivador de la inversión en activos eléctricos, que unido al impacto negativo sobre la situación económico-financiera de las empresas obligadas a la financiación del déficit, supone una barrera importante al papel dinamizador de la economía del sector eléctrico como principal inversor industrial en España.

### b. Distorsiones de eficiencia

En cuanto a los problemas de eficiencia, limitar los incrementos tarifarios del presente de forma artificial, financiándolos con cargo al consumo futuro, eleva el consumo presente respecto a los niveles de consumos requeridos y eficientes en un modelo sostenible.

**Figura 13. Reacciones de analistas a las decisiones regulatorias en España a lo largo de 2010 y 2011**

CITI	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ We see <b>Spain</b> as carrying the <b>greatest</b> current <b>political risk</b></li> <li>✓ Unsurprisingly the Spanish <b>electricity tariff</b> continues to be used <b>as an electoral tool</b></li> </ul>
Bank of America Merrill Lynch	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Spanish utilities should be the next zapato to drop</li> <li>✓ <b>When politicians attack...</b> Utilities are <b>captive industries that cannot shift assets</b> and have proven prime targets for political expediency. Add a touch of 'common goods' <b>fundamentalism</b> and <b>governments can comfortably justify intervention on anti-nuclear, anti renewable and/or anti austerity tickets</b></li> </ul>
JBCM	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ We regard the decision as <b>purely vote-catching, contrary to economic logic (and to the government's own energy policy)</b></li> </ul>
JP Morgan	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ One way or the other, in the end the government will be <b>artificially depressing the last resort tariff</b> and therefore would <b>force a new government to</b> theoretically increase prices on 1 January by at least 18%</li> </ul>
CITI	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En un informe publicado en sep 2011 identifica <b>27 intervenciones regulatorias en Europa</b> que <b>han supuesto un coste para el consumidor de 200.000 M€</b>, siendo <b>11 de ellas españolas</b></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a informes de analistas a lo largo de 2010 y 2011.

Lo contrario ocurrirá en el futuro, cuando se disuada de consumir aunque la energía pueda estar barata, porque se están pagando numerosas anualidades de déficit de años anteriores.

Esta distorsión al consumo de electricidad es una señal que conduce a decisiones ineficientes (tanto en el caso de particulares como de empresas) en relación a:

- la elección de fuentes energéticas (electricidad vs gas);
- la decisión de cuánto consumir;
- las decisiones en equipos consumidores de energía, etc.

La adopción de estas decisiones en base a señales de precio eficientes es uno de los elementos básicos para avanzar en la mejora de la eficiencia energética, identificada como la principal medida para hacer frente a los retos del modelo energético, más aun en España que cuenta con una elevada intensidad energética y una alta dependencia energética exterior

Poniendo en contexto europeo la distorsión de precios generada por el déficit tarifario, el peor comportamiento registrado por la intensidad energética española (consumo energético/PIB) respecto a los países de nuestro entorno, tiene entre sus condicionantes el hecho de que los consumidores eléctricos han ido siguiendo las

señales que se han lanzado desde un sistema tarifario, que lejos de fomentar la eficiencia energética ha fomentado el consumo.

Junto a esto, el mantenimiento artificial de unas tarifas por debajo de lo que correspondería, al tiempo que se prima a las tecnologías más emisoras, contribuye al incremento de emisiones de CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, partículas y SO<sub>2</sub> al inducir a un consumo energético por encima del óptimo, dificultando el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España en esta materia.

Un consumo energético distorsionado tiene también implicaciones negativas en términos de dependencia energética y de balanza comercial, ámbito en el que España es especialmente vulnerable al cubrir cerca del 80% de sus necesidades energéticas con importaciones.

### c. Barreras a la comercialización y al desarrollo de mercados de futuros

Hasta la total desaparición de las tarifas integrales en 2009, el déficit de tarifa había supuesto un grave impedimento al desarrollo de la comercialización libre debido a la imposibilidad de que los comercializadores pudieran competir en el mercado con unas tarifas integrales por debajo de costes que sirvieron de refugio a los consumidores.

Lo mismo ocurría con los mercados de futuros, que no se pudieron desarrollar debido a que las múltiples intervenciones regulatorias hacían que el riesgo regulatorio fuese muy superior al riesgo de mercado que tratan de gestionar dichos mercados de futuro.

