

El déficit de tarifa y las reformas para corregirlo. El punto de vista comunitario

Fernando Lasheras García

Director de la Oficina de Bruselas de Iberdrola

Sergio Arteta Arnáiz

Jefe de Seguimiento de Regulación Comunitaria de Iberdrola

Este artículo describe el seguimiento y opiniones que la Comisión Europea ha expresado sobre el déficit de tarifa del sistema eléctrico español y las reformas destinadas a resolverlo. Incluye una breve introducción sobre el papel de las instituciones en el desarrollo y cumplimiento de la normativa comunitaria, una descripción cronológica del seguimiento por parte de la Comisión de la situación del déficit y las reformas, y un apartado final de conclusiones.

El papel de las Instituciones comunitarias en el desarrollo y cumplimiento de la normativa

Nunca viene mal recordar el papel de las Instituciones comunitarias en el desarrollo y cumplimiento de su normativa. La Unión y sus Instituciones van avanzando y asumiendo más competencias con los diferentes Tratados. De hecho, el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, incluye a la energía entre las competencias de la Unión y asimismo da carta de naturaleza a una nueva Institución, el Consejo Europeo, cuya función fundamental es definir las orientaciones y prioridades políticas generales, aunque sin función legislativa alguna.

Tanto la presentación de propuestas de nueva normativa comunitaria, como la vigilancia de la aplicación de las aprobadas, recaen en la Comisión Europea, la institución comunitaria más técnica y numerosa. La Comisión se organiza en direcciones

generales, existiendo una específica para la Energía (DGENER), que asume la mayor parte de las funciones relativas a la energía. Hay asimismo una Dirección General de Competencia (DGCOMP) que se ocupa del establecimiento y cumplimiento de las normas generales de competencia para el funcionamiento del mercado interior, incluyendo a la energía. Finalmente, hay una Dirección General que se ocupa de los Asuntos Económicos y Financieros de los países (DGECEFIN) y que incluye entre sus funciones la vigilancia de las reformas que los Estados Miembro tienen que ir aplicando para asegurar el cumplimiento de la estrategia general de la Unión Europea (Europa 2020).

El seguimiento y las recomendaciones en relación al déficit tarifario se vienen realizando desde la DGENER y la DGECEFIN. En el caso de las recomendaciones realizadas por la DGECEFIN, en realidad, lo que hace es preparar propuestas, que son finalmente aprobadas por el Consejo, la Institución que repre-

senta a los Estados miembros, al objeto de que se involucren más en su cumplimiento.

Evolución del déficit de tarifa

En la figura 1 puede verse la evolución del déficit de tarifa.

Hasta la desaparición de las tarifas integrales en julio de 2009, el déficit de tarifa se calculaba por la diferencia entre el total de ingresos regulados (tarifas integrales y de acceso) y el total de los costes reconocidos a los agentes del sistema. Las diferencias entre el coste previsto y el real en el caso de la adquisición de la energía que debían hacer los distribuidores para el suministro a tarifa, u otros conceptos, como las desviaciones en la previsión del consumo o en las primas del régimen especial, daban lugar al déficit.

Esta forma de calcular la tarifa regulada, prefijando un precio de energía alejado del real, suponía, en el fondo, una barrera de

entrada para los comercializadores libres. Una vez aprobada la tercera Directiva sobre el mercado de electricidad, los distribuidores ya no pudieron realizar el suministro, por lo que a partir de julio de 2009 se establecieron los comercializadores regulados o de último recurso, así como las subastas de energía, cuyo precio servía para determinar el correspondiente al del suministro de último recurso.

Apareció asimismo el concepto de déficit ex-ante. El Ministerio calculaba el total de los costes regulados y el coste a asumir a través de los peajes de acceso. Independientemente del nivel de déficit ex-ante, cuyos valores máximos fueron establecidos en primera instancia en el RD-Ley 6/2009, el déficit final resultante cada año variaba en función de las correspondientes variaciones de los parámetros utilizados para su cálculo (primas de renovables o demanda).

Desde enero de 2014, se ha establecido un nuevo modelo en el que se ha sustituido el sistema de subastas que servía para fijar la

tarifa, por el precio que resulte en el mercado mayorista de electricidad (pool).

