

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

# REGULACIÓN Y POLÍTICA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

## UNA REFLEXIÓN



BIBLIOTECA  
DE LA ENERGÍA



CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA  
INSTITUTO ESPAÑOL DE LA ENERGÍA







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

© Por la edición mayo 2013 y sucesivas, CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA  
Diseño y diagramación: Green Printing  
Impresión: Green Printing  
Depósito Legal: M-20154-2012

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

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

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

Edita y distribuye:  
Club Español de la Energía  
Instituto Español de la Energía  
Pº de la Castellana, 257-1ª planta  
28046 Madrid  
Tel.: 91 323 72 21  
Fax: 91 323 03 89  
[www.enerclub.es](http://www.enerclub.es)  
[publicaciones@enerclub.es](mailto:publicaciones@enerclub.es)

ANÁLISIS Y PROPUESTAS



BIBLIOTECA  
DE LA ENERGÍA

# REGULACIÓN Y POLÍTICA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

---

Una reflexión



CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA  
INSTITUTO ESPAÑOL DE LA ENERGÍA



# I ÍNDICE

PRÓLOGO	9
1. Contexto actual de los sistemas energéticos	11
1.1. Un contexto cambiante	11
1.2. El desarrollo de la regulación española	13
1.3. La necesidad de una reforma energética profunda	14
2. Política energética y regulación	15
2.1. Los objetivos de la política energética	16
2.2. La coexistencia entre la política y la regulación energética de la Unión Europea, y la de sus Estados miembros	16
2.3. La perspectiva energética e industrial	18
2.4. Los procesos de planificación	18
2.5. La regulación y su coexistencia con los mercados	20
2.6. Los organismos reguladores	20
3. Algunos principios básicos de la regulación energética y su aplicación en España	23
3.1. Principios generales	23
3.2. Regulación de los mercados	27
4. Conclusiones y recomendaciones	34
AUTORES	40



## I PRÓLOGO

**N**os encontramos en un momento, desde el punto de vista de política energética y regulatoria, especialmente crítico, con una enorme preocupación para todo el sector.

*Desde el sector energético, somos conscientes de que el Gobierno español está realizando grandes esfuerzos para solucionar la situación en la que nos encontramos, y de que, a lo largo de los últimos meses, se han tomado medidas para intentar solventarla de manera positiva para todos. Sin embargo, también somos conscientes, de que algunas de estas decisiones sólo pueden ser temporales, y de que necesitamos una reforma integral y de calado que proporcione certidumbre a los agentes. En el lanzamiento de esta necesaria reforma, también conocemos, se está trabajando.*

*Motivados por la situación que atraviesa el sector, el interés y experiencia del Club por los temas regulatorios y de política energética, patente en la diversidad de actividades que sobre esta materia viene desarrollando (publicaciones, artículos monográficos o debates surgidos en las jornadas y actos institucionales que organiza), unido a la característica diferenciadora de una Asociación como la nuestra, donde todas las fuentes energéticas y la mayor parte de los agentes del sector están representados, y que por tanto posibilita la búsqueda de posturas generales comunes en beneficio del sector en su conjunto, surge la idea/oportunidad de la elaboración del presente documento.*

*Este breve escrito de alto nivel, que cuenta con un amplio consenso de todos nuestros Asociados, no pretende dar soluciones concretas a los problemas que atraviesa el sector, sino poner en común algunas reflexiones útiles en torno a la regulación y la política energética, sobre todo en lo relativo a las energías de red, como son: por un lado, recordar los grandes principios básicos de la regulación que han de ser tenidos en cuenta de cara a una reforma, y que no por ser evidentes, dejan de ser necesarios como base para hacer propuestas de soluciones concretas; y, por otro, llamar la atención sobre aquellos aspectos que consideramos no están funcionando correctamente.*

*Hemos llegado a un momento en el que todos tenemos que hacer un especial esfuerzo para ponernos de acuerdo, ya que las reformas necesarias deben hacerse con la participación efectiva de las partes interesadas. Y para ello, el consenso entre los agentes del sector y los responsables de los gobiernos es esencial. Esta voluntad de entendimiento, que es el elemento fundamental para resolver nuestros desafíos,*

