

Sanchez-Andrés, Antonio
Universidad de Valencia, España



La política energética en España: el caso del sector de la electricidad

Resumen: *En este artículo se analiza la política eléctrica reciente en España. En primer lugar se estudia cómo se establecieron los objetivos, después, se explica el diseño y finalmente se ponen de manifiesto los resultados. El artículo se concluye evaluando los los resultados obtenidos, teniendo como referencia los objetivos inicialmente establecidos y también los costes de las políticas aplicadas*

Palabras clave: *Política económica, política energética, electricidad, España.*

Sanchez-Andrés, Antonio The energy policy in Spain: the case of the sector of the electricity

Abstract: *In this article the recent electricity policy in Spain is analysed. Firstly, the paper study how the goals were established, afterword it explains the design of the economic policy and finally their results are highlighted. The article concludes by evaluating the results obtained, with reference to the initially established objectives and also the costs of the policies implemented*

Keywords: *Economic policy, energy policy, electricity, Spain.*

La energía es la base para el funcionamiento y desarrollo de cualquier economía. Por este motivo, la política energética es siempre un ámbito estratégico en cada país, aunque, como con frecuencia se trata de una actividad productiva bastante específica y técnica, se le presta poca atención. Dentro de ésta existen varios tipos de energías, que al presentar diversas naturalezas, tienen asociadas políticas específicas muy distintas. En el caso de España, la electricidad ha caído en el centro del debate político, presenta un fuerte impacto sobre la opinión pública y ha sido una de las políticas sectoriales centrales de la agenda del gobierno. Desde este punto de vista contrasta con aquello que ha ocurrido con los combustibles líquidos y con el gas natural. De hecho, esta energía se ha encontrado durante toda la legislatura del Partido Popular (PP) (2012–2015) en un primer plano dentro de las actividades del gobierno.

En este trabajo se prestará atención a la energía eléctrica que, a la sazón, tiene expectativas de ir aumentando su importancia dentro de las economías avanzadas. En primer lugar, se expondrán los problemas en el sector eléctrico y los objetivos de la política económica a través del examen de la configuración de la agenda del gobierno en este ámbito. En segundo lugar, se examinará el diseño de la política energética a través del análisis de las principales legislaciones aprobadas por el gobierno. En tercer lugar, se avanzarán una evaluación de la política económica a través de la comparación entre los objetivos perseguidos y los resultados alcanzados. Se concluirá con un reflexión sobre la necesidad de replantearse la política energética para evitar el colapso energético del país.

1. La formación de la agenda: problemas y objetivos en la política sobre electricidad

En el programa electoral del Partido Popular se le concede una prioridad especial al ámbito energético (Partido Popular, 2011, 45–46) y se asumen como propios los objetivos planteados desde la Unión Europea (Navarrete, 2011 y Marín, 2013): sostenibilidad, competitividad y seguridad en el abastecimiento. En este ámbito, se destaca el problema serio de dependencia externa de la economía española, que se pretende resolver a través del fomento en el ahorro energético y el desarrollo de las energías renovables. Además se constata el impacto positivo de estas últimas sobre la reducción en las emisiones. En cuanto

a la competitividad se pretende alcanzar mediante la liberalización y el reforzamiento de la competencia en los mercados energéticos. Estos objetivos se han ratificado, posteriormente, cuando se ha aprobado una de las piezas clave de la política sobre electricidad del gobierno del PP, es decir, la nueva Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

No obstante, los anteriores objetivos se matizaron aludiendo a la necesidad de que el sistema eléctrico fuese sostenible económicamente, se redujesen los costes y se luchase contra el déficit de tarifa. De esta manera, los problemas financieros pasaron a un primer plano. Los desequilibrios entre los ingresos y los costes reconocidos en el sistema eléctrico empezaron en 2000 y se descontrolaron a partir de 2005. Cuando el gobierno llegó al poder en 2011 tuvo lugar un déficit de tarifa de 3.850 millones de euros y en términos acumulados alcanzó casi los 30 mil millones de euros, es decir, cerca de un 3 % del PIB de ese año. Así pues, los desequilibrios financieros se habían transformado en estructurales, amenazaban con colapsar el sistema eléctrico español y se estaban transformando en un problema macroeconómico para el país. En este sentido se puede entender la elevación en la prioridad de la lucha contra el déficit tarifario dentro de la política económica del gobierno