La publicación de la Estrategia Europa 2020

En marzo de 2010¹, la Comisión Europea publicó su propuesta de estrategia para el año 2020. Tuvo un antecedente en la estrategia de Lisboa, aprobada por el Consejo Europeo de Lisboa en 2000, que pretendía que antes del final de la década (2010), Europa se convirtiera en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del planeta.

Esta estrategia resultó un fracaso por razones internas y externas. La estrategia no tenía objetivos cuantitativos ni herramientas eficaces de seguimiento. Por otra parte, la crisis azotó a Europa a partir de 2007 y el crecimiento conseguido hasta esa época, se diluyó al final del decenio.

La nueva estrategia propuesta por la Comisión, fue finalmente aceptada por el Consejo Europeo. La estrategia, conocida como 'Europa 2020', trata de lograr un 'crecimiento inteligente, sostenible e integrador'. Para lograrlo, se proponen cinco objetivos, siendo uno de ellos el llamado objetivo '20/20/20' en energía y clima y se establecen siete iniciativas emblemáticas, siendo una de ellas 'Una Europa que utilice eficazmente sus recursos'. Finalmente se establece un mayor control o gobernanza para asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Con este fin, desde 2011, los Estados miembros deben presentar programas anuales de estabilidad y convergencia y programas de reforma que incluirán propuestas para solucionar los problemas estructurales que obstaculizan el crecimiento. La Comisión y sus servicios técnicos evalúan estos programas y presentan, tanto un informe de evaluación, como propuestas de recomendaciones para los Estados Miembro, que posteriormente deben ser aprobadas por el Consejo. Este ejercicio se conoce como 'semestre europeo' y es coordinado por la Dirección General de Economía y Finanzas (DGECFIN).

Con este fin, desde 2011, los Estados miembros deben presentar programas anuales de estabilidad y convergencia y programas de reforma que incluirán propuestas para solucionar los problemas estructurales que obstaculizan el crecimiento. La Comisión y sus servicios técnicos evalúan estos programas y presentan, tanto un informe de evaluación, como propuestas de recomendaciones para los Estados Miembro, que posteriormente deben ser aprobadas por el Consejo. Este ejercicio se conoce como 'semestre europeo' y es coordinado por la Dirección General de Economía y Finanzas (DGECFIN).

Figura 1. Déficit anual de Tarifa

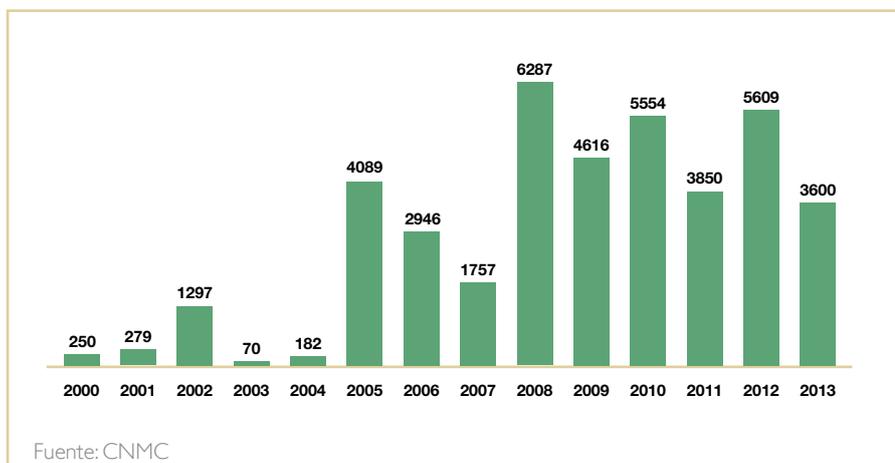
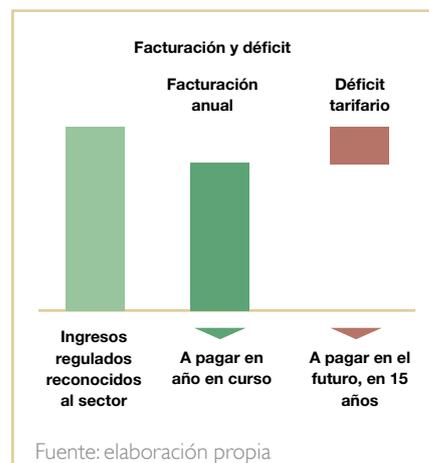


Figura 2. Déficit ex-ante



¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm.