## 6. Algunas líneas de actuación para solucionar el problema del déficit

### a. ¿Cómo debería ser la actuación de la Administración con relación a las cuatro llaves que gestiona? Necesidad de procedimientos administrativos

La Administración tiene plena capacidad para diseñar la política energética que consideren oportuna. No obstante, se le debería exigir el cumplimiento de una serie de requisitos para que dicha política sea eficiente y sostenible.

Recordemos las cuatro llaves de que dispone la Administración:

- Planificación energética.
- Sistemas retributivos de las actividades reguladas.
- Establecimiento de fuentes de financiación de las actividades reguladas.
- Política tarifaria.

Una política energética ortodoxa pasa por establecer los objetivos que pretende la misma, analizar las opciones disponibles y sus potenciales consecuencias en términos de sostenibilidad, seguridad de suministro y competitividad, y optar por la que se considere más adecuada, concretando a continuación el pertinente marco económico y legal que permita su consecución.

Puede decirse que en España no ha existido política energética ortodoxa. Si hubiese habido una política energética ortodoxa, habría estudios que la sustentarían y que permitirían disponer de respuestas a las inconsistencias que han llevado a la situación actual en que se encuentra el sector. Y es evidente que no han existido tales estudios.

El análisis de la política energética española muestra que ha adolecido de importantes debilidades que, como se ha comentado, han introducido señales muy negativas a los inversores.

Tomando el ejemplo de las energías renovables, el proceso ha seguido la siguiente dinámica (con decisiones explícitas y en algunos casos implícitas):

- se ha tomado la decisión de incentivarlas (primera decisión que consideramos adecuada);

- en un momento dado se decide ir más allá del compromiso adquirido por España e incentivar tecnologías más caras que otras opciones disponibles (segunda decisión, de la cual no se dispone de los estudios que justifican las bondades de ir más allá);

- se establece que la fuente de financiación sean las tarifas eléctricas (tercera decisión, de la cual tampoco existen estudios que demuestren la bondad de esta decisión y de cómo afectará la misma a las economías domésticas y a los clientes industriales).

- Posteriormente, tras darse cuenta de la pérdida de competitividad que tal política de incentivación genera, se toma la decisión de trasvasar a clientes futuros, mediante la limitación de los incrementos tarifarios, el coste que el fomento de la política de renovables puede provocar en el cliente actual (cuarta decisión, de la cual tampoco existen estudios que analicen los efectos sobre la intensidad energética, o sobre los efectos económicos y de bienestar de los clientes futuros, etc).

- Una quinta decisión sería haber obligado a cinco empresas (no a todas) del sector eléctrico, y no al sector financiero, a realizar la financiación de tal política de incentivación, sin analizar si esto podía poner en riesgo la sostenibilidad de las mismas.

- Una sexta decisión ligada a la anterior es que la financiación la realizaran las empresas holding en vez de las empresas que realizan actividades reguladas en España, como hubiese sido lo lógico en un régimen de separación de actividades como el establecido en la normativa española y siendo el déficit de tarifas un problema ligado a las actividades reguladas en España.

- Y una séptima decisión la configuran las distintas iniciativas que han ido modificando los marcos retributivos de las renovables más allá de los controles que ya estaban establecidos en las normas iniciales, aumentando la inseguridad regulatoria de los inversores.

¿Qué estudios han soportado estas decisiones? ¿Dónde están las bondades de dichas decisiones y el análisis de riesgos que las mismas generaban?

Dada la relevancia de todo lo anterior, deberían concretarse normativamente los procesos administrativos que gestionan de manera eficiente las cuatro llaves señaladas, para que se de credibilidad a unas actividades, y a unas inversiones, cuyo desarrollo y cuya

recuperación se realiza a lo largo de muchas legislaturas políticas, y a las que el riesgo regulatorio tanto les afecta.

Sin perjuicio de lo anterior, se presenta a continuación una selección de algunas de las medidas que podrían adoptarse para solucionar el problema del déficit tarifario.

### **b. La principal medida: la recuperación de la credibilidad regulatoria**

Es crítico recuperar la credibilidad en las actuaciones de la Administración en el sector eléctrico, ya que son demasiadas las ocasiones en que se han hecho promesas que se han incumplido o se han tomado medidas normativas en contra de los principios de la política energética. Se han incumplido los marcos legales y normativos que la propia Administración se había dado, y que había transmitido a los agentes y a los mercados de capitales. Los ejemplos son numerosos y no viene a cuento enumerarlos aquí, pero sí recordar el efecto tan pernicioso que tiene para la atracción de capitales a un coste bajo para la economía nacional, en un marco de competencia global, el hecho de que la normativa eléctrica española sea percibida como poco transparente y poco predecible. Es urgente una reforma de la regulación del sector eléctrico, pero esta reforma debe hacerse sobre una visión del funcionamiento del sector a largo plazo. Actuar puntualmente para reformar fallos aislados no servirá para recuperar la confianza y la credibilidad del sistema.

