

¿POR QUÉ BAJA AHORA LA LUZ?

BALANCE DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE SOBRE EL SECTOR ELÉCTRICO¹

Ana I. Mendoza Losana

Profesora contratada doctora de Derecho Civil

Centro de Estudios de Consumo

Universidad de Castilla-La Mancha

A partir del 1 de abril del 2013, se recupera el sistema de facturación bimestral con lectura real y, como resultado de las numerosas medidas adoptadas para reducir el déficit tarifario, bajan los precios de la luz. ¿Es una buena noticia para el sistema económico?

El 1 de abril del 2013 es una fecha significativa en el sector eléctrico. Los consumos realizados a partir de esa fecha se facturarán conforme a las nuevas reglas contenidas en el Real Decreto 1718/2012, de 28 de diciembre, por el que se determina el procedimiento para realizar la lectura y facturación de los suministros de energía en baja tensión con potencia contratada no superior a 15 kW. Consumidores domésticos y PYMES podrán beneficiarse del nuevo sistema de facturación que pretende convertir en regla general la facturación sobre lecturas reales. La lectura de los suministros, acogidos a tarifa de último recurso o suministros en el mercado libre, será mensual o bimestral en función del tipo de contador: si el equipo de medida es analógico, la lectura de la energía se realizará con periodicidad bimestral (periodicidad máxima, para los suministros en el mercado libre); si el equipo es digital o de última generación (capacidad para telemedida y telegestión), la lectura se realizará con una periodicidad mensual. No obstante, independientemente del tipo de contador, se admiten otras fórmulas de facturación, si el consumidor lo acepta expresamente.

¹ Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación DER 2011-28562, del Ministerio de Economía y Competitividad (“Grupo de Investigación y Centro de Investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de Consumo”), que dirige el Prof. Ángel Carrasco Perera

Pero además, ha entrado en vigor la Resolución de 25 de marzo del 2013, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se revisa el coste de producción de energía eléctrica y las tarifas de último recurso a aplicar a partir del 1 de abril del 2013 (BOE núm. 76, 29-3-2013). Tras varios años de subidas trimestrales, a veces aceptadas por los gobiernos de turno, a veces impuestas por el Tribunal Supremo, en este segundo trimestre de 2013, se produce la rebaja de las tarifas de último recurso.

Como es sabido, la tarifa de último recurso se compone de dos partes principales: el precio de la energía, determinado según los precios de las subastas CESUR y los peajes de acceso, fijados por el Gobierno. En esta ocasión, la primera parte de la tarifa ha experimentado una reducción y los peajes de acceso se han mantenido fijos en relación al primer trimestre del 2013 (art. 9 Orden IET/221/2013, de 14 de febrero, establece los peajes de acceso a partir de 1 de abril de 2013 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial). El resultado final es una rebaja del precio de la energía que, según el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, alcanza como media el 6,62 por ciento y que ha sido calificada como la “mayor bajada en cuarenta años”.

En un contexto de profunda crisis económica, son varios los factores que conducen a esta reducción de tarifas. Ciertamente, la reducción del precio de la energía ayuda, pero sin duda, los motores de la rebaja han sido decisiones regulatorias como la supresión del principio de suficiencia tarifaria, la desaparición de los límites al déficit tarifario y la financiación con cargo al presupuesto público de parte de los costes del sistema eléctrico.

A modo de balance y recapitulación de las medidas adoptadas o proyectadas, este documento reflexiona sobre las causas que hacen posible la rebaja de las tarifas y sin ánimo de ser aguafiestas, nos preguntamos si realmente esta bajada es una buena noticia para los consumidores en particular y para el sistema en general o por el contrario, cabe decir que esta bajada es “pan para hoy y hambre para mañana”.

1. CAÍDA DE LA DEMANDA

Naturalmente, la paralización o reducción de la actividad industrial y profesional, los ajustes en el sector público y la drástica caída de ingresos de las familias conducen a una significativa caída de la demanda. El efecto inmediato es una reducción del precio de venta de energía. Así la última subasta eléctrica entre las comercializadoras habilitadas para el suministro a tarifa, celebrada el pasado 20 de marzo, se ha cerrado con caídas de precios del 15% (el coste de los contratos mayoristas con entrega en el bloque de base para el segundo trimestre de 2013 ha resultado de 45,41 euros/MWh, y el coste de los contratos mayoristas con entrega en el bloque de punta para el segundo trimestre del 2013 ha resultado de 51,95

euros/MWh frente a los 54,18 y 61,15 euros/MWh para el primer trimestre de 2013).