Se describen a continuación las principales referencias al problema del déficit tarifario y las soluciones propuestas, tanto en los documentos relativos al semestre europeo, como en los informes periódicos de la Dirección General de Energía (DGENER) sobre el mercado interior o de otras direcciones generales de la Comisión.

Referencias al déficit anteriores a 2011

A primeros de 2007, la Comisión publicó una comunicación sobre política energética europea, que daría lugar a los objetivos 20/20/20. Uno de los documentos publicados conjuntamente con la comunicación era un análisis de la situación de los mercados energéticos que incluía análisis individuales por Estado miembro². El informe específico de España hace referencia, de forma muy crítica, a su situación regulatoria. En el caso del mercado minorista de electricidad (correspondiente a los años 2005 y 2006) reconoce que la tarifa regulada, cuya existencia dificulta la apertura del mercado, es 'sustancialmente inferior al precio del mercado liberalizado', lo que ocasiona que los 'clientes permanezcan en el mercado regulado e incluso vuelvan a él si lo habían dejado'.

También en el informe final sobre la encuesta en los mercados de electricidad y gas³ que lanzó la DGCOMP en 2005 y cuya publicación coincidió con la anteriormente mencionada comunicación sobre política energética, se hace referencia a que las tarifas reguladas, en el caso de la electricidad, impiden la comercialización libre.

Informes en el año 2011

El Programa Nacional de Reformas (PNR)

Es el primer año de aplicación del ejercicio del semestre europeo. En el PNR que el Gobierno español presenta ese año⁴, hay un capítulo dedicado a energía y clima en el que, tras recordar los objetivos de España, describe las medidas que se van a adoptar para reducir las emisiones, impulsar las renovables, la eficiencia energética y la I+D en tecnologías limpias. No hay menciones a la situación del mercado de la electricidad ni al problema del déficit de tarifa.

El documento de los servicios de la Comisión

En el *Staff Working document*⁵ menciona que en el caso del mercado de electricidad, 'la evolución de los niveles de concentración durante los últimos años del proceso de liberalización ha sido claramente favorable a la competencia y se han realizado buenos avances en la aplicación del segundo paquete'.

No hay referencias a la energía entre las recomendaciones finalmente aprobadas por el Consejo⁶.

Informes en el año 2012

El Programa Nacional de Reformas (PNR)

En el PNR que el Gobierno español presentó en abril de 2012⁷ se identifican los

desequilibrios financieros en los sectores de la electricidad y el gas como problemas a resolver. En el caso de la electricidad, propone aplicar, a partir de enero de 2013, diversas medidas para eliminar el déficit de tarifa y proceder a la completa amortización del acumulado. Las medidas que identifica son la reducción de costes de las actividades reguladas, el aumento de los ingresos por peajes, la revisión de la planificación energética y el establecimiento de un marco regulatorio estable.

El documento define correctamente el déficit como el 'sobrecoste diferido en el tiempo –a través de las anualidades que se incluyen en las tarifas de acceso– resultante de la no traslación a peajes eléctricos de los costes reconocidos'. Más adelante indica que 'la consecución del objetivo de reducción del déficit se repartirá de forma equilibrada entre los consumidores, el sector público y el sector privado en el marco de una profunda reforma del sector eléctrico'.

Las reducciones de los costes de las actividades reguladas afectan a distintos sectores: las renovables (se menciona el RD 1/2012 que suprimió los incentivos a nuevas instalaciones de régimen especial), la reforma de la retribución de las actividades de transporte y distribución, la reducción de las subvenciones al carbón nacional, los pagos de capacidad y la interrumpibilidad. Fija la mayoración de ingresos por incremento de los peajes en 1.400 millones de euros. También proponía una revisión de la planificación energética, preservando el objetivo de reforzar la interconexión con la Europa continental y aumentar la eficiencia energética.

² http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/10_internal_market_country_reviews_en.pdf.

³ <http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/inquiry/index.html>.

⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf.

⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/swp_spain_es.pdf.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:212:0001:0004:ES:PDF>.

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_spain_es.pdf.