*debe permanecer en los próximos años, para poder asegurar un suministro energético seguro, competitivo y sostenible para las generaciones futuras.*

*Desde mi posición de Presidente del Club Español de la Energía, quiero expresar nuestro ofrecimiento de colaboración amplia y transversal con la Administración Pública, para que podamos mantener un diálogo abierto y constructivo sobre los asuntos que nos preocupan a todos.*

*Por último, deseo agradecer a aquellos autores que, bajo la coordinación de José Sierra López, han colaborado en la elaboración de las reflexiones que el lector podrá encontrar a continuación, y que han sido Jordi Dolader i Clara, Alfonso González Finat, Jose María González Vélez, Miguel Ángel Lasheras Merino, Pedro Mielgo Álvarez y Pedro Rivero Torre.*

**Rafael Villaseca Marco**

*Presidente*

*Club Español de la Energía*

## 1. Contexto actual de los sistemas energéticos

La regulación energética española, en sentido amplio, se asienta en la Ley del Sector Eléctrico<sup>1</sup> y en la Ley de Hidrocarburos<sup>2</sup> que, además, persiguen en parte constituir una transposición más o menos próxima de las primeras directivas<sup>3</sup> sobre reglas comunes del mercado interior europeo de la electricidad y del gas natural.

Sin embargo, el ámbito de las regulaciones que afectan decisivamente a la energía es mucho más amplio. La legislación medioambiental que incide sobre el sector de la energía es, hoy en día, tan importante o más que la específica energética, sin olvidar, entre otros, los aspectos fiscales o financieros.

Además, las energías de red, cual son la electricidad y el gas natural, obligan a la coexistencia de dos tipos de regulación: la de mercados en competencia (producción y comercialización) y la de los monopolios naturales (transporte y distribución). A esto hay que añadir otras peculiaridades de la electricidad, como son la de que no se almacena en grandes cantidades en condiciones económicamente favorables, y la de que se comporta de acuerdo con sus propias leyes físicas, lo que añade complejidad técnica adicional a su regulación.

### 1.1. Un contexto cambiante

El sector energético, con vocación de estabilidad a largo plazo, se ha visto, por el contrario, sometido a cambios muy importantes, a nivel mundial, europeo y español, desde que se promulgó la legislación básica.

De forma puramente indicativa, cabe señalar, a nivel mundial, cambios en la oferta y en la demanda de recursos energéticos. Es el caso de la geopolítica de los hidrocarburos, de

1 LSE 54/1997 de 27 de noviembre

2 LH 34/1998 de 7 de octubre

3 Directiva 96/92/CE y Directiva 98/30/CE

la aparición del gas de esquistos, de la expansión de las energías renovables, o del accidente de Fukushima, con su impacto en la energía nuclear. Del lado de la demanda no hay que olvidar la influencia en los flujos energéticos del creciente peso de países emergentes, como China, la India y otros, así como la crisis financiera que padecen gran parte de las economías occidentales.

Todos estos movimientos se han visto acompañados de una destacable innovación tecnológica, con una progresiva reducción de costes; éste es el caso de los ciclos combinados de gas natural, de las energías renovables, del gas natural licuado (GNL) o del progreso de las tecnologías de exploración y producción de hidrocarburos.

En la Unión Europea (UE) se consolida la importancia creciente de la política medioambiental en la política energética. De ello son pruebas los objetivos 20/20/20<sup>4</sup> para 2020, y otras disposiciones incluidas en las nuevas directivas sobre el mercado interior (2003 y 2009), y en diversos reglamentos. Es decir, las políticas medioambientales y, en particular, la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), adquieren un papel predominante al mismo tiempo que la introducción de competencia en los mercados, la aspiración a un mercado único, la seguridad de los suministros, y otros aspectos específicos y prioritarios de las políticas nacionales.