Pero esto no es nuevo. Otras subastas anteriores también se cerraron con bajadas, más leves (ej. las del segundo y cuarto trimestre del 2012²), y la tarifa no bajó, sino que incluso se incrementó (ej. revisión de tarifas de abril de 2012). Y es que en un escenario de subida de los costes del sistema eléctrico cargados a los peajes de acceso abonados por consumidores y productores, la bajada del precio de la energía no es por sí sola suficiente para provocar la automática reducción de las tarifas de último recurso.

2. CAMBIOS REGULATORIOS: REDUCCIÓN DE COSTES, NUEVAS FUENTES DE INGRESOS Y FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL SISTEMA ELÉCTRICO

El principal factor es regulatorio. Han sido los cambios normativos los que han permitido la reducción. Aunque según las intenciones del Ministerio, la reforma del sector eléctrico no ha culminado, ciertamente se han adoptado algunas normas de enorme calado que han permitido esta bajada de los precios. Las líneas de actuación normativa han sido tres: reducción de costes, previsión de nuevas fuentes de ingresos y adopción de un sistema de financiación mixta de los costes del sistema eléctrico.

2.1. Reducción de los costes del sistema eléctrico: nuevo régimen de retribución de actividades y supresión de incentivos a las renovables

Varias disposiciones normativas dictadas a lo largo del año 2012 y en el primer trimestre del 2013 han supuesto una importante reducción de los costes del sistema eléctrico.

El Real Decreto Ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista y el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad introdujeron importantes novedades en el régimen de retribución de las actividades del sector eléctrico. La Orden IET/221/2013, de 14 de febrero, por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2013 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial y la Resolución de 19 de febrero del 2013, de la Dirección General de

² V. <http://www.subastasesur.omie.es/subastas-cesur/resultados>

Política Energética y Minas, por la que se revisa el coste de producción de energía eléctrica y las tarifas de último recurso a aplicar a partir de 1 de marzo de 2013, ahora sustituida por la Resolución de 25 de marzo, suponen la aplicación al ejercicio 2013 de las innovaciones introducidas por los citados reales decretos leyes.

Nuevo régimen retributivo de las actividades de transporte y distribución

Aunque todavía no se ha aprobado la normativa de desarrollado que regulará la nueva metodología de retribución de las instalaciones de transporte y distribución con las modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley 13/2012 y por el Real Decreto Ley 20/2012, la Orden IET/221/2013 calcula la retribución para el año 2013 de estas actividades considerando ya los nuevos criterios retributivos. La retribución en concepto de inversión sólo tiene sentido para aquellos activos en servicio no amortizados, tomando como base para su retribución financiera el valor neto de los mismos y el devengo de la retribución generada por instalaciones puestas en servicio el año n se iniciará desde el 1 de enero del año n+2. En otros términos, la retribución se devengará dos años después de su puesta en funcionamiento.

Supresión de incentivos para las renovables y novedades en su régimen de retribución

El Real Decreto Ley 1/2012, de 27 de enero, suspendió los procedimientos de preasignación de retribución y suprimió de forma temporal los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Se suprimieron todos aquellos incentivos económicos que se habían convertido en motor impulsor del crecimiento de las instalaciones de energías renovables y que, en parte, habían provocado el incremento desmesurado del déficit tarifario del sistema eléctrico. A saber: tarifas reguladas, primas y límites previstos en el RD 661/2007; el complemento por eficiencia y el complemento por energía reactiva. Correlativamente, quedaron suspendidos los procedimientos de inscripción en el registro de preasignación de retribución de instalaciones de régimen especial y en el correspondiente registro para instalaciones fotovoltaicas, así como la celebración de las convocatorias de preasignación para el año 2012 y sucesivos³.

Las instalaciones afectadas fueron principalmente aquellas que a la fecha de entrada en vigor del real decreto ley no estaban inscritas en el registro de preasignación de retribución. Se incluían las instalaciones de producción de energía eléctrica con tecnología eólica, solar fotovoltaica, termosolar, de cogeneración, biomasa, biogás, minihidráulica y de residuos, así como las instalaciones de régimen ordinario (ej.