El documento de los servicios de la Comisión

La Comisión, en su *Staff Working document*⁸ hizo un análisis muy deficiente y sesgado de la situación del mercado y el déficit de tarifa. A pesar de que el Gobierno identificó correctamente en el PNR el origen del déficit (a partir de 2009 exclusivamente por insuficiencia de las tarifas de acceso), la Comisión indica incorrectamente que el déficit proviene de 'la limitación de los precios finales de la electricidad para una serie de grupos de consumidores'. Indica por otra parte que 'una competencia insuficiente en el sector energético ha contribuido, al menos en parte, a la constitución del déficit tarifario al favorecer una compensación excesiva de algunas infraestructuras, tales como centrales nucleares y grandes centrales hidroeléctricas, ya amortizadas', cuando dicho déficit está motivado por la insuficiencia de los peajes para cubrir los costes regulados y no por el mercado mayorista en el que operan las centrales hidráulicas y nucleares. En cuanto a las recomendaciones que propone la Comisión, que fue ratificada literalmente por el Consejo, se incluye por primera vez una referencia a 'corregir el problema del déficit de tarifa de una forma global, en particular, mejorando la eficiencia en costes de la cadena de suministro'⁹.

La comunicación sobre el mercado interior

En 2012 se publicó asimismo una comunicación sobre el funcionamiento del mercado interior de la energía con descripciones específicas para cada Estado miembro¹⁰. En la

comunicación principal hay unas referencias muy acertadas a este tipo de esquemas. La Comisión indica textualmente que "En algunos Estados miembros, los precios están incluso regulados por el Estado para algunos o todos los grupos de clientes a precios inferiores a los costes de mercado. Esta práctica puede ocasionar déficits de tarifa financiados por las empresas eléctricas o las finanzas públicas, lo que puede suponer un serio sobrecoste para los consumidores o contribuyentes futuros de energía. Tampoco sirve para dar los incentivos adecuados para un uso eficiente de la energía. Está claro que esta situación no favorece el desarrollo de un mercado competitivo y es económicamente insostenible".

En la descripción correspondiente a España¹¹, el mensaje principal es que debe reducirse el déficit de tarifa. Se hace mención a la recomendación del Consejo de que dicha reducción se haga fundamentalmente mejorando la eficiencia de la cadena de suministro. También indica que deben eliminarse las tarifas para los clientes domésticos, aunque teniendo en cuenta las obligaciones de servicio universal y la protección de los clientes vulnerables.

De una forma más detallada se insiste en el apartado de electricidad que 'España debe adoptar medidas estrictas para eliminar el déficit de tarifa. Las medidas adoptadas en marzo de 2012 y las propuestas de aumentar los impuestos a la generación de electricidad y al consumo de combustibles fósiles propuestas en septiembre de 2012, deben ser seguidas por una reforma del sector de la energía para mejorar la rentabilidad de las actividades de generación y suministro de electricidad y proporcionar un marco es-

table y seguro para los inversores'. Reclama una mayor incentivación de la generación descentralizada, que el régimen de ayudas a las renovables sea más predecible y refleje la caída de los costes de producción y las ganancias de la curva de aprendizaje. También propone, como había sugerido España, revisar el plan de inversiones en infraestructuras para adaptarse a la evolución real de la demanda.

Informes en el año 2013

El Programa Nacional de Reformas (PNR)

En el PNR que el Gobierno envió a la Comisión en 2013¹² se describen tanto las tareas realizadas para atender las recomendaciones del Consejo en el año anterior, como nuevas propuestas para seguir atajando el déficit de tarifa.

En relación a las medidas que se tomaron para reducir el déficit de tarifa, el Gobierno recuerda 'la suspensión de incentivos a las nuevas instalaciones de energía renovable' y 'la racionalización de los costes de las actividades reguladas (transporte y distribución)'. Se indica asimismo que, debido a 'pronunciamientos judiciales, se han incrementado las tarifas eléctricas desde abril de 2012'. Se informa sobre las 'medidas fiscales cuyos ingresos se destinarán a cubrir determinadas partidas de los costes del sistema eléctrico, a los que hay que sumar los ingresos por la subasta de derechos de emisión'. También se da cuenta de que la retribución de las instalaciones de régimen especial pasa a la fórmula de tarifa regulada. Con estas nuevas medidas, el Gobierno esperaba eliminar el déficit de tarifa primario, aunque había que

⁸ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_spain_es.pdf.