Cuadro-1. Evolución del déficit de tarifa, 2000-11
(en millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Déficit anual	289	100	1149	0	0	3830	3046	1223	5819	4616	5553	3850
Déficit Acumulado	289	389	1538	1538	1538	5368	8414	9637	15456	20072	25625	29475

Fuente: Sevillano (<http://javiersevillano.es/DeficitTarifa.htm>) (consultado el 1 de agosto de 2016).

En este contexto la tarifa eléctrica pasó a un primer plano dentro de la política energética del gobierno. Dentro de ésta se pueden distinguir dos componentes, en primer lugar, el precio de la generación de la energía y, en segundo lugar, otros costes, que tradicionalmente han significado aproximadamente la mitad de la tarifa cada uno de ellos. Dentro de ésta última parte se puede distinguir un primer segmento eléctrico que corresponde a los costes de hacer llegar la energía eléctrica a los consumidores (transporte y distribución eléctricas), también conocido como peajes; el segundo segmentos son “costas” que se encuentran vinculadas a otros aspectos más o menos relacionadas con la electricidad. Dentro de este segmento se encuentran subvenciones a inversiones, bien relacionadas con energía convencional (por ejemplo las destinadas a la construcción de centrales eléctricas de ciclo combinado), bien con energías renovables (en este caso adoptan el nombre de primas), apoyos financieros sobre seguridad de suministro (capacidades eléctricas preparadas para ser utilizadas), pagos por uso de combustibles especiales (ayudas al carbón) o a tratamiento de residuos (energía nuclear), ayudas por cambios en el sistema eléctrico (costes de transición a la competencia), subvenciones a población vulnerable (bono social) o impuestos (López, 2004; Beato, 2005; Nieto y Solá, 2005; y Beato y Delgado, 2007) .

Sin embargo, desde el principio el gobierno excluyó cambios en todos los componentes de la tarifa y concentró su atención en la segunda parte. Además, se decidió no reformar la formación del precio de la generación de la energía y se seguiría utilizando el sistema marginalista por el que el coste de la energía más cara introducida en el sistema para cubrir la demanda es el que se aplica para retribuir a todas las puestas en juego generando unas sobrerentas (sobrecostes) a las energías de origen nuclear e hidráulica (Blázquez, 2011). Así pues, el gobierno asumió como objetivo principal de la política en el sector eléctrico la reducción muy sui generis en el déficit de tarifa, puesto que pretendió comprimir una parte de los costes, eximiendo a priori a la otra. A esta característica se le ha de añadir que no se cuestionó la propia tarifa en sí misma, consistente en una diferencia entre costes “reconocidos” en el abastecimiento de la electricidad (no reales) y los pagos efectivos que realiza el consumidor, de manera que el déficit no es real, sino virtual.

Según el gobierno, los costes deberían repartirse entre todos los agentes implicados y no sólo concentrarse en los consumidores. Estas afirmaciones fueron apuntadas reiteradamente tanto por el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, como por el Ministro de Industria, Energía y Turismo, José Manuel Soria (Jorge Fabra, 2012). Sin embargo, este subobjetivo aparecía cuestionado desde un principio por la decisión previa de excluir de los ajustes a una parte (la mitad) de los componentes de la tarifa.

2. El diseño de la política eléctrica

La reforma en el sector eléctrico se inició en marzo de 2012, pero como su pretensión formal era una adaptación de la legislación española a la comunitaria, se indicó que la reforma auténtica se acometería posteriormente. De hecho, en la segunda parte de ese año se avanzaron unos cambios que fueron completados a finales de 2012 y principios de 2013. Finalmente en verano de 2013 se volvió a acometer la actividad reformadora que se extendería hasta mediados de 2014.