La prioridad en el despacho eléctrico a las energías renovables, y hasta un 15% a los recursos domésticos, la igualdad de acceso de terceros a las redes, la regulación del comercio transfronterizo, la consolidación de los órganos reguladores independientes, con competencias suficientes, y la separación efectiva de las actividades liberalizadas y reguladas son algunos de los ejes más importantes de las políticas de la UE.

Sin embargo, a pesar de que por primera vez la energía aparece como política específica compartida en los Tratados, el corazón de la política energética, la selección y estructura de las fuentes energéticas, los *mix* energético y eléctrico, permanecen en manos de los Estados. Por ello, la fijación de los objetivos para las energías renovables supuso una excepción que requirió la unanimidad del Consejo.

A nivel español, también se produjeron cambios importantes en estos años. El sector energético dio pruebas de un gran dinamismo, de forma que el mapa empresarial cambió profundamente, mientras la crisis económica ha repercutido negativamente sobre la demanda desde hace unos años.

<sup>4</sup> Reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a las del año 1990; 20% de energías renovables en el consumo de energía final, incluyendo el aumento hasta el 10% del uso de energías renovables en el sector transporte; reducción de un 20% del consumo de energía primaria respecto a un escenario tendencial, a través de la eficiencia energética.

En particular, en el sector eléctrico, se ha generado el grave problema del déficit de tarifa. Adicionalmente, diversos factores han contribuido a tener un ratio entre energía y potencia instalada muy inferior al de cualquier momento de las últimas décadas. España sigue siendo una isla eléctrica y las perspectivas actuales no parece que vayan a modificar esta situación.

Además, en estos años, la demanda de gas natural ha experimentado un espectacular desarrollo en nuestro país, en parte vinculado al sector eléctrico, aunque también ha sufrido las consecuencias de la crisis (reducción de la demanda) y el impacto de la reducción del hueco térmico debida a la penetración de renovables y a la obligación de quemar carbón nacional. Son numerosos los puntos de acceso de gas natural y de GNL, que sitúan a España, junto a Japón y Corea del Sur, entre los primeros países del mundo en capacidad de regasificación por número de habitantes. Próximamente, nuestra nueva interconexión con Europa, a través de Francia, incrementará de manera significativa. Y también aquí, por las razones apuntadas, se ha producido una sobrecapacidad de las infraestructuras básicas.

## 1.2. El desarrollo de la regulación española

A pesar de los grandes cambios mencionados, en los 15 años transcurridos desde la promulgación de la legislación básica no se han producido revisiones formales de ella, con visión de futuro, como han hecho algunos de los países europeos de mayor importancia y como estaba previsto originalmente, lo que ha constituido una importante deficiencia del proceso regulatorio español.

Pero el gran problema de fondo de la regulación en nuestro país es que no existe, a pesar de algunos intentos, una política o estrategia energética española integral y explícita, consensuada, y estable, que fije objetivos a corto, medio y largo plazo, a los que la regulación debe servir, y que actúen de marco de referencia para juzgar la bondad y coherencia con tales objetivos de las decisiones que se tomen.

No basta con las orientaciones europeas, a través de directivas y reglamentos, pues son incompletas, como se ha señalado, en cuanto se apoyan fundamentalmente en las áreas de competencia de la UE, mercado interior y medio ambiente. Tienen demasiadas lagunas y holguras como para remplazar a las políticas energéticas nacionales.

Actualmente, nos encontramos en nuestro país ante una maraña de normas cuya coherencia entre sí y cuya consistencia con los objetivos de la regulación no está garantizada. Hay que añadir que a algunos errores de diseño de nuestro modelo, se han unido fallos de su regulación y, sobre todo, en su puesta en práctica, en su ejecución.

Además de los anteriores, existen otros problemas relevantes en el ámbito regulatorio español como son: que el correcto funcionamiento del mercado se ve gravemente afectado por la separación inadecuada entre tarifas (elemento puramente regulatorio) y precios (elemento fundamental del mercado como resultado de la oferta y de la demanda); la distribución de funciones entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas (CC.AA), y el llamado Regulador independiente, la Comisión Nacional de Energía (CNE), cuyas funciones y competencias no están acordes con las de otros órganos análogos europeos; o, por supuesto, el déficit de tarifa eléctrico, origen y resumen de los desajustes en la política energética y la regulación.