### **c. Actuaciones principales para acabar con el déficit tarifario**

Tal y como se ha señalado anteriormente, el punto de partida para abordar la solución al problema del déficit tarifario es la ruptura con el círculo vicioso derivado de la falta de ortodoxia en la regulación y su discrecionalidad.

Las medidas deberán enmarcarse en torno a cinco grandes bloques:

- 1) Eliminar de las tarifas conceptos de coste que no le corresponden, y adecuar su fiscalidad a la de un bien básico.
- 2) Medidas sobre actividades reguladas: ajustar la planificación a la situación de demanda que surge de la crisis, y adecuar las retribuciones de las actividades reguladas que tienen sobre-retribuciones respecto de una retribución razonable.

3) Suficiencia tarifaria: ajustar tarifas a costes de suministro garantizándose normativamente el cumplimiento del principio de suficiencia tarifaria para que no se haga uso electoralista de las tarifas eléctricas.

4) Incremento de ingresos adicionales a las tarifas (inyección al sector eléctrico de las subastas de CO<sub>2</sub>, etc)

5) Cambio en el sistema de financiación del déficit mientras exista: emisiones FADE para el déficit pasado y el ICO como financiador de los nuevos déficits

## **7. Conclusiones**

A lo largo del artículo se ha tratado de explicar lo que significa el déficit tarifario, su génesis y evolución, los efectos negativos que genera y una propuesta de medidas para salir de la situación actual en que se encuentra el sector eléctrico.

A modo de resumen se presentan las principales conclusiones que se pueden extraer del artículo:

*1. Es necesario concretar normativamente el establecimiento de procedimientos para que las Administraciones (actuales y futuras) cumplan de manera eficiente con las cuatro llaves de las que son responsables:*

*a. Planificación energética.*

*b. Sistemas retributivos de las actividades reguladas.*

*c. Establecimiento de fuentes de financiación de las actividades reguladas.*

*d. Política tarifaria.*

*2. La falta de competitividad de la tarifa eléctrica proviene de que la misma ha estado soportando costes que no le deberían corresponder. Entre dichos costes estarían:*

- *Extra-costes de políticas ambientales (primas a las renovables, planes de eficiencia<sup>9</sup>, etc.)*

<sup>9</sup> Los planes de eficiencia sirven para financiar programas de eficiencia energética por distintas administraciones (central, autonómicas...) en cualquier sector. Por ejemplo, desde cambiar ventanas a planes de transporte público.

- *Extra-costes de política social (apoyo al carbón nacional)*
- *Extra-costes de políticas de cohesión territorial (extra-coste extrapeninsulares)*
- *Extra-costes de política económica (anualidades del déficit tarifario)*

Estos costes deberían atribuirse a los Presupuestos Generales del Estado o ser compartidos con otros sectores energéticos.

3. En el caso del apoyo a las renovables, debería definirse un sistema de reparto de estos extra-costes ambientales entre el conjunto de los consumidores energéticos<sup>10</sup>, por ser costes originados por el consumo final de todos los tipos de energía.

El hecho de que el sector eléctrico sea aquel en el que es más eficiente su introducción, y por tanto asuma un peso predominante