La *primera fase* (RDL 13/2012) de la reforma supuso el aumento en la tarifa eléctrica en 1.382 millones de euros y la reducción en retribuciones procedentes de la tarifa equivalentes a 1.764 millones de euros. Los principales recortes recaerían sobre las empresas distribuidoras de energía (que aportaron un 39 % sobre el conjunto) y en los remanentes que tenía el Instituto de Diversificación y Ahorro Energético (significaron un 35 % del volumen de los ajustes). Mientras tanto, las empresas generadoras de energía eléctricas cargarían con unos costes de un 5 % (Monforte, 2012).

La *segunda fase* de la reforma, a pesar de las expectativas apuntadas durante medio año, se limitó, tal como apunta el mismo título de la legislación, a un cambio impositivo. Esta norma creó 3 impuestos especiales: uno del 6 % sobre el valor total de la producción de todo tipo de energía eléctrica, junto con dos impuestos a la energía nuclear, uno que graba la producción por el combustible gastado y otro asociado al almacenamiento de los residuos radioactivos. Además se consideró un canon hidráulico por el uso de agua en centrales hidráulicas y se implantó un impuesto adicional por el uso del gas y el carbón, al tiempo que se eliminaron las exenciones al gasóleo y al fuel para producir electricidad (Ley 15/2012).

A finales de 2012 comenzó la discusión de un nuevo paquete de medidas que inició la *tercera fase* en los cambios en este sector (RDL, 29/2012). Este tenía de trasfondo la ausencia de resultados en cuanto a doblar el déficit y con los agravantes, en primer lugar, de que el déficit de tarifa superaría el techo legal de los 1.500 millones que se podía generar en 2012 (se estimaba que superaría los 4.000 millones) y, en segundo lugar, y tal como se había aprobado en 2009, los ingresos de la electricidad tenían que igualar a los costes en 2013. Por este motivo, el nuevo paquete de medidas significó un aumento en el impuesto sobre la generación de la energía eléctrica, equivalente a un 7 %. Además, el presupuesto público participaría en mayor grado en los gastos del sistema eléctrico y, en concreto, cubriría parte de las primas correspondientes al régimen especial de energía (dentro de las que se encuentran las energías renovables), al tiempo que financiaría los costes energéticos de los sistemas extrapeninsulares (*Cinco Días*, 13 diciembre de 2002).

Los cambios iniciados en diciembre de 2012 se complementaron con otra batería de medidas aprobada a principios de febrero de 2013 (RDL, 2/2013). Esta política concentró su atención en las primas a las energías no convencionales y pretendieron reducir las asignaciones financieras (primas) que les correspondían, concretándose en un ahorro de unos 600–800 millones de euros. En primer lugar, las primas se actualizarían no con referencia al IPC, sino respecto al IPC subyacente a impuestos constantes. Así pues, en ese año, la actualización de las primas no crecería un 3,5 %, sino un 0,47 %. De esta manera, se iría reduciendo el valor de las primas y, en especial, las relativas a las energía renovables (se estimaba un ahorro de 340 millones de euros). En segundo lugar, las renovables que optasen por volcar la energía en el mercado liberalizado quedarían privadas de la prima, de manera que se ahorraría entre 250 y 500 millones de euros (El País, 1 de febrero de 2013).

Esta fase presenta una prolongación en una normativa adicional aprobada en marzo de 2013 y que trataba de afrontar parte de los problemas vinculados a los costes extrapeninsulares de la tarifa eléctrica. En concreto, las medidas pretendían renovar algunas centrales eléctricas antiguas, establecer un nuevo sistema de cálculo del precio del combustible para la generación de la energía eléctrica o poner en marcha dos regasificadoras (Gran Canaria y Tenerife), de manera que se utilizasen centrales de gas en lugar de otras de fuel. De este modo se pretendía ahorrar finalmente 440 millones de euros. No obstante, como no queda claro el futuro acerca de quién debe asumir los costes adicionales eléctricos de las zonas no peninsulares (por impuestos o a través de la tarifa eléctrica), aparecía una amenaza clara de que finalmente acabasen siendo incorporados como déficit de tarifa (en 2013 ascendían a 1.755 millones de euros).