### **1.3. La necesidad de una reforma energética profunda**

Los importantes cambios habidos en el sector energético a nivel global, europeo y español; la experiencia adquirida durante quince años de liberalización; la ausencia de revisiones formales de la legislación básica; y el resto de temas mencionados, aconsejan revisar la normativa vigente para asegurar su coherencia y su adecuación a los objetivos de la legislación básica, como paso previo a una reforma energética profunda.

Parece haber un acuerdo general sobre la necesidad de esta reforma energética que, además, debe ir precedida por una reflexión sobre la política energética que establezca objetivos a corto, medio y largo plazo a los que debe seguir la regulación. Sin olvidar que debe hacerse con la participación efectiva de las partes interesadas porque, entre otras cosas, las decisiones tomadas en el pasado han generado expectativas y derechos que son imposibles de afrontar sin un acuerdo, ya que la mayor parte de lo que se decida, será legítimamente recurrible.

Partiendo de estas premisas, el presente documento no pretende entrar en los temas específicos y de detalle de la política energética española, competencia de los gobiernos, sino que intenta contribuir a delimitar los ámbitos de actuación de la política energética y de la regulación, principalmente en el ámbito de las energías de red, y establecer cuáles deben ser algunos de los principios básicos que han de acompañar a ésta última y en particular su reflejo en España. El documento finaliza, además, con una serie de conclusiones que podrían ser útiles en el proceso de reflexión y análisis a la hora de la preparación de la futura reforma energética.

## 2. Política energética y regulación

Recordar los objetivos de política energética, así como la interrelación entre la política energética y regulación, resulta fundamental para un adecuado entendimiento de los sistemas energéticos y de su funcionamiento.

La política energética puede definirse como el conjunto de fines, objetivos e instrumentos que determinan el papel que la energía debe desempeñar en la sociedad, y que se concreta en dos grandes planos:

- la legislación básica o regulación, como punto de encuentro entre los objetivos energéticos y el marco jurídico general. Es decir, constituye el conjunto normativo necesario o marco legal a seguir para definir con claridad el campo de juego de los actores (empresas, consumidores, financiadores y otros sectores interesados) y para proporcionar perspectivas estables a la libre iniciativa económica;
- e, íntimamente ligada con la anterior, la planificación en sus vertientes vinculante e indicativa, o de orientación estratégica, que desarrolla en forma cuantitativa los resultados del análisis prospectivo y las decisiones de política energética.

Constituye, en definitiva, la estrategia energética a seguir para alcanzar los fines deseados. Debe estar muy estrechamente vinculada con los grandes objetivos nacionales y coordinada con otras políticas (tanto nacionales como de la UE), tales como la económica, la medioambiental y la industrial<sup>5</sup>. Prueba de lo contrario ha sido la evolución desfavorable a la que hoy se enfrentan determinadas industrias a pesar de que, por unos años, España destacase entre los Estados miembros por su mayor impulso hacia algunas energías renovables.

<sup>5</sup> Aspecto muy relevante para la Unión Europea, como establece la Comunicación COM(2012)582- Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica

## 2.1. Los objetivos de la política energética

El fin principal de toda política energética consiste en que los consumidores y usuarios tengan acceso a la energía que precisan a un precio adecuado, cumpliéndose varios objetivos, hoy casi comúnmente aceptados:

- Que tal acceso se haga en condiciones de seguridad de suministro a corto, medio y largo plazo; es decir, de continuidad en cantidad y calidad.
- Que se integre en estrategias de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible.
- Que tenga lugar de la forma más eficiente económicamente.
- Y que tenga, entre las opciones disponibles, el impacto más positivo en la economía y en la industria nacional.