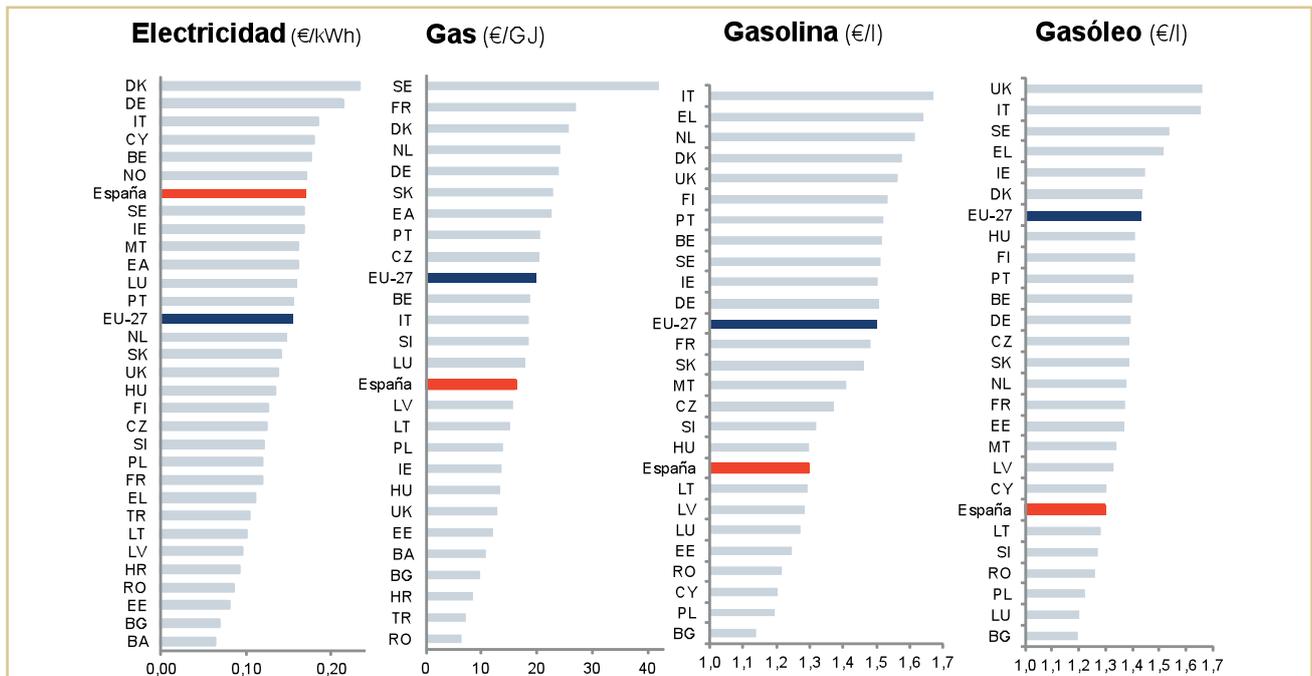
en su cumplimiento, no implica que deban ser los consumidores eléctricos los que asuman casi en exclusiva la financiación de un objetivo que la política energética estableció sobre el consumo energético total.

En ese sentido es interesante analizar la figura siguiente, que recoge la comparativa europea de los precios finales (incluidos impuestos) de electricidad, gasolinas, gasóleos y gas natural.

Se aprecia que la electricidad en España está en la banda alta de precios, mientras que ocurre lo contrario en los otros tres productos: y esto, dado que el precio de las *commodities* (gas, petróleo) es similar en todos los países, es debido a que tienen una fiscalidad más favorable que la de la media de la UE- De lo anterior, se podría deducir que:

- Los precios que se observan en España corresponden a los de un país productor de petróleo y gas natural. Como sabemos, esto es algo muy alejado de la realidad.

**Figura 14. Comparativa internacional de precios de electricidad, gas y productos petrolíferos**



Fuente: Eurostat y Comisión Europea (precios finales excluyendo IVA)

<sup>10</sup> Hay que recordar que los compromisos de España en materia de renovables afectan a todas las energías finales (electricidad, gas y productos petrolíferos, entre otros), pero por eficiencia en costes se desarrollan mayoritariamente en el sector eléctrico.

- Se fomenta relativamente más el consumo de gasolinas y gasóleos que el consumo de electricidad. Es complicado que compitan los usos eléctricos (climatización, tren, coche eléctrico...) frente a, por ejemplo, calderas de gas o transporte por carretera, por lo que la fotografía que surge de la gráfica anterior es la de un país que no apuesta por la des-carbonización de su economía y prefiere seguir aumentando la dependencia del petróleo. Estas señales son incoherentes con los objetivos de electrificación de la economía que se propugnan.

Adicionalmente al análisis anterior, habría que recordar que cuando un consumidor hace uso de la electricidad, paga en su factura, no solo la *commodity* (kWh), sino también las redes por las que transita la *commodity*. Sin embargo, cuando un conductor utiliza su coche, solo paga la gasolina o el gasóleo (la *commodity*), porque las infraestructuras (carreteras) las paga el Estado a través de sus Presupuestos Generales. Por lo tanto, siempre será lógico que la fiscalidad sobre hidrocarburos sea muy superior a la existente para la electricidad.