³ V. mi documento "Se han acabado los incentivos a las energías renovables en España".

instalaciones con potencia superior a 50 MW beneficiarias del complemento por eficiencia) que a la fecha de entrada en vigor del real decreto ley no disponían de la autorización administrativa otorgada por la Dirección General de Política Energética y Minas. La norma no afectó de forma idéntica a todas las instalaciones en proceso de inscripción en el registro de preasignación, debiendo distinguir entre solicitudes no resueltas en plazo de aquellas otras para las que aún no había transcurrido el plazo de resolución. Éstas últimas vieron extinguirse sus expectativas a obtener retribución. El objetivo de esta medida era liberar al sistema eléctrico de la entrada de una potencia próxima a los 550 MW con derecho a retribución.

Aunque se insistió mucho en el carácter “temporal” de la supresión de incentivos (se habló de moratoria). En realidad, más que “temporal”, la medida fue “cautelar”. Pretendió frenar el acceso al registro de preasignación de nuevos beneficiarios de retribuciones, en tanto se revisaba el modelo retributivo para las renovables y se adoptaban otras medidas sobre el sector eléctrico en su conjunto (ej. nuevos impuestos o cargo a los presupuestos de partidas incluidas en las tarifas). Transcurrido más de un año desde su entrada en vigor, la suspensión persiste.

El Real Decreto Ley 1/2012 también afectó al régimen de modificación sustancial de las instalaciones de producción de energía de régimen especial. Derogó los artículos 4.4 y 4.bis del RD 661/2007, lo que supuso que ya no se exigen las condiciones definidas reglamentariamente para considerar que la instalación ha sido modificada sustancialmente (art. 4.bis) y lo que es más significativo, la modificación sustancial no dará origen a una nueva fecha de puesta en servicio, a efectos del régimen económico de la instalación preexistente. La derogación no afecta a las instalaciones que a la entrada en vigor del citado real decreto ley ya hubieran obtenido autorización administrativa para su modificación sustancial. Para ellas, la modificación sustancial sí da origen a una nueva fecha de puesta en servicio. En cualquier caso, el régimen retributivo de la instalación modificada no ha de ser necesariamente el vigente para las instalaciones nuevas, sino que el Gobierno podrá establecer reglamentariamente un régimen retributivo específico (art. 30.6 Ley 54/1997 en redacción dada por art. 1.Seis RD-ley 14/2010).

Por otra parte, la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética también ha tenido importantes efectos sobre el régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía acogidas al régimen especial. Las instalaciones de este tipo que utilicen como combustible gas natural, fuel-oil, gasóleo o carbón no sólo verán incrementada la carga impositiva al tener que afrontar los nuevos impuestos al valor de la producción de energía eléctrica y al uso de estos combustibles sino que también sufrirán una reducción de primas. La

disposición final primera de la Ley modifica el artículo 30 de la Ley del Sector Eléctrico para añadir un nuevo apartado 7 en el que se establece que «[L]a energía eléctrica imputable a la utilización de un combustible en una instalación de generación que utilice como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles, no será objeto de régimen económico primado, salvo en el caso de instalaciones híbridas, entre fuentes de energía renovables no consumibles y consumibles, [definidas en el artículo 23 del RD 661/2007], en cuyo caso la energía eléctrica imputable a la utilización de la fuente de energía renovable consumible sí podrá ser objeto de régimen económico primado».

También el Real Decreto Ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social, impone nuevas medidas sobre estas instalaciones tendentes a reducir los costes de su retribución. Establece que si la instalación inscrita en el registro de preasignación no ha cumplido los requisitos en el plazo previsto, no podrá beneficiarse del régimen especial de retribución (art. 8). La nueva norma define cuándo la instalación está totalmente finalizada y cuándo se entenderá que la instalación no está totalmente finalizada. Por otra parte, aquellos elementos que no estén expresamente reflejados en el proyecto de ejecución aprobado que dio lugar a la inscripción definitiva de la instalación, no podrán considerarse constitutivos de la instalación ni ponerse en funcionamiento, salvo que se tramite la correspondiente modificación del proyecto de ejecución ante el órgano competente. En este caso, las instalaciones verán corregido el régimen económico de la energía imputable a las modificaciones realizadas, percibiendo el precio de mercado de producción. Corresponde a la Dirección General de Política Energética y Minas resolver sobre las circunstancias relativas a la conclusión y modificación de la instalación y la consiguiente inaplicación o modificación, según corresponda, del régimen económico primado aplicable a las distintas instalaciones. El plazo máximo para resolver este procedimiento y notificar su resolución será de un año. Esto significa que finalizada la instalación, su puesta en funcionamiento se podrá dilatar un año más hasta que la Administración verifique si efectivamente se ha finalizado y en su caso, si se han realizado modificaciones sobre el proyecto inicial.