Aún así, después de estas reformas, en 2013, el Ministerio preveía unos costes del sistema de 20.696 millones de euros y unos ingresos de 14.077 millones de euros, generándose un déficit de tarifa de 6.619 millones de euros. Por este motivo el gobierno previó la aprobación de una reforma de gran alcance antes del verano: la Ley de Reforma de *Ley del Sector Eléctrico*.

La cuarta fase de la reforma energética tiene su núcleo en la Ley de Sector Eléctrico aprobada en diciembre de 2013 (Ley, 24/2013). Pero ésta se inicia en el mes de julio, momento en que, por un lado, se aprobó un paquete de medidas para estabilizar el ámbito financiero del sector eléctrico (RDL, 9/2013) y, por otro lado, apareció un borrador de la mencionada ley. Esta fase se extenderá hasta finales de la legislatura como consecuencia de la necesidad de desarrollar aspectos de la Ley del Sector Eléctrico y de dar respues-

ta a los problemas aparecidos con la última subasta de energía de diciembre de 2013.

La legislación aprobada en julio de 2013 concentró su atención en la reducción en los pagos (retribuciones) a las distintas energías que participaban en el sistema eléctrico. En primer lugar, destacó el cambio en la retribución a las energías renovables, que en lugar de tomar como referencia la potencia instalada consideró los costes de la rentabilidad de una empresa estándar (“empresa eficiente y bien gestionada”), haciendo equivalente ese valor a la rentabilidad de los bonos del tesoro a 10 años, añadiéndole 300 puntos básicos, es decir, que se quedaría, aproximadamente, en torno a un 7,5 %. Esta medida supone la eliminación de la distinción de generación de energía entre régimen ordinario y especial. En segundo lugar, se cambió también la rentabilidad de las redes de distribución y transporte, que pasaría a tener un nivel de un 6,5 %. En tercer lugar, se introdujeron recortes en los pagos por mantenimiento de capacidad eléctrica susceptible de ser movilizada. En cuarto lugar, se siguió asumiendo que los sistemas eléctricos extrapeninsulares padeciesen unos costes superiores, que deberían ser cubiertos parcialmente por la tarifa y el resto con flujos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado. Adicionalmente, se introdujo un periodo base de referencia de 6 años al que se referirán las regulaciones eléctricas y, en especial, las correspondientes a los costes e ingresos del sistema eléctrico. No obstante, en caso de que apareciese déficit de tarifa se contemplaría la posibilidad de revisar automáticamente los diversos componentes de los peajes y cargos. Finalmente se cambió el concepto de bono social y el autoconsumo.

Las medidas de julio pretendían distribuir el desajuste financiero que se estaba generando en el sistema eléctrico equivalente a 4.500 millones de euros. De estos, 1.500–1.600 millones se atribuían a las energías renovables; 100–150 al segmento del transporte; 850–700 millones a la distribución; y 200 millones a subvención a la reserva de capacidad. Mientras tanto, el Presupuesto del Estado aportaría 900 millones de euros y se acrecentaría la factura de la luz en otros 900 millones (a través de un aumento en los peajes del 6,5 %, que se transmitía a la factura en un 3,2 %, que fue el crecimiento en la factura a partir de julio) (*El País*, 12 de julio de 2013; *El País*, 15 de julio de 2013; *Cinco Días*, 17 de julio de 2013; y *El País*, 24 de julio de 2013). En estas condiciones, las energías renovables cargarían con un tercio del coste, las energías tradicionales, en primera aproximación, con un 20 % a través de la distribución o las reducciones en las subvenciones por disponer de capacidad eléctrica susceptible de ser utilizada, mientras que los ciudadanos, a través de los impuestos o del consumo, pagarían el 40 % de los costes.