4. *Debe eliminarse la práctica de intervenir de manera discrecional los ingresos de las actividades que funcionan de forma eficiente, como se ha venido haciendo de manera habitual, empezando a dotar de confianza a los agentes y mercados de capitales. Para ello:*

a. *En las actividades liberalizadas debe eliminarse cualquier control de ingresos por parte de la Administración. Como en cualquier actividad liberalizada, el papel de la Administración debe ser supervisar que la competencia funciona de manera adecuada.*

b. *En el ámbito de las actividades reguladas -transporte, distribución, primas a las renovables, etc.- se debe adecuar su retribución a una rentabilidad semejante y acorde con el nivel de riesgo de las mismas, evitando que en alguna de ellas se produzcan rentabilidades no adecuadas.*

5. *España necesita las energías renovables. Pero éstas deben fomentarse de manera eficiente. Además, el sobre-coste que requieren sus sistemas de incentivación, al tratarse de una decisión a nivel Estado, no debe perjudicar la competitividad de los costes de suministro eléctrico. Por ello, dicho sobre-coste debe, o bien traspasarse a los Presupuestos Públicos, o bien compartirse con otros sectores energéticos que se benefician de la aportación al cumplimiento de los objetivos medioambientales de dichas renovables*

6. *A la mayor brevedad posible debe eliminarse el instrumento del déficit tarifario, y adoptarse prácticas tarifarias ortodoxas de suficiencia tarifaria. La tarifa eléctrica debe obedecer a los mismos principios de suficiencia de ingresos de cualquier producto. Las tarifas de acceso deben reflejar siempre los costes, definiendo una metodología técnica no manipulable por temas coyunturales o discrecionales.*

7. *Si por decisión política se decide que los clientes actuales no paguen la totalidad de costes, la decisión correcta debería ser trasladar esta política social/industrial a los Presupuestos Generales del Estado, una vez recibido el visto bueno de la Comisión Europea.*

8. *Si existe interés en controlar a la baja la factura eléctrica para los consumidores, no parece lógico que se le aplique un IVA que no sea el reducido, o que se le aplique un impuesto de la electricidad que es, directamente, un mecanismo de financiación autonómico. En la situación actual, ha estado prevaleciendo el carácter de mecanismo de financiación de las arcas públicas de las facturas de los consumidores frente al carácter de servicio básico, lo cual debe abandonarse.*

9. *No tiene sentido hacer cargar con la financiación del déficit a 5 empresas eléctricas, por algo que es una responsabilidad de la Administración. Lo lógico sería que, si se decide que exista déficit, su financiación corriese a cargo de instituciones financieras del Estado (el ICO) o privadas, cuyo objeto social y especialización de negocio es la aportación de financiación. No tiene sentido bloquear el balance de empresas eléctricas soportando una deuda a largo plazo, alterando su objeto social de invertir y explotar actividades eléctricas y convirtiéndose, por la puerta de atrás, en entidades financieras forzadas. Y, en última instancia, no tiene sentido por injusto y arbitrario, el que se obligue a 5 de los numerosos agentes que actúan en el sector eléctrico español, a que sean ellos y no otros los obligados a realizar la financiación.*

10. *La devolución del déficit financiado debe hacerse cuanto antes. Esto es un derecho de las empresas y una obligación de la Administración que les impuso una obligación de financiación. No es algo "graciable" hacia las empresas eléctricas. Es devolverles algo que se les obligó a aportar, y a lo que no han podido negarse. No genera beneficios adicionales a las empresas (más bien les ha generado pérdidas porque el coste financiero soportado no se les ha retribuido). A las*

*empresas se les ha obligado a acudir a mercados de capitales carísimos, no para financiar su actividad ordinaria y sus inversiones, o para financiar los impagos de un cliente con el que libremente contrató y que le resultó fallido, sino para financiar unos déficits tarifarios de los que no eran responsables. Las empresas han debido acudir al Tribunal Supremo para que se les reconozca un tipo de interés de mercado en su financiación forzosa, y éste les ha dado la razón. Si se ha reconocido este criterio de justicia con los intereses, con mucha mayor razón debería desterrarse las "ideas" de quitas sobre el principal que se han podido llegar a plantear.*

Para concluir reitero el argumento que ya utilicé anteriormente: Mientras se sigan realizando diagnósticos incorrectos como los que se han utilizado en los últimos años, se seguirán tomando medidas incorrectas, se aumentará el riesgo regulatorio, se darán señales ineficientes y, después de todo, seguirá sin solucionarse el problema del déficit.