Por último, el Real Decreto Ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero es otra de las normas con las que el Gobierno ha pretendido ajustar los ingresos y costes del sistema eléctrico sin tener que incrementar los peajes de acceso abonados por los consumidores. Se adoptan diversas medidas tendentes a reducir las retribuciones percibidas por las instalaciones de producción de energía en régimen especial. Destacan especialmente las siguientes: en todas aquellas metodologías de actualización de retribuciones

vinculadas al Índice de Precios al Consumo general (IPC), éste se sustituye por un índice más estable, el Índice de Precios de Consumo a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos; se eliminan las primas para todas las instalaciones, de forma que el régimen económico primado se sustente únicamente en la opción de tarifa regulada, sin perjuicio de que los titulares de las instalaciones puedan vender su energía libremente en el mercado de producción sin percibir prima; se suprime la posibilidad de optar por el régimen retributivo a tarifa o a mercado establecida en el artículo 24.4 del Real Decreto 661/2007, una vez que se haya optado por la opción de venta a precio de mercado.

La Orden IET/221/2013 actualiza las tarifas y primas para los trimestres tercero y cuarto de 2012 y para el primer trimestre de 2013 atribuidas a los diversos tipos de instalaciones de producción acogidas al régimen especial (art. 8, anexos II y III). Como novedad y en cumplimiento del Real Decreto Ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero, a partir del 1 de enero del 2013, la revisión se realiza conforme al Índice de Precios de Consumo a Impuestos Constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos, según los datos publicados oficialmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Revisión del régimen de retribución de la producción de energía eléctrica en los sistemas insulares y extrapeninsulares

Ya el Real Decreto Ley 13/2012 contemplaba nuevos criterios para la retribución de las instalaciones de generación de régimen ordinario en los sistemas insulares y extrapeninsulares, de modo que, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Energía, pretendía ajustar tal retribución a los costes reales (por ejemplo, el uso del gasóleo, menos contaminante pero más caro, no será asumido por los peajes de acceso si no está justificado en razones técnicas). Las disposiciones adicionales segunda, tercera y séptima de la Orden IET/843/2012, de 25 de abril, por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de abril de 2012 y determinadas tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial regulan las particularidades de estos sistemas a efectos de retribución y liquidación de costes. El Real Decreto Ley 20/2012 adelanta la eficacia de estas modificaciones y establece que las revisiones normativas del modelo retributivo de las centrales de producción en estos sistemas que desarrollen lo dispuesto en el Real Decreto Ley 13/2012 serán de aplicación desde el 1 de enero de 2012 (art. 37.1). Adicionalmente, se adoptan otras medidas como la revisión de la tasa financiera de retribución que igualmente tendrán efectos desde el 1 de enero del año 2012 (cfr. art. 37.2 RD Ley 20/2012).

Otro aspecto sometido a constantes revisiones ha sido la financiación del extracoste de producción de energía en el régimen insular y extrapeninsular. Según la

disposición adicional primera del 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, la financiación del extracoste de generación en el régimen insular y extrapeninsular se haría con cargo a los presupuestos generales del Estado íntegramente a partir del año 2013. Hasta entonces, entre 2009 y 2012, el extracoste sería financiado parcialmente con cargo a los presupuestos generales y el resto a través de los peajes de acceso, siendo considerado coste permanente del sistema. Sin embargo, la disposición adicional trigésimo octava y la disposición derogatoria segunda de la Ley 2/2012, de 29 de junio , de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, suspendieron la aplicación del mecanismo de compensación del Real Decreto Ley 6/2009, respecto de los extracostes de generación correspondientes al año 2011 con cargo a los Presupuestos Generales del Estado durante el ejercicio 2012. También la disposición adicional cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre , de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 deja en suspenso durante el ejercicio 2013 la aplicación del mecanismo de compensación del Real Decreto Ley 6/2009, sin que se genere derecho alguno ni proceda realizar compensación con cargo a los Presupuestos del ejercicio 2013 como consecuencia de los extracostes de generación eléctrica de los sistemas insulares y extrapeninsulares correspondientes al ejercicio 2012. Por su parte, el artículo 5.2 de la Orden IET/221/2013, de 14 de febrero, prevé la reactivación del mecanismo previsto en el Real Decreto Ley 6/2009 en el año 2014. Así, la compensación insular y extrapeninsular prevista para 2013, que asciende a 1.755.000.000 euros, será financiada al 100% con cargo a los Presupuestos Generales del Estado del 2014, de acuerdo a lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto Ley 6/2009. La liquidación de los costes de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012 se realizará por la Comisión Nacional de Energía en la cuantía prevista por la DA 2ª de la citada Orden IET/221/2013.