La herramienta por la que se alcanzan estos objetivos está constituida por la combinación de fuentes energéticas y tecnologías que dan lugar a las estructuras de aprovisionamiento primario y de *mix* eléctrico. Sin embargo, conseguirlo resulta de gran complejidad, principalmente porque no son independientes entre sí, resultando prácticamente imposible alcanzar unos objetivos sin detrimento de otros.

Es precisamente por esta razón, por lo que hacen falta políticas energéticas integrales y explícitas, a nivel de la UE y nacionales, que traten de lograr un cierto equilibrio y una conciliación óptima entre objetivos, a costa de compromisos entre ellos.

## 2.2. La coexistencia entre la política y la regulación energética de la Unión Europea, y la de sus Estados miembros

Si bien no ha sido hasta la firma del Tratado de Lisboa, en 2009, cuando se ha hecho una mención explícita de la energía en el ámbito de la Unión Europea, ésta ha constituido desde hace más de cincuenta años un aspecto muy relevante de las políticas comunitarias, particularmente en los casos del carbón, el petróleo y la energía nuclear. Sin embargo, la UE adolece, aún hoy, de una voz común en el ámbito energético.

Como se ha comentado en el Capítulo 1, en los últimos años, principalmente a través del Paquete Verde, el Segundo y Tercer Paquete de Medidas Legislativas y las propuestas derivadas de la 2ª Revisión Estratégica de la Energía de la UE, se ha puesto de manifiesto cómo la "Política Energética y Climática Integrada" ha inclinado la balanza a favor de los objetivos de política medioambiental y climática.

Por otro lado, el reparto de competencias en materia de política energética entre la UE y sus Estados lleva inherente una serie de conflictos y solapes dignos de análisis, particularmente en lo que se refiere a la regulación. Ello evidencia que, a pesar de las reiteradamente citadas competencias de los Estados miembros en relación con las fuentes energéticas y con los *mix*, no sólo carezcamos de una política energética común de la UE, sino que también sea extraordinariamente complejo poder diseñar políticas realmente integrales y autónomas a nivel de los Estados miembros.

Por ejemplo, en el ámbito de las directivas del mercado interior se exigen medidas a los Estados de la Unión que afectan a temas tan importantes como la generación e importación de energía eléctrica, la producción e importación de gas natural, o el transporte y distribución de ambos bienes, entre otros. Adicionalmente, en el ámbito de las políticas medioambientales se debe dar prioridad a las energías renovables, a la cogeneración, o a la energía proveniente de los residuos, siendo en todo caso el *mix* la competencia de los Estados.

Si bien existe entre los países de la Unión la aceptación de que el mercado interior de la energía es el medio más eficiente para alcanzar los objetivos de la política energética (cuyo principal fin es el bien del usuario final), los escasos y lentos avances en materia de interconexiones - elemento imprescindible para la consecución de este mercado único- no son siempre objeto de acuerdo entre los agentes o entre los Estados europeos, lo que genera cierta desventaja de unos países frente a otros. Además, la toma de decisiones tiene un inevitable sesgo a favor de los Estados con mayor peso político y recursos dedicados a los asuntos europeos, todo ello, en el marco de la gobernanza establecida por los Tratados.

En este sentido, España votó a favor y se comprometió al cumplimiento de unos objetivos medioambientales muy exigentes provenientes de la legislación europea. Sin embargo, debido al mencionado peso específico de algunos países, el cumplimiento establecido en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 de que los Estados miembros tuviesen un nivel de interconexiones eléctricas y de gas suficientes para su integración en el mercado único futuro, no ha adquirido eficacia legal. Sin duda, esta integración facilitaría el cumplimiento de los objetivos de la política energética.

En último lugar, cabe insistir también en que la regulación al servicio de la política energética debe atender al objetivo de la consecución del mercado interior en la UE, lo que implica tener en cuenta dos principios básicos: no efectuar actuaciones que vayan contra la instauración del mismo, y ordenar en el tiempo la toma de decisiones, de forma que cada una de ellas fortalezca la consecución del objetivo. Bajo esta óptica deben revisarse todas aquellas actuaciones que, por situaciones coyunturales, afectan el desarrollo hacia el mercado interior.