⁹ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011273%202012%20INIT>.

¹⁰ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/20121115_iem_0663_en.pdf.

¹¹ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/es_energy_market_2011_en.pdf.

¹² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_spain_es.pdf.

completarlas con otras reformas para la amortización de la deuda acumulada.

En el cuerpo del programa, se da cuenta de las medidas que, según el Gobierno, iban a permitir resolver el problema del déficit de tarifa en 2013. Entre estas medidas, se mencionaba 'el proyecto de Ley que establecía la financiación, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de los costes del sistema eléctrico ocasionados por los incentivos económicos para el fomento a la producción de electricidad a partir de fuentes de energías renovables' y se concedía, para este fin, 'un crédito extraordinario por importe de 2.200 millones de euros'.

Otra normativa mencionada en el PNR era la presentación, en junio de 2013, de un paquete de medidas que incluía básicamente un anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico, para proporcionar estabilidad financiera al sistema, incluyendo mecanismos de estabilización y revisión periódica de las retribuciones para adaptarla a las circunstancias.

Como es sabido, ni la partida de 2.200 millones de euros, ni la relativa a la compensación por costes extrapeninsulares (900 millones) fueron finalmente asumidas en los PP.GG.EE. La cifra final del déficit en 2013 será próxima a 3.600 millones de euros.

El documento de los servicios de la Comisión

La Comisión publicó a su vez en mayo de 2013 su *Staff Working document*¹³ y su propuesta de recomendaciones para el Consejo. En el primero, se insiste en que 'el déficit tarifario del sector eléctrico supone un pasivo contingente considerable para el presupuesto y unos ries-

gos macroeconómicos no despreciables'. Define correctamente el déficit como 'la diferencia entre las «tarifas de acceso» reguladas pagadas por los consumidores y diversos costes regulados (incluidos los costes de distribución y las subvenciones para la producción de energía renovable)' y resalta que 'en 2012 rebasó los 5.000 millones de euros, superando ampliamente la cifra aprobada de 1.500 millones de euros'. La Comisión achaca este problema a 'la incapacidad de las tarifas reguladas (peajes de acceso) para seguir los incrementos de costes regulados, fundamentalmente el crecimiento inesperadamente elevado del apoyo a las fuentes de energía renovables, la deuda resultante del déficit de los años anteriores y a los costes de transporte de la electricidad'.

La elevada inversión en tecnologías renovables se debió, según este documento, 'a sus costes decrecientes y al generoso apoyo que tenían, fomentado por la indexación de los costes regulados'. Cifra la deuda acumulada a causa del déficit tarifario en 29.000 millones de euros (equivalente a casi el 3 % del PIB), e indica que sido garantizada en gran medida por el Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico, respaldado con garantía del Estado.

También menciona que hasta el momento, las medidas para contener el déficit tarifario del sector eléctrico han resultado insuficientes y hace referencia a las ya adoptadas o previstas, como las medidas fiscales de diciembre de 2012, la simplificación en febrero de 2013 del sistema de apoyo a las energías renovables, o la puesta a disposición de un crédito extraordinario de 2200 millones de euros con cargo al presupuesto del Estado.

La Comisión estima finalmente que 'la eliminación del déficit requerirá un planteamiento

global basado en una combinación de medidas, como un ajuste gradual de las tarifas eléctricas, una revisión a la baja de los costes y una reevaluación de los ingresos (por ejemplo, la posibilidad de compartir costes con otros sectores energéticos), y de las subvenciones que desincentivan la eficiencia energética'.

La recomendación específica del Consejo en relación a la eliminación del déficit dice textualmente: "Abordar el déficit de la tarifa eléctrica adoptando y aplicando una reforma estructural del sector de la electricidad antes del final de 2013"¹⁴.

Informes en el año 2014

El Programa Nacional de Reformas (PNR)

En el PNR que el Gobierno envió a la Comisión en mayo de 2014¹⁵ se vuelven a incluir tanto las tareas realizadas para cumplir las recomendaciones del año anterior, como las nuevas propuestas para el año en curso.