En este paquete de reformas se incluyeron restricciones adicionales para poder acceder al bono social, que reducirían los beneficiarios a la mitad, pudiendo comprimir esa partida por debajo de los 200 millones que suponía hasta ese momento. Adicionalmente, se asumía que serían las cinco grandes compañías integradas verticalmente las que pagarán el mencionado bono y que, de esta manera, sería transmitido a la mayor parte del sistema (*Cinco Días*, 13 de julio de 2013 y *Cinco Días*, 19 de julio de 2013).

También debe destacarse una primera regulación del autoconsumo de energía a partir de energías renovables, en especial las fotovoltaicas. En este sentido se estableció la creación de un registro de consumidores que realizasen estas actividades para poder habilitar un régimen económico especial. En definitiva, aquello que planteó la nueva legislación fue que las actividades de autoconsumo pasasen a pagar peajes al sistema eléctrico (peaje de respaldo). De hecho, posteriormente, en la Ley de Sector Eléctrico de 26 de diciembre de 2013, en su artículo 9, apunta la obligación de que todas las modalidades de autoconsumo eléctrico paguen un peaje de respaldo. Esta normativa fue desarrollada en verano de 2015 y aprobada en octubre de ese año. Ahí se ratificó el peaje de respaldo y además una serie de condiciones adicionales que transformaban en muy costoso el establecimiento del autoconsumo eléctrico, como se trataba de que la energía que se abocase a la red no tuviese contraprestaciones económicas, la imposibilidad de acogerse a bono social, la obligatoriedad de realización de estudios específicos de cómo conectarse a la red y la aprobación de un prolijo sistema de multas para aquellos que no observen la normativa legal (RDL 900/2015). Vale la pena poner de manifiesto que junto a la normativa anterior el gobierno empezó a diseñar una legislación para gravar las baterías de almacenamiento de energía eléctrica que daban autonomía al autoconsumo (*El País*, 8 de junio de 2015).

Quizá otra de las medidas relevantes adoptadas fue el cambio en la ponderación entre la potencia contratada y el consumo de energía dentro de la factura de los consumidores. En concreto, durante los primeros años de la legislatura, el precio de la electricidad la primera partida significaba un 35 %, mientras que la segunda un 65 %, pero a principios de 2014, estos pesos se habían invertido (*El País*, 4 de febrero de 2014).

Finalmente debe destacarse la eliminación de las subastas trimestrales de energía, que servían de referencia para la determinación de los precios de la electricidad a los consumidores. A partir de abril de 2014, el precio al consumidor dependería del correspondiente al del mercado diario de la electricidad (RDL 216/2014 y *Cinco Días*, 10 de marzo de 2014).

3. Resultados de la política eléctrica

El primer y gran objetivo del gobierno ha sido eliminar el déficit tarifario, tal como se reiteró prácticamente desde el principio de la legislatura. La política energética aplicada durante 2012 presu- mía un impacto de unos 8.400 millones de euros sobre los flujos financieros del sistema eléctrico, unos 3.200 millones derivados de las medidas de marzo y unos 5.200 millones de las de septiembre. Así pues, estas medidas, junto con las adoptadas durante el año siguiente, debían haber eliminado el déficit tarifario en 2012, y consolidado esta situación en 2013 y 2014. Sin embargo, mientras que en 2011 el déficit de tarifa registrado fue de 3.850 millones de euros, en 2012 aún subió más todavía hasta alcanzar los 5.609 millones de euros. A partir de ese momento sí se fue reduciendo este desequilibrio. En 2013 se registró un déficit de 3540 millones de euros, pero, a partir de ese momento, se consiguieron superávits tarifarios de 550 millo- nes y 251 millones de euros en 2014 y 2015 respectivamente.

Cuadro-2. Resultados de la política económica sobre el déficit de tarifa, 2012–15
(en millones de euros)

	2012	2013	2014	2015
Déficit anual	5609	3540	-550	-251 (*)
Déficit Acumulado	35084	38624	38075	37823

(*): Dato provisional.