El pasado 1 de marzo, el Consejo de Ministros aprobó un anteproyecto de ley para garantizar el suministro de electricidad y elevar la competencia en las islas Canarias y Baleares y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como para reducir los costes que suponen sus sistemas eléctricos, que según el Ministerio pasaron de pasaron de 300 millones de euros en 2005 a 1.800 millones en 2012. El anteproyecto prevé una serie de medidas para impulsar la instalación de generación "más eficiente" y abaratar el coste de generación. Entre otras, permite que las nuevas instalaciones que se construyan en zonas donde se supera el índice de cobertura perciban el régimen retributivo por razones de seguridad de suministro o eficiencia (actualmente, sólo se retribuyen los nuevos grupos cuando no se supera este índice, que relaciona la potencia instalada con los niveles de demanda punta);

prohíbe otorgar estas retribuciones a aquellas empresas que actualmente concentran más del 40% de la capacidad de generación en cada sistema, quedando excluidas de esta limitación las plantas que hayan sido adjudicatarias en concursos de renovables, las que dispongan de autorización administrativa o las que hayan sido inscritas en el registro de preasignación de retribución de régimen especial; establece que el coste del combustible, que supone más del 60 por 100 del coste de generación en estos sistemas, se determinará mediante un mecanismo competitivo y refuerza los controles sobre el funcionamiento de las instalaciones.

Financiación del Operador del Mercado Ibérico

La Orden IET/221/2013 aplica el mecanismo de retribución de OMI-Polo Español, S.A. (OMIE) y de Red Eléctrica de España, S.A.U., como operador del sistema, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico y en la disposición transitoria quinta del Real Decreto Ley 13/2012. Si bien, encomienda a la Comisión Nacional de Energía la redacción y envío al Ministerio de Industria, Energía y Turismo de una propuesta de metodología para el cálculo de la retribución del operador del sistema y del mercado interno en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor (DA 7ª).

La citada orden establece las cuantías con las que los productores de energía eléctrica tanto en régimen general como de régimen especial y los comercializadores que actúen en el ámbito del Mercado Ibérico de la Electricidad contribuirán a la financiación del Operador del Mercado a partir del día 1 de marzo de 2013 (art. 6 Orden IET/221/2013). En general, los productores, tanto del régimen ordinario como del régimen especial, los comercializadores, consumidores directos en mercado y gestores de cargas del sistema, que actúen en el ámbito del Mercado Ibérico de la Electricidad pagarán cantidades superiores a las pagadas hasta el 28 de febrero del 2013⁴.

Financiación del Operador del Sistema

El Real Decreto Ley 13/2012 eliminó la financiación del operador del sistema con cargo a los costes permanentes del sistema eléctrico que debían ser cubiertos por los peajes de acceso. Así, el operador del sistema se financiará conforme a una metodología fijada por el Gobierno en función de los servicios que efectivamente preste (art. 16.10 Ley 54/1997). Sin embargo, hasta el desarrollo de la nueva metodología, la financiación del operador del sistema se establecerá por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo (DT 5ª). La Orden IET/221/2013 recoge

⁴ V. mi documento “Nuevos costes de la energía: a partir del 1 de marzo, subidas para todos, excepto para los consumidores”.

los aspectos necesarios para la aplicación del mecanismo de retribución de Red Eléctrica de España, S.A.U., como operador del sistema, que se financiará a partir de los precios que cobre a los sujetos del sistema. De nuevo, a partir del 1 de marzo, los productores, tanto del régimen ordinario como del régimen especial, los comercializadores, consumidores directos en mercado y gestores de cargas del sistema, que actúen en el ámbito geográfico nacional pagarán al operador del sistema cantidades superiores a las pagadas hasta el 28 de febrero (art. 7 Orden IET/221/2013).