En relación a la recomendación del año anterior, resalta que 'se ha hecho una reforma que garantiza la sostenibilidad y estabilidad financiera del sistema eléctrico bajo el principio de que toda medida que suponga un incremento de costes o una reducción de ingresos, deberá incorporar una reducción equivalente de otras partidas de costes o un incremento equivalente de ingresos. Además, cualquier desviación sobre el objetivo de déficit cero, se corrige automáticamente con un aumento de los peajes'.

Por otra parte, señala, 'se garantiza una retribución estable, objetiva y transparente a las actividades reguladas, resultante de una valo-

¹³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_es.pdf.

¹⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/spain/csr2013_council_spain_es.pdf.

¹⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_spain_es.pdf.

ración oficial hecha a distintos proyectos tipo'. Se aplica esta metodología, 'a la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos; al transporte y la distribución y a la operación del sistema. La retribución incentiva, además, la participación en el mercado de estas fuentes de generación. Asimismo, se adoptan medidas para abaratar el coste de generación en los sistemas eléctricos no peninsulares'.

El PNR indica que 'con estas medidas se ha frenado el incremento sustancial del déficit de tarifa en 2013 y se elimina el déficit a partir de 2014, porque la reforma garantiza la sostenibilidad del sistema'.

En el apartado dedicado a fortalecer el crecimiento y la competitividad actual y futura, el PNR explica con más detalle las tareas para lograr un funcionamiento más competitivo de los mercados de energía. A las medidas ya tomadas (nueva ley de sistemas insulares y general del sector) se añaden otras nuevas, como las de retribución a las renovables, a la generación en los sistemas no peninsulares, autoconsumo, mecanismos de capacidad e hibernación y comercialización.

El documento de los servicios de la Comisión

La Comisión Europea publicó asimismo su *Staff Working document*¹⁶ en mayo con referencias concretas al déficit de tarifa. Reconoce que 'las autoridades españolas tomaron medidas significativas para reducirlo, pero en 2013 se mantenía a un nivel elevado. La política energética aplicada en España durante la última década se tradujo en un aumento de los costes regulados del sistema eléctrico. Una considerable inver-

sión privada en generación de electricidad a partir de gas y de energías renovables y los aumentos del apoyo a éstas últimas coincidieron con la crisis económica que llevó a un descenso del consumo y una sobrecapacidad de producción de electricidad. Dado que las tarifas de acceso se fijaron por debajo de los costes del sistema, se ha generado un considerable déficit tarifario en los últimos años. Tras la adopción de una serie de medidas en 2012 y principios de 2013, se inició una reforma significativa en julio de 2013'.

Se indica asimismo que 'la reforma introduce el principio de equilibrio presupuestario, para su aplicación a partir de 2014, que contempla una reducción global de los costes regulados (remuneración de las actividades de transmisión y distribución, los pagos por capacidad y, en particular, las subvenciones a las energías renovables). Estos cambios han creado una gran incertidumbre regulatoria a las empresas energéticas. Se estima que el déficit tarifario ha rebasado los 3600 millones de euros en 2013 (0,35 % del PIB), a pesar de la intención del Gobierno de reducirlo a cero en ese año. En noviembre de 2013, el Gobierno canceló la utilización de los recursos presupuestarios para cubrir el déficit tarifario del sector eléctrico, creando un déficit de financiación. Las cinco empresas eléctricas establecidas tendrán que financiar ese déficit, recibiendo a cambio derechos de recaudación. El importe acumulado de la deuda tarifaria, sin incluir el déficit de 2013, ha sido estimado por las autoridades en aproximadamente 26.000 millones de euros (2,5 % del PIB)'.

La recomendación del Consejo en relación al déficit de tarifa indica textualmente¹⁷: 'Tras

la reforma de 2013, garantizar la eliminación efectiva del déficit del sector eléctrico a partir de 2014, tomando, en su caso, las medidas estructurales adicionales necesarias'.