### 2.3. La prospectiva energética e industrial

El establecimiento de unos objetivos de *mix* energético futuro debe estar basado en un análisis prospectivo (que incluya una visión estratégica, tecnológica y económica) a largo plazo.

La prospectiva debe analizar escenarios factibles y razonables, que representen las opciones lógicas, al alcance de nuestra economía y de nuestros recursos, y proyectar en ellos las previsiones de demanda agregada y desagregada, para ver cuáles son los resultados de cada uno de ellos (costes de inversión, costes de la energía final, impacto en la industria, en el empleo, en el medio ambiente, en el grado de autoabastecimiento para cada una de las energías primarias, etc.) y poder decidir una orientación basada en la valoración de estos datos. Además, los análisis prospectivos deben actualizarse periódicamente para tener en cuenta los cambios en los escenarios considerados.

Al igual que la Comisión Europea publica libros verdes en relación a una política concreta, que reflejan un abanico de ideas para el debate de todas las partes interesadas, y que sirven, en algunos casos, para hacer propuestas concretas de actuación comunitaria (libros blancos), a nivel nacional se debería plantear el desarrollo de estos documentos como pasos previos a la planificación.

### 2.4. Los procesos de planificación

Al inicio de este Capítulo se ha puesto de manifiesto que uno de los planos en los que se concreta la política energética es la planificación, que desarrolla los resultados del análisis prospectivo y las decisiones en materia económica. Esta facultad de los Estados miembros está alentada por la legislación europea, sobre todo en materia de las redes de transporte.

La planificación vinculante debe quedar reservada para las actividades reguladas y, en concreto, para las inversiones en redes de transporte y distribución, basándose en las propuestas de los operadores, mediante procedimientos transparentes, pero con plena responsabilidad en relación con el cumplimiento de objetivos de orden superior, como la seguridad de la operación y del suministro a largo plazo<sup>6</sup>. Por otra parte, hay que evitar que la planificación vinculante de las actividades reguladas se extienda, indirectamente, a las actividades liberalizadas, o que la planificación indicativa, u orientación estratégica, se convierta en vinculante.

<sup>6</sup> En España, las redes de distribución de gas no están sujetas a planificación, siendo el distribuidor el que corre con el riesgo de mercado asociado a cada nueva inversión

Para que cualquier ejercicio de planificación pueda acercarse al óptimo es fundamental una definición previa de los objetivos estratégicos y económicos nacionales. Pero ésta es precisamente la carencia de fondo subyacente a las políticas de los últimos años en nuestro país, propiciada por el predominio de las agendas políticas sobre el análisis técnico en profundidad de los objetivos que deberían dirigir el desarrollo económico de España.

Igualmente, en el proceso de planificación indicativa, es preciso contemplar y modelar las interrelaciones entre los subsectores energéticos, tanto de complementariedad como de sustitución de energías primarias y finales, y los consiguientes impactos en todos los ámbitos. Prueba de que el análisis realizado en España fue insuficiente son, entre otros, los efectos derivados de los recientes procesos de inversión en algunas tecnologías de generación.

Entre otros elementos a tener en cuenta, cabría mencionar también los objetivos de investigación y desarrollo, aspecto éste fundamental, si bien se debe incorporar el principio de neutralidad tecnológica, es decir que no se favorezca unas tecnologías frente a otras en base a criterios no objetivos y discriminatorios.

En definitiva, los documentos de planificación vinculante e indicativa, deberían incluir una exposición clara y detallada de los modelos, las hipótesis, parámetros y correlaciones utilizadas en los cálculos, con un análisis económico y financiero de las medidas propuestas, lo que permitiría no sólo un debate abierto que enriquecería los resultados del ejercicio planificador, sino también sentar las bases de las eventuales justificaciones de ulteriores disposiciones que pudieran dictarse en aplicación de los planes, por la vía de las memorias económicas y financieras, que deberían cumplir los mismos requisitos. Tanto los planes como las citadas memorias deberían ser sometidos a consulta pública antes de que las disposiciones correspondientes fuesen aprobadas.