2.2. Nuevos impuestos, nuevos ingresos

La Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (BOE 28-12-2012) crea nuevos impuestos, que gravan de forma directa o indirecta la producción de energía eléctrica. Aunque con desigual impacto en función del tipo de tecnología, todas las instalaciones de producción de energía eléctrica experimentan un incremento de la carga impositiva.

Los nuevos impuestos empezaron a aplicarse el 1 de enero del 2013. Se grava (al 7%) el valor de la producción eléctrica en todo tipo de instalaciones; la producción y almacenamiento de combustible nuclear gastado y de residuos nucleares en instalaciones centralizadas; el uso de diversos productos energéticos para la generación de energía eléctrica (gas natural, carbón, gasóleo y fueloil) y el aprovechamiento hidroeléctrico de aguas continentales⁵.

2.3. Supresión de las restricciones al déficit tarifario

El Real Decreto Ley 29/2012 elimina las restricciones al déficit tarifario del sistema eléctrico. Limitar el déficit tarifario a 1500 millones de euros en 2012, como hacía la DA 21ª.4 de la Ley del Sector Eléctrico, en su redacción dada por el Real Decreto Ley 14/2010, fue una falacia poco creíble. El Gobierno, que rechazaba un incremento de los peajes de acceso, pues tendría un “gravísimo impacto” sobre los consumidores que asumirían este coste, se vio obligado a eliminar la restricción inicial.

Los datos comunicados por la Comisión Nacional de Energía en su informe 35/2012, de 20 de diciembre, sobre la orden por la que se fijan los peajes de acceso para el año 2013, ponían de manifiesto la aparición, para el último trimestre del 2012, de un nuevo desajuste motivado por distintos factores (acusada reducción de la demanda y por ello, menor recaudación de peajes de acceso, sobrecoste derivado

⁵ V. mi documento “La Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (I). Nuevos impuestos”

de la entrada en funcionamiento antes de lo esperado de instalaciones en régimen especial que habían resultado inscritas en el Registro de preasignación de retribución y por unas horas de funcionamiento superiores a las inicialmente estimadas). A esto se une un desajuste para 2011 de 1.106 millones de euros correspondiente al desajuste reflejado en la liquidación definitiva. En resumen, los ingresos del sistema eléctrico del año 2012 hacían frente no sólo a los costes del sistema durante ese año 2012 condicionados por las circunstancias imprevistas señaladas, sino también a un desajuste para 2011 de 1.106 millones de euros y el 17 por ciento del extracoste de generación de los sistemas insulares y extrapeninsulares como consecuencia de la suspensión introducida por la disposición adicional trigésima octava de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

No se concreta la cifra, ni se fijan límites. Simplemente la norma establece que «los desajustes temporales de liquidaciones del sistema eléctrico que se produzcan en 2010, hasta una cuantía máxima de 2.500 millones de euros, y en 2012, en el importe que resulte de la liquidación definitiva emitida por la Comisión Nacional de la Energía, tendrán la consideración de déficit de ingresos del sistema de liquidaciones eléctrico para 2010 y 2012, respectivamente, que generará derechos de cobro que podrán ser cedidos por sus titulares al Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico».

2.4. Adiós al principio de suficiencia

El principio de suficiencia de los peajes de acceso contenido en la Ley 54/1997 (DA 21ª.1.I) ha sido el fundamento de toda la doctrina jurisprudencial contraria a la congelación de tarifas (sentencias de 31 de octubre de 2011, JUR 2011\393225; de 4 y de 16 de noviembre de 2011, JUR 2011\393226 y JUR 2011\404908, respectivamente y autos de 20 de diciembre del 2011, de 2 y 8 de marzo del 2012).

El Real Decreto Ley 29/2012 suprime el párrafo primero del apartado 1 de la DA 21ª de la Ley del Sector Eléctrico. Ya no es una exigencia legal que los peajes de acceso sean suficientes para sufragar la totalidad de los costes del sistema eléctrico. Suprimido el principio de suficiencia de los peajes de acceso, el eventual incremento del coste de la energía ya no obliga al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a revisar las tarifas de último recurso (v. DA 21ª de la Ley del Sector Eléctrico en redacción dada por el Real Decreto Ley 29/2012), por lo que si el Gobierno lo estima conveniente, podrá congelar los peajes, -lo que acaba de hacer- y cargar a los presupuestos generales del Estado el déficit tarifario, que deja de estar legalmente limitado.