Nota: las cifras en negativo son superávit tarifario

Fuente: Sevillano (<http://javiersevillano.es/DeficitTarifa.htm>) (consultado el 1 de agosto de 2016), Cinco Días, 25 de abril de 2016 y Cinco Días, 27 de mayo de 2016).

Sobre la distribución equitativa del ajuste del déficit tarifario, el gobierno previó que, en la primera fase, los consumidores asumirían el 45 % de los costes y las compañías eléctricas tradicionales el 25 % (esencial- mente a través de sus secciones de distribución de energía). En la segunda fase, la mayor parte del coste recaería sobre las empresas eléctricas a través del impuesto sobre generación eléctrica. Posteriormente, las medidas de julio de 2013 serían soportadas en un 40 % por los consumidores, en un 33 % por las energías renovables y en un 20% por las compañías de energía tradicionales. Sin embargo, la distribución final de los costes entre los agentes participantes correspondientes a la primera fase de las reformas se puede estimar de la siguiente manera: un 8% ha recaído sobre las compañías generadoras de energía eléctrica, otro 8% sobre las compañías de distribución y más del 70 % sobre los consumidores finales (familias y empresas) (RDL, 20/2012). En particular, y a título de indicador del reparto de costes de la reforma, se puede destacar la consideración del anterior presidente de Red Eléctrica Española, que afirmaba que el 80 % de los impuestos que constituían la segunda fase de reformas recaería sobre los consumidores (El País, 30 de octubre de 2012). Esta transmisión de los costes (impuestos) queda patente cuando se considera que, a finales de 2012, cuando quedó clara la aplicación de una tasa sobre el precio de la electricidad de un 6%, entonces en la subasta de energía de diciembre de 2012 se trasladó el impuesto a los precios y la tarifa se acrecentó en un 3 % (aproximadamente la mitad de la tarifa proviene de la energía eléctrica generada). Una situación similar tuvo lugar con la última subasta de 2013, anulada finalmente por las autoridades.

Asumiendo que los objetivos del gobierno en su política sobre la electricidad era reducir el déficit de tarifa y distribuir los costes entre todos los agentes del sistema, la efectividad en su ejecución es cuestio- nable. Las medidas aplicadas por el gobierno ha presentado serios problemas para eliminar el déficit de tarifa, aunque sí hay que reconocer que se consiguió en los dos últimos años. Sin embargo, a pesar de las afirmaciones iniciales del presidente del gobierno y del ministro del ramo, los costes de la reforma se han concentrado mayoritariamente sobre los consumidores finales (familias y empresas), a través de aumentos en las tarifas y acrecentamiento en impuestos pagados en última instancia por los propios consumidores. En términos también distributivos vale la pena señalar la concentración de los costes en las empresas generadoras de energías renovables y las exclusión casi total del ajuste de las productoras de energía tradi- cionales (Sánchez, 2014).

El fracaso en la consecución del segundo objetivo mencionado se explica en que el gobierno no ha pres- tado ninguna atención a los efectos redistributivos de sus medidas, aspecto que remite a una concepción estática del diseño de la política económica. Pero, por añadidura, los límites en conseguir una distribución “equitativa” de los costes también remite a la estrechez con que se ha definido el objetivo de estabilidad financiera de reducir el déficit de tarifa, es decir, excluyendo la generación de la electricidad del ajuste. Con esta presunción se asumía que la fijación marginalista de precios y las estructuras integradas de las em-

presas de las cinco grandes empresas no tenían un impacto sobre el déficit de tarifa (Sallé, 2012; Montes, 2012; y *Fabra y Fabra*, 2010).