Es importante además tener en cuenta que la planificación se basa en previsiones derivadas del ejercicio previo de prospectiva que, por definición, son inciertas, pues son estimaciones sobre la evolución de parámetros que obedecen a factores numerosos y complejos. La revisión de la planificación también debe ser parte esencial de la misma, y debe incluir el examen de todos los análisis de impactos considerados desde el principio, así como el ajuste de las cifras resultantes.

Por último, en los procesos de planificación, los sistemas de ayudas o subvenciones que acompañen a cada *mix* posible deberán especificarse tanto en su cuantía inicial, como en su evolución temporal, justificando, así mismo, el mecanismo de implementación que sea aconsejable.

## 2.5. La regulación y su coexistencia con los mercados

Normalmente, existe una tensión natural entre la libre iniciativa económica y la regulación en general y la planificación estatal. Por ello es importante disponer de criterios claros sobre las fronteras entre política energética, regulación y mercados.

Así, es necesaria la búsqueda de equilibrio que, por una parte, reconozca que los agentes necesitan tener libertad de acción y que el mercado tiene un papel irremplazable para desarrollar la competencia, reducir los costes y mejorar los servicios prestados y, por otra, que admita que el mercado puede ser imperfecto, siendo imprescindible entender que las grandes opciones de política energética, en el interior de las cuales los mercados se despliegan, solamente pueden ser decididas por los Estados.

Y aquí es donde entra la regulación como instrumento de puesta en práctica de esas políticas y de conciliación entre políticas y mercados. Para ello, mercados y regulación no deben ser considerados como fuerzas opuestas, sino complementarias.

El papel de la regulación, como ya se ha puesto de manifiesto, es el de supervisar y enmarcar el funcionamiento de los mercados e integrar en ellos los objetivos de seguridad y de medio ambiente, definidos en las políticas energéticas, así como desarrollar la normativa detallada que constituye el marco legal y los ajustes permanentes necesarios para hacer frente a los cambios de todo tipo, a problemas no previstos o a mejoras de normas. Y sin olvidar la necesidad de que las actividades reguladas cuenten con un sistema retributivo adecuado que obedezca a las necesidades efectivas de infraestructuras, evitando ineficiencias.

También son importantes, como parte integrante, funciones complementarias, como pueden ser la inspectora y la sancionadora, sobre todo la primera, complemento de la función supervisora de los mercados.

## 2.6. Los organismos reguladores

Si la regulación está verdaderamente al servicio de la política energética y ésta queda plasmada en una legislación bien diseñada, el papel del Regulador y la posibilidad de ejercer correctamente sus funciones resulta fundamental, teniendo en cuenta además el papel original otorgado de velar por los intereses de los consumidores.

Las directivas del Tercer Paquete del MIE establecen claramente que la regulación de los mercados debe estar libre de cualquier sesgo económico o político ajeno al interés gene-

ral, lo que es necesario para crear un clima estable y predecible para los inversores. A este efecto, los reguladores, para garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y la distorsión mínima de la competencia y los precios, deben tener los poderes necesarios para tomar decisiones que sólo sean objeto de revisión en instancias judiciales y que sean respetadas por los gobiernos y las diferentes administraciones, además de por las empresas y los consumidores.

Por supuesto, recíprocamente, los reguladores deberán actuar en base a criterios estrictamente profesionales siguiendo las directrices marcadas por la política energética, los criterios de mercado, y la regulación eficiente de las actividades reguladas, y con capacidad técnica suficiente para desarrollar eficazmente el cometido que tienen encomendado.

Los reguladores sectoriales deberán asegurar la separación vertical de las empresas entre los sectores regulados y sectores en competencia, y resolver los conflictos que pudieran surgir entre los diferentes operadores. Junto a ello, se les atribuyen a estos nuevos organismos potestades de inspección y sanción, así como distintas funciones de proposición normativa económica y técnica, y la elaboración de estudios e informes sobre el sector.

Por lo que se refiere a España, a través de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico (CNSE) y de la Comisión Nacional de Energía (CNE), nuestro país fue uno de los países pioneros en Europa en la implantación de órganos reguladores.