Sin embargo, la congelación de los peajes de acceso puede convertirse a largo plazo en una nueva fuente de déficit (no del sistema eléctrico, sino de todo el sistema económico).

2.5. Financiación pública de los costes del sistema eléctrico

La Ley 15/2012 distribuye la financiación de los costes de las actividades reguladas (incluidos los costes permanentes de funcionamiento del sistema y los costes de diversificación y seguridad de abastecimiento) entre todos los colectivos implicados. La principal novedad en este aspecto es que los mencionados costes serán financiados no sólo con cargo al propio sistema eléctrico y especialmente a la factura eléctrica (peajes de acceso a las redes de transporte y distribución satisfechos por los consumidores y los productores), como ocurría hasta ahora, sino también con cargo a los presupuestos generales del Estado (nuevo art. 15.2 Ley 54/1997 según DF 1ª.Uno).

La Disposición Adicional 2ª de la Ley 15/2012 establece las partidas concretas que en las leyes presupuestarias de cada año se financiarán con cargo al erario público (los costes previstos en el artículo 16 de la Ley 54/1997), y el importe destinado a este fin, que será el equivalente a la suma de las siguientes partidas: a) La estimación de la recaudación anual correspondiente al Estado derivada de los tributos y cánones incluidos en la nueva Ley 15/2012; y b) El ingreso estimado por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 500 millones de euros.

Por su parte, la disposición adicional quinta de la Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, matiza las aportaciones para la financiación del Sector Eléctrico, especificando que el mayor volumen de éstas irá destinado a sufragar los costes referidos al fomento de las energías renovables. Así, según su DA 5ª, “en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destinará a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en el artículo 16 de la Ley 54/1997, ... , *referidos a fomento de energías renovables*, un importe equivalente a la suma de los siguientes: a) La estimación de la recaudación anual correspondiente al Estado derivada de los tributos incluidos en la ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética; b) El 90 por ciento del ingreso estimado por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 450 millones de euros.

El efecto de este nuevo sistema de financiación mixta sobre los presupuestos públicos es inmediato: resulta necesario ampliar las partidas asignadas al sistema eléctrico. Así, ante la elevación de costes del sistema eléctrico, el descenso de

ingresos y la decisión de evitar a los consumidores nuevos incrementos del precio de la energía, se tramita en el Congreso de los Diputados una ampliación extraordinaria del presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

La exposición de motivos de la Orden IET/221/2013 explicaba que al fijar los nuevos peajes de acceso y las tarifas y primas al régimen especial se ha considerado el Acuerdo de fecha 31 de enero del 2013 de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos en el que se impulsa la tramitación de un anteproyecto de ley con el fin de dotar al sistema eléctrico de un crédito extraordinario procedente de los Presupuestos Generales del Estado (Proyecto de Ley 121/000039, que establece la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de determinados costes del sistema eléctrico, ocasionados por los incentivos económicos para el fomento a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables y concede un crédito extraordinario por importe de 2.200.000.000 euros en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, BOCG, Serie A, 22-2-2013).

Como se ha dicho, la financiación pública de los costes del sistema eléctrico ha sido una de las principales novedades introducidas por la Ley 15/2012, que ha dado una nueva redacción al artículo 15.2 de la Ley del Sector Eléctrico, de modo que los costes del sistema eléctrico ya no son sufragados en exclusiva con cargo al propio sistema (peajes de acceso pagados por consumidores y productores), sino también con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (DF 1ª. Uno Ley 15/2012). Lo novedoso del proyecto de ley en tramitación no es por tanto la financiación pública de estos costes, sino la cuantía con la que el erario público sufraga la deuda generada por el sistema eléctrico y el origen de esa financiación, que ya no es ni los impuestos del sistema eléctrico, ni los ingresos de las subastas de derecho de emisión, sino la deuda pública.

El proyecto de ley comentado parte de la consideración de que la ley de presupuestos para 2013 consigna en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo un importe de 2.921.467.000,86 euros en la aplicación destinada a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en el artículo 16 de la Ley 54/1997. Sin embargo, a menos de dos meses de la aprobación de la ley de presupuestos, esa cifra se ha revelado insuficiente, pues aunque la estimación de ingresos derivada de los nuevos impuestos creados por la Ley 15/2012, asciende precisamente a la misma cantidad (2.921.467.000,86 euros), la estimación de costes del sistema eléctrico supera esa cifra.