La Comunicación sobre el mercado interior

La DGENER acaba de publicar su comunicación sobre el mercado interior de la energía correspondiente a 2014¹⁸. Incluye una descripción general de la situación de los mercados interiores de electricidad y gas y en anexos, descripciones específicas para cada uno de los 28 Estados miembros. La descripción general es excesivamente teórica y elude alguno de los problemas importantes que tiene en estos momentos el sector eléctrico europeo. Menciona por ejemplo que han bajado los precios de la electricidad a nivel mayorista gracias a una mayor competencia, cuando en realidad hay otros motivos como la bajada de demanda, o la penetración de renovables. Tampoco menciona que con esos niveles de precios no va a haber inversión en nueva capacidad, poniéndose en riesgo la seguridad de suministro. Hay en todo caso, aspectos que la Comisión identifica correctamente. Indica por ejemplo que los precios al cliente final han subido debido al incremento de tasas y sobrecargas (al menos no lo achaca al coste de las redes). Finalmente, la búsqueda de la eficiencia está, según la Comisión, en un mayor comercio transfronterizo, cuando debería también buscarse una mayor eficiencia en el desarrollo de las renovables o en regular bien el autoconsumo para que contribuya, en la parte que le corresponda, a los costes generales del sistema. No hay menciones al problema del déficit de tarifa en la comunicación general.

¹⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_spain_es.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_spain_es.pdf.

¹⁸ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm.

En la descripción específica de España¹⁹, se resalta que ‘en 2013 España empezó la reforma del mercado de electricidad al objeto de eliminar el déficit de tarifa’. Se menciona que se aprobó una nueva Ley del Sector eléctrico en diciembre y que en 2014 se ha aprobado regulación secundaria. Destaca que ‘la reforma ha sido muy criticada por los efectos retroactivos y por la limitada consulta a los agentes durante el proceso de tramitación’, para finalmente ‘recomendar que debería aumentarse la participación y la transparencia para reducir el riesgo regulatorio percibido. Hay que completar la reforma del mercado, lograr una mayor armonización con el resto de Europa y reducir la intervención del Estado’. También indica que el grado de satisfacción de los clientes es bajo y que España está en vías de cumplir el objetivo de renovables del 20% en 2020.

Informe de la DGEFIN sobre déficits de tarifa en el sector eléctrico europeo

Recientemente se ha publicado un estudio de distintos técnicos de la Dirección General de Economía y Finanzas (DGEFIN) de la Comisión Europea sobre la práctica de los déficits de tarifa en distintos países europeos²⁰.

El informe llega a las siguientes conclusiones:

- Surge primero en los países más afectados por la crisis económica, con España, Portugal y Grecia a la cabeza. También afecta a Francia, Bulgaria, Malta y Rumania.

- Un alto porcentaje de renovables aumenta la probabilidad de existencia de déficit, debido a que sus apoyos, en la mayoría de los casos, han demostrado ser muy costosos. Además, como su desarrollo ha sido más rápido de lo esperado (en algunos casos, debido a la sobreremuneración), sus costes también han sufrido un gran aumento, siendo difícil para los reguladores aumentar las tarifas en consecuencia.

- En la mayoría de los Estados miembros el apoyo a las renovables lo soportan, de forma preferente, los consumidores eléctricos. Sólo en algunos casos es soportado por la totalidad de los ciudadanos.

- Los reguladores no han demostrado la suficiente independencia de las cuestiones políticas para garantizar la recuperación de los costes del sistema.

- Un precio regulado en el mercado minorista tiende a impedir cubrir los costes. Por lo tanto, es importante limitarlo a segmentos muy selectivos de los hogares.

- El coste de los apoyos por razones sociales debe ser explícito y transparentemente distribuido a los consumidores.

El informe analiza en detalle los casos de España, Portugal, Francia, Grecia, Bulgaria, Alemania, Italia, Malta, Rumania, Hungría y Letonia. Respecto a España, destaca:

- Tiene el déficit de tarifa más alto de los Estados miembros en valor absoluto. Ha comenzado a ser un asunto de su política económica.

- Identifica correctamente el origen del déficit como la insuficiencia de las tarifas de acceso para cubrir los costes regulados.

- Analiza las distintas partidas de costes regulados y su evolución. Todas las partidas han sufrido incrementos desde mediados de los años 2.000, en particular las renovables (El coste de las renovables pasó de 1.500 M€ en 2005 a 8.400 M€ en 2012)²¹, los costes extra-peninsulares, los costes y amortización de déficit pasados e incluso los costes de redes.

- El incremento de los costes regulados no se ha visto trasladado a las tarifas “por razones políticas y sociales”.