Este último aspecto pone de relieve los problemas en la configuración de la agenda gubernamental, cuyos objetivos sólo pueden alcanzarse parcialmente mientras que no incluya otros, como el estímulo de la competencia (y, en particular, la liquidación de la fijación marginalista de precios en el mercado mayorista y la desintegración vertical de las empresas eléctricas). Es decir, mientras que los costes considerados no se ajusten más a los reales y no a los “virtuales”, y se rompa el carácter oligopolista en el mercado mayorista, la tarifa estará sometida a fuertes tensiones especulativas (*Fabra y Fabra*, 2010).

En cuanto al objetivo de ahorro energético, las medidas adoptadas obstaculizan su consecución. En concreto, a finales de 2012 se discutió la creación de una tarifa especial en la factura de la luz por la que los consumidores pagarían un coste sobre la luz más que proporcional conforme aumentase su volumen consumido de este recurso. Sin embargo, nunca se llegó a introducir. En un sentido opuesto durante el año 2013, en las distintas normativas sobre peajes eléctricos se fue cambiando la ponderación en la factura de los consumidores del peso asignado a la potencia contratada y la electricidad consumida en detrimento de esta última. De esta forma, el interés de los consumidores por introducir medidas de ahorro energético quedó prácticamente anulado (*El País*, 4 de febrero de 2014 y *ABC*, 4 de febrero de 2014).

Relacionadas con las medidas anteriores se encuentran las que han afectado al autoconsumo de energía. El autoconsumo significa la instalación por parte de los propios consumidores de energías renovables. Con la nueva normativa, estas iniciativas deben pagar unos peajes adicionales (de respaldo) que las transforman en absolutamente no rentables. Así pues, se aboca a los consumidores a adquirir la electricidad por las vías ortodoxas y se cierra una opción alternativa a las grandes empresas en la generación de energía. Así pues, esta medida refuerza la dependencia exterior, limita la competencia en el mercado de la electricidad y frena la eficiencia (ahorro) energética, tal como apuntó la Comisión Nacional de Energía y la Comisión Nacional de Competencia (*ABC*, 16 de septiembre de 2013 y *ABC*, 29 de septiembre de 2013), contraviniendo todos los grandes objetivos marco de la política energética que inicialmente se planteaba el gobierno (*ABC*, 22 de agosto de 2013).

Finalmente, vale la pena aludir a la reciente eliminación de las subastas trimestrales de electricidad que determinaban el precio de este tipo de energía para los consumidores. El problema de la mencionada reforma es que no ha alterado la estructura oligopolista en la oferta (generación de energía eléctrica) y en la demanda al por mayor (estando ambos componentes controlados en su 95 % por las 5 grandes compañías eléctricas), así como en la formación de los precios en la electricidad producida (sistema marginalista). Por este motivo, no es previsible que aparezcan cambios esenciales en los precios. No obstante, en esta reforma más que su impacto económico destaca su repercusión política. En concreto, hasta 2013, cada trimestre se transmitía abiertamente a la población las subidas en los precios de la electricidad y los problemas en el déficit tarifario, con el consiguiente deterioro de la imagen pública del gobierno. A partir de ahora, la ausencia de las subastas de energía (CESUR) evitará este efecto negativo, aunque el problema económico seguirá existiendo (Natalia Fabra, 2012).

5. Conclusión

La política energética en el sector de la electricidad se ha caracterizado por una estrechez de miras en la configuración de la agenda, desdeñando una parte sustancial de los objetivos estratégicos y dejando a la deriva una parte relevante de los problemas energéticos-eléctricos españoles. Esta perspectiva ha condicionado el diseño de la política establecida que, en el momento de su ejecución, ha puesto de relieve serios problemas en casar los objetivos con los instrumentos establecidos. Es decir, el gobierno ha presentado un visible incapacidad de “manipulabilidad” de la política eléctrica, como queda visible en el descontrol sobre el déficit de tarifa y el incumplimiento del resto de objetivos “secundarios”.