Se han incrementado los costes de retribución del régimen especial por el exceso de producción de las instalaciones renovables y un incremento de los valores

retributivos por una indexación a la cotización del Brent; han descendido los ingresos derivados de los peajes de acceso por la caída de la demanda y es económica y socialmente insostenible elevar el precio de la energía pagado por los usuarios tanto domésticos como empresariales. En este contexto, el Gobierno, consciente del negativo impacto social y económico de la subida de la factura energética, considera que la salida menos perjudicial para el interés general es sufragar estos costes a través de un crédito extraordinario financiado con deuda pública y opta por casi duplicar la asignación presupuestaria inicial.

Se insiste en el carácter temporal y extraordinario de esta medida y el Gobierno sigue prometiendo nuevas medidas regulatorias durante el año 2013 para “ajustar los costes del sistema eléctrico, mejorar la eficiencia económica del mismo y avanzar en la liberalización del sector”.

3. Conclusión: la bajada de la luz es una buena noticia a corto plazo pero supondrá un incremento del temido déficit público a medio-largo plazo

Lamentablemente, la respuesta a la pregunta planteada al principio no puede ser muy optimista. Naturalmente, una reducción de los precios soportados por consumidores y empresas es una buena noticia al menos a corto plazo. Pero a medio-largo plazo, es posible que la rebaja se vuelva en contra de los intereses de los consumidores en cuanto puede suponer un incremento del déficit público, con los consiguientes riesgos de incremento de la carga impositiva y de reducción de las partidas presupuestarias destinadas a servicios públicos. Además, podría ser el prolegómeno de cambios regulatorios que penalicen el consumo y expulsen de la TUR a un buen número de usuarios.

En un gesto de optimismo, manifestaba el Gobierno que las medidas contenidas en el Real Decreto Ley 29/2013 permitirían “iniciar el año 2013 en un escenario de equilibrio en el sistema conforme a los datos de los que actualmente se dispone [...] de manera que la orden por la que se fijan los peajes de acceso para el año 2013 establezca el presupuesto para ese año considerando exclusivamente los ingresos y costes previstos para ese año 2013. De esta forma, las medidas adoptadas hasta la fecha, conjuntamente con las partidas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para 2013 destinadas a cubrir determinadas partidas del sistema eléctrico *permitirán, a partir de 2013, la sostenibilidad económica del sistema eléctrico* conforme a los datos suministrados por la Comisión Nacional de Energía”. La previsión era poco creíble.

En efecto, pronto se ha revelado la necesidad de ampliar las partidas del presupuesto público asignadas al sistema eléctrico. Así, ante la elevación de costes del sistema eléctrico, el descenso de ingresos y la decisión de evitar a los consumidores nuevos

incrementos del precio de la energía, se hace precisa una ampliación extraordinaria del presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Si en un contexto de crisis económica gobernado por el obsesivo objetivo de control del déficit público, resulta que a menos de dos meses de la aprobación de los presupuestos públicos, se pone de manifiesto la necesidad de ampliar (casi duplicar) la partida destinada a financiar los costes del sistema eléctrico, la señal de advertencia es clara: el déficit tarifario, propio del sistema eléctrico, acabará convertido en déficit público, esto es, déficit de todos.

Por otra parte, la reciente bajada de las tarifas no ha servido para poner fin a ciertas especulaciones sobre la futura regulación de algunos de los derechos básicos de los usuarios de energía eléctrica. Persiste la posibilidad, ya manejada por el Gobierno al fijar las tarifas para el primer trimestre de 2013, de establecer tarifas progresivas en función del consumo, pues el Real Decreto Ley 20/2012, habilita al Ministro de Industria, Energía y Turismo para aplicar criterios de progresividad a los peajes de acceso que debe aprobar de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley del Sector Eléctrico (DA 14^a).

Por otra parte, las asociaciones de consumidores denuncian que el Gobierno planea la reducción del umbral de potencia contratada para acogerse a TUR de los 10 kW actuales a los 3 ó 5 kW con el objetivo de reducir el número de consumidores acogidos a la TUR, para que contraten en el mercado liberalizado, quedando sometidos a los precios fijados por los comercializadores, que con toda probabilidad, repercutirán sobre los usuarios el incremento de costes derivado de los nuevos impuestos y de los nuevos sistemas de retribución de actividades reguladas.