El sector eléctrico es esencial para actuar como dinamizador de la economía y del empleo. Y para poderlo hacer requiere con urgencia medidas que vayan en la buena dirección. Esperemos que en los próximos meses se concreten. ■

## ANEXO: El déficit tarifario en el marco de los flujos económicos en el sistema eléctrico español

En el presente anexo explicaremos el flujo de ingresos del sector eléctrico. Lo primero a tener en cuenta son los dos conceptos que pagan los consumidores eléctricos en sus facturas:

1. el componente que se paga por la energía consumida (componente cuyo coste se establece en un mercado liberalizado) y
2. el componente que recoge todo el resto de los costes (menos los impuestos), es decir los peajes o tarifas de acceso. Estos peajes son costes regulados establecidos por la Administración, y por lo tanto los mismos se aprueban por ésta.

Todos los clientes de un mismo tipo (potencia contratada y nivel de tensión esencialmente) deben pagar los mismos peajes en cualquier lugar de España. Sin embargo el pago de la componente de energía consumida dependerá de la opción que elija el cliente (ver figura 1 de este anexo):

- Opción de mercado: esta opción, que es la habitual en cualquier mercado, se da cuando el cliente actúa por su cuenta buscando un suministrador de la energía que precisa (bien comprándola directamente a un productor o bien operando en el mercado mayorista o bien, la opción más habitual, contratando la energía a través de un comercializador). El cliente paga al comercializador por un lado el coste de la energía, y por otro, el peaje de acceso que le corresponda. El comercializador pagará la energía a los

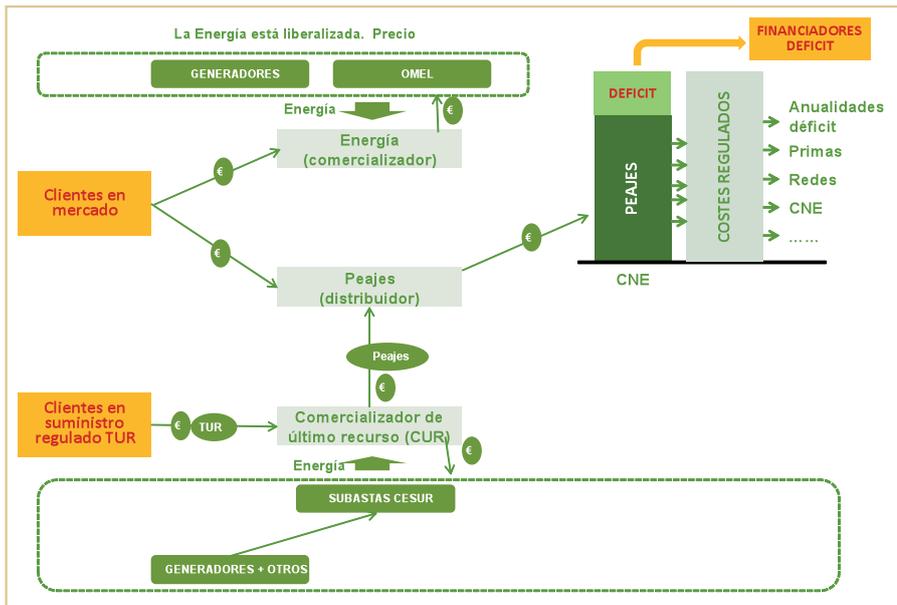
generadores a quienes haya adquirido la energía, y entregará al distribuidor la recaudación del peaje.

- Opción regulada: esta opción, supuestamente transitoria en los mercados que se liberalizan, sólo la pueden utilizar en estos momentos los clientes de menos de 10 kW de potencia contratada<sup>11</sup>. La opción se realiza a través de los Comercializadores de Último Recurso (CUR) que ofrecen a los clientes que se acogen a esta opción una tarifa “tutelada” (la Tarifa de Último Recurso o TUR). Para establecer dicha TUR, cada tres meses se realizan unas subastas (las CESUR) en las que toda la energía que se prevé requerirán los CUR es contratada para el siguiente trimestre. Son subastas muy tuteladas por la Administración. De ellas sale el componente de la energía que se usará para calcular la TUR (la TUR será la suma de lo que salga de las subastas más el peaje que corresponda). Los clientes pagarán al CUR, la TUR completa, y el CUR pagará el componente de energía a los ganadores de la subasta, y los peajes a los distribuidores.

En resumen, todos los clientes – independientemente de que estén o no en mercado - abonarán (a través de su CUR, su comercializadora o bien directamente a la distribuidora) los peajes o tarifas de acceso, que son únicos en todo el territorio español, y cuya recaudación se destina a cubrir todos los costes del sistema (exceptuando el coste de la energía), es decir, los costes regulados (costes de redes de transporte y distribución, primas a los productores en

<sup>11</sup> Actualmente un 93,5% de los consumidores en España, pueden ejercer esta opción, si bien, según datos del MINETUR, son algo menos de 20 millones de clientes los que se encuentran acogidos a ella.