Los objetivos establecidos y las políticas diseñadas no han considerado la redistribución de los costes de los ajustes perseguidos, que se han concentrado en los consumidores (familias y empresas) y en las empresas generadoras de energías nuevas renovables al tiempo que se han protegido a las pocas empresas de generación de electricidad tradicional. Por un lado, al cargar los costes sobre las empresas se limita su capacidad de competitividad de éstas y se limita la fuerza de este motor impulsor para salir de la crisis actual. En el mismo ámbito, al aumentar las cargas sobre los ciudadanos (precio de la electricidad e impuestos), se restringe la demanda agregada creando problemas adicionales para la recuperación económica. Por otro lado, las beneficiarias de las reformas han sido las empresas de energía eléctrica tradicionales en dos ámbitos. En primer lugar, han conseguido proteger sus ingresos, pero con la peculiaridad de que con frecuencia se están transformado en inversiones en el extranjero, suponiendo una succión de demanda interna en

España que obstaculiza el crecimiento económico sostenido. En segundo lugar, los frenos al desarrollo al autoconsumo, consiguen mantener para ellas a España como un mercado, con un nivel de competencia muy reducido. Como resultado de esta última consideración, los precios en España seguirán siendo de los más elevados de la Unión Europea, además de que se mantendrá la fuerte dependencia externa con la consiguiente falta de seguridad político-económica

Bibliografía

1. *Beato, Paulina* (2005): “La liberalización del sector eléctrico en España ¿un proceso incompleto o frustrado?. *Información comercial española*, nº.826, pp.259–283.
2. *Beato, Paulina y Delgado, Juan* (2007): “Algunas asignaturas pendientes en la regulación del sector eléctrico español” en García, José L. y Jiménez, Juan C.: *Energía y regulación*. Thomson-Cívitas, Madrid, pp. 113–137.
3. *Blázquez, Leticia* (2011): “El juego de platos chinos del sector eléctrico español”. *Economistas*, nº.126, pp. 80–88.
4. *Fabra, Natalia* (2012): “Retos regulatorios y temas pendientes en el sector eléctrico español”. *Economistas*, nº.131, pp.103–111.
5. *Fabra, Natalia y Fabra, Jorge* (2012): “El déficit tarifario en el sector eléctrico español”. *Papeles de economía española*, nº.134, pp. 88–100.
6. *Fabra, Jorge* (2012): “En la electricidad, los números se imponen”. *El País*, 22 de enero de 2012.
7. Ley 15/2012 del 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.
8. Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.
9. *López, Julián* (2004): “El reconocimiento del déficit tarifario en el marco de la metodología para la determinación de la tarifa eléctrica” *Boletín económico de ICE*, nº.2807, pp. 27–36.
10. *Marín, Miguel* (dir.) (2013): *Propuestas para una estrategia energética nacional*. FAES, Madrid.
11. *Monforte, Carmen* (2012): “La reforma inclinada del ministro Soria”. *Cinco Días*, 2 de abril de 2012.
12. *Montes, Eduardo* (2012): “El déficit tarifario”. *Economistas*, nº.131, pp. 235–239.
13. *Mota, Jesús* (2014): “Un mercado sin ley ni esperanza”. *El País*, 7 de enero.
14. *Nieto, Ignasi y Solà, Joaquín* (2005): “Los problemas de la regulación del sector eléctrico”. *Economistas*, nº.104, pp. 109–114.
15. *Navarrete, Fernando* (2011): *Propuestas para una estrategia energética nacional*. FAES, Madrid.
16. *Partido Popular* (2011): *Lo que España necesita. Confianza, empleo, reformas, educación. Programa electoral Partido Popular*, 2011. URL: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>
17. 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.
18. Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
19. 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.
20. Real Decreto-Ley 2/2013 de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.
21. Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.
22. Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación.
23. Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.
24. *Sallé, Carlos* (2012): “El déficit de tarifa y la importancia de la ortodoxia en la regulación del sector eléctrico”. *Papeles de economía española*, nº.134, pp. 101–116.
25. *Sánchez, Antonio* (2014): “La política económica en el sector eléctrico español” en Sánchez Andrés, Antonio y Tomás Carpi, Juan A.: *Crisis y política económica en España. Un análisis de la política económica actual*. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 153–174.