- Se han ido aprobando, en los últimos años, medidas para reducirlo, repartiendo la carga entre “consumidores, productores renovables y otros agentes del sector”.

- A pesar de los distintos esfuerzos, el déficit de tarifa en 2013 alcanzó los 3.600 M€. No hay duda, sin embargo, que sin las reformas el déficit hubiera sido mucho mayor.

- Las frecuentes y a veces caóticas iniciativas para reducir el déficit han creado incertidumbre en el sistema.

¹⁹ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/2014_iem_communication_annex2.pdf.

²⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp534_en.pdf.

²¹ Las cifras que maneja la DGEFIN se refieren a todo el régimen especial y no solo a las renovables.

Conclusión

En los apartados anteriores se ha descrito el seguimiento que la Comisión Europea ha realizado en relación al déficit de tarifa español y las modificaciones normativas para eliminarlo. Se ha tratado en lo posible de respetar, incluso textualmente, el análisis de la Comisión. En este apartado de conclusiones, se incluye una valoración general del seguimiento de la Comisión Europea.

Este seguimiento ha sido realizado básicamente por las Direcciones Generales de Energía (DGENER) y de Economía y Finanzas (DGECEFIN), que han ido emitiendo informes periódicos al respecto. Los análisis han sido realizados en la práctica por la DGENER, salvo en el caso del último estudio sobre el déficit en distintos países, realizado en exclusiva por funcionarios de la DGECEFIN.

Es evidente, en todo caso, que una vez que el Gobierno identificó correctamente que el déficit tarifario era un problema que exigía una rápida solución, ha sido la DGECEFIN la que ha urgido a tomar medidas para corregirlo. También es cierto que con el ejercicio del semestre europeo, los Estados miembros están más vigilados al objeto de aplicar una regulación adecuada.

Si bien ha habido algún momento en que el análisis de la situación del déficit por parte de los servicios técnicos de la Comisión Europea no ha sido muy afortunado, tanto la DGENER como la DGECEFIN tienen, en la actualidad, un conocimiento preciso de este tema y de las modificaciones legislativas que se están aplicando para corregirlo, llegando incluso a proponer medidas concretas (adaptar la rentabilidad de las renovables para reflejar costes de producción, revisar el plan de infraestructuras o que otros sectores compartan los extracostes del sector eléctrico).

En cuanto a la idoneidad de las medidas aplicadas para contener el déficit y su compatibilidad con la normativa comunitaria, de momento la Comisión ha recomendado en una Comunicación general²² evitar la aplicación de medidas retroactivas 'por cuanto socavan gravemente la confianza de los inversores'. Sin embargo, no ha abierto hasta la fecha ninguna infracción por esta o cualquier otra medida.

A la hora de opinar sobre la actuación de las Instituciones Comunitarias en relación al déficit, habría que distinguir dos etapas: antes y después de 2011. Si bien el déficit de tarifa se venía generando en España desde el año 2000, y en 2005 era ya un problema endémico, la Comisión Europea no le prestó al principio suficiente atención, dejando que creciera hasta niveles elevados. A partir de 2012, el análisis (exceptuando el SWD de 2012) nos parece apropiado, aunque deberían haberse exigido medidas más estrictas para corregirlo.

En conclusión, aunque algo más tarde de lo deseado, el seguimiento y recomendaciones de las Instituciones Comunitarias están ayudando a resolver el problema del déficit de tarifa en España, si bien a costa de una reducción drástica de ingresos en todas las actividades de la cadena de suministro (generación tradicional, renovables y redes). Hubiera sido deseable una actuación más temprana de la Comisión para evitar que el déficit adquiriera un volumen de costes diferidos tan importantes, que hubiera insistido en que otros sectores energéticos compartan los extracostes del sector eléctrico (p.e. las renovables), o que se hubieran mantenido o aumentado las aportaciones de fondos de los PP.GG.EE. al objeto de evitar que los costes sociales, actualmente en la tarifa, sean pagados exclusivamente por el consumidor eléctrico. De esta forma, se podrían haber suavizado las medidas retroactivas y en general, de reducción de ingresos a todos los agentes que operan en el sistema eléctrico, que han causado quebrantos a los inversores y son, a largo plazo, perjudiciales para los consumidores. ■

²² http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/com_2013_public_intervention_es.pdf.