**Figura 1. Diagrama de flujos económicos en el mercado eléctrico español**



régimen especial, tasa de la Comisión Nacional de la Energía, amortización de los déficits tarifarios de años anteriores, sobrecoste extra-peninsular,...).

Una vez analizados los ingresos, en las figuras siguientes trataremos de explicar cómo se estructuran los distintos flujos económicos en el sector eléctrico.

En la gran mayoría de países, aún siendo la Administración la que aprueba las tarifas, cada empresa gestiona el ciclo facturación/recaudación/retribución en una relación bilateral con sus clientes. Sin embargo, el sistema eléctrico español presenta la peculiaridad de configurar a la CNE como el agente liquidador que centraliza la mayor parte de los flujos económicos del sector.

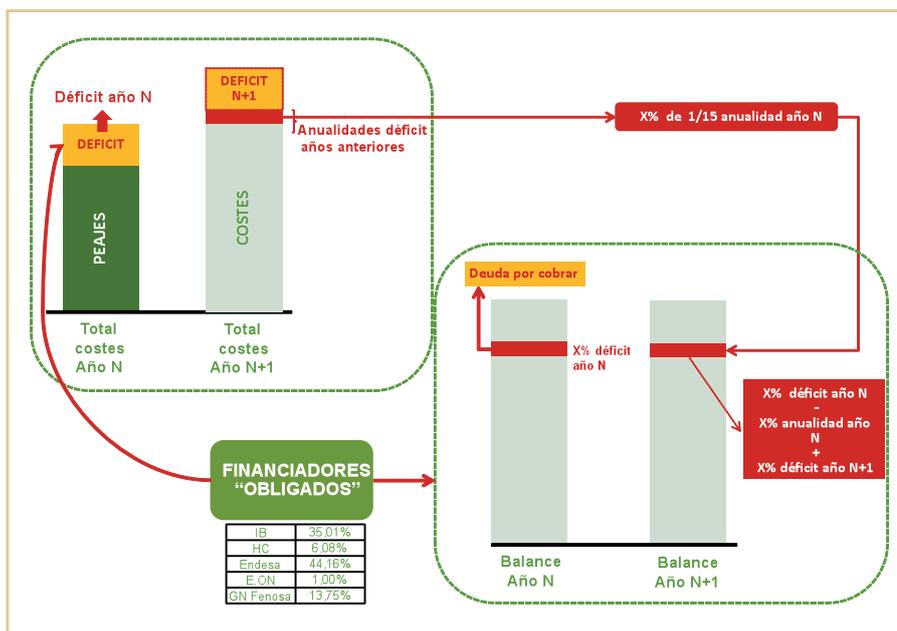
En la figura 1 puede verse que, tanto los clientes en mercado, como los de la TUR pagan los peajes al distribuidor, quien realizando la función de mero recaudador, aporta los mismos a la CNE. Ésta, en el denominado proceso de "Liquidaciones" va repartiendo a los diferentes agentes e instituciones los costes que les corresponden (el IVA a Hacienda, la retribución reconocida a los distribuidores y transportistas, las primas a las renovables y a la cogeneración, etc.).

Si a la CNE no le alcanza el dinero proveniente de los ingresos por peajes para pagar todos los costes (es decir, aparece el déficit) recurre a los agentes financiadores del déficit, y es con su aportación con lo que la ecuación Ingresos = Costes queda cumplida.

En la figura siguiente tratamos de explicar cómo se recupera por parte de los agentes financiadores las aportaciones que, de manera obligada, han tenido que hacer.

Arriba a la izquierda del gráfico vemos que el año "n" ha aflorado un déficit que las 5

**Figura 2. Diagrama de financiación del déficit de tarifa**



empresas obligadas a financiarlo (ver cuadro de abajo del gráfico) aportan a la CNE. La normativa dice que esta deuda que se contrae por el sistema con estos 5 financiadores forzosos se devolverá en los próximos 15 años. ¿Cómo? Incluyendo 1/15 de dicho déficit en la tarifa de cada uno de los 15 años siguientes. Mientras llega ese momento, las empresas financiadoras deben apuntar en sus balances una cuenta pendiente de cobro. Es decir, cuando hagan sus cuentas en el año "n" les aparecerá una cuenta deudora por un importe igual al déficit financiado. Como es el "sistema" (el conjunto de los consumidores, con el Estado detrás) quien se ha convertido en deudor, las empresas consideran que el cobro de la misma está garantizado. Y es con esa deuda incluida en su balance con lo que se calculan los beneficios, los dividendos que se abonarán ese año "n", y con lo que se pagarán los impuestos a Hacienda. Pero la caja de ese año le vendrá mermada por la deuda que le han obligado a contraer.

El coste financiero que se reconoce por dicha deuda es muy controvertido, ya que inicialmente contiene dos elementos que penalizan a los financiadores forzosos: en primer lugar, el hecho de que en el primer año no se les reconozca nada de intereses (cuando la realidad es que cualquier acreedor los devenga desde el momento en que nace la deuda). En segundo lugar, el que el interés que se reconoce sea el "Euribor" a secas, cuando la realidad es que ningún agente consigue financiaciones a dicho tipo (ni siquiera el propio Estado). Esta anomalía viene siendo especialmente crítica en los últimos años, donde los mercados de capitales han estado cerrados a prestar dinero o, cuando lo han prestado, lo han hecho con unas primas (spreads) que han superado, en el caso español, los 400 puntos básicos con relación a la deuda alemana. En el momento de cerrar este artículo, se ha alcanzado una prima de riesgo por encima de 500 puntos básicos.

Existen sentencias del Tribunal Supremo que han dado la razón a las empresas en su demanda de que se les reconozca un interés de

mercado en su obligación de financiar el déficit, pero a la fecha de redactarse este artículo aún no han sido ejecutadas.

Pero sigamos: el año "n+1", además de los costes que corresponden a dicho año, hay una nueva partida incorporada en el cálculo de las tarifas de acceso, la anualidad correspondiente a la 1/15 parte del déficit generado el año anterior. Cuando los distribuidores ingresan en la CNE los peajes que abonan en el año "n+1" los clientes, uno de los pagos que hace la CNE (además de a distribuidores, transportistas, primas del régimen especial, etc.) va destinado a las empresas que han aportado el déficit en el año "n". De esta manera, como se ve a la derecha de la figura anterior, cuando las empresas financiadoras lo reciben de la CNE, se ha saldado 1/15 parte de la deuda contraída por el "sistema" con las empresas el año anterior. Y las empresas han disminuido en su balance esa 1/15 parte de la cuantía de la cuenta deudora anotada el año "n". Es decir, recuperan una parte pequeña de la tesorería que el año anterior tuvieron que desembolsar.

Cuando han pasado varios años con déficits, las empresas tienen apuntadas deudas de varios años que van haciendo menos "líquido" su balance. También las tarifas de esos años llevan incluidas anualidades de varios años anteriores, que cuando son ingresadas en la CNE generan el mismo flujo que el descrito para el déficit del año n.

Una parte de la deuda en el balance de las eléctricas se ha podido ir cediendo a terceros (entidades financieras) a través de diferentes procesos que han sido explicados en el artículo (esencialmente, desde la creación del FADE). En ese caso, dichos "terceros" aportan a las empresas eléctricas dinero líquido que les permite que la deuda salga de su balance. A partir de ese momento, son los terceros quienes tienen en sus balances la deuda, y quienes también se quedan con los derechos a recibir en el futuro las anualidades que recauden las tarifas.

## Referencias bibliográficas

1. Boletín Oficial del Estado (1997). Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.
2. Boletín Oficial del Estado (1997). Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica.
3. Boletín Oficial del Estado (2006). REAL DECRETO-LEY 3/2006, de 24 de febrero, por el que se modifica el mecanismo de casación de las ofertas de venta y adquisición de energía presentadas simultáneamente al mercado diario e intradiario de producción por sujetos del sector eléctrico pertenecientes al mismo grupo empresarial.
4. Boletín Oficial del Estado (2009). Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.
5. Boletín Oficial del Estado (2010). Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro.
6. Boletín Oficial del Estado (2010). Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.
7. Boletín Oficial del Estado (2010). Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.
8. Boletín Oficial del Estado (2012). 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.
9. [www.energiaysociedad.es](http://www.energiaysociedad.es)  
[http://www.energiaysociedad.es/material\\_didactico.asp](http://www.energiaysociedad.es/material_didactico.asp)
10. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
11. Sallé, Carlos. (2009). "Los principios de buena regulación en el sector eléctrico". En Tratado de Regulación del Sector Eléctrico (pp. 211-256). Aranzadi.
12. Sáenz de Miera, Gonzalo. Un análisis prospectivo de la electricidad en España. s.l. : Club Español de la Energía, 2011.
13. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. La energía en España 2010.
14. Comisión Europea: VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. [www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf)