Trascurrido tiempo suficiente desde la implantación de este sistema en España, durante el cual la CNE ha ejercido su labor, en gran parte, de forma predominantemente consultiva y no de forma ejecutiva (a diferencia de la gran mayoría de Estados miembros), en nuestro país se ha planteado recientemente su revisión con el Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC).

El texto, tras ser revisado después de las reticencias expresadas a su versión inicial, ha sido aprobado con competencia legislativa plena por la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso el 20 de marzo de 2013. El proyecto aún en uno sólo todos los organismos reguladores, pero separa en dos salas los temas de competencia y los de supervisión regulatoria<sup>7</sup>.

7 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-28-4.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-28-4.PDF)

En esta nueva normativa en proceso de decisión legislativa, sería deseable que al final se estableciera una clara separación de funciones y responsabilidades entre el Gobierno y el Regulador, aspectos que hasta la fecha no estaban definidos y menos aún delimitados, evitando así duplicaciones o solapamientos. La independencia del Regulador debe estar garantizada por la objetividad y transparencia en la elección de sus miembros y por la competencia probada de ellos, reforzando los principios de mérito y capacidad en su selección.

Además, deberá estar dotada de la suficiente flexibilidad para adaptarse a posibles situaciones de fuerza mayor. En este sentido, es de especial relevancia que este margen de maniobra para gestionar situaciones imprevistas no sea utilizado de manera inadecuada.

Sería también deseable que, dada la responsabilidad que los agentes adquieren en un mercado liberalizado sin barreras administrativas de peso para su acceso al mismo, el Regulador tenga competencias suficientes para poder supervisar la solvencia técnica y económica de las compañías de manera que no se produzcan hechos indeseables para el conjunto del sistema por una posible falta de capacidad económica para poder ejercer su función correctamente.

### 3. Algunos principios básicos de la regulación energética y su aplicación en España

Existen una serie de principios básicos reconocidos que deben aplicarse a toda regulación, tanto desde el punto de vista procesal de su creación, hasta en su puesta en práctica más directa, minimizando así el riesgo regulatorio.

La gran mayoría de los principios básicos que a continuación se citan, se encuentran íntimamente relacionados entre sí, de manera que el no cumplimiento de alguno de ellos puede afectar directamente al resto.

#### 3.1. Principios generales

Someter la actividad de regulación a un conjunto de principios, ha constituido una preocupación constante durante las dos últimas décadas en los Estados miembros de la Unión Europea.

Existen múltiples referencias institucionales y académicas acerca de cuáles han de ser estos principios. Basten dos ejemplos: la enumeración de la *Task Force for a Better Regulation* (TFBR) del Reino Unido en 2005 y lo enunciado por nuestra Ley de Economía Sostenible en 2011.

La TFBR señala que tanto la nueva regulación como la aplicación de la existente debe sujetarse a una serie de principios que faciliten la economía de medios y que eviten crear costes desmesurados e ineficientes sobre la economía. Además de los principios generales que señalamos más adelante, propone como regla general, que cada nueva regulación sustituya y derogue una norma de las vigentes (*one in one out*).

La Ley de Economía Sostenible, en su Capítulo 1, relativo a la mejora de la calidad de la regulación, recoge los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y los instrumentos para la mejora regulatoria, con especial atención a la transparencia y la evaluación previa y posterior de tales iniciativas, así como la creación de instrumentos formales orientados a ese fin.

Si los principios no sólo se conocen, sino que tienen un reconocimiento legal explícito: ¿Por qué resulta tan difícil en España respetarlos? Quizá, porque los intereses políticos a corto plazo prevalecen sobre las ventajas de una regulación permanentemente ortodoxa.

A continuación se analizan algunos de los principales principios regulatorios, con especial énfasis por su relevancia en España:

#### – SEGURIDAD JURÍDICA, ESTABILIDAD Y SIMPLICIDAD

Si las actividades energéticas ya de por sí se encuentran en un marco de riesgo comercial inherente al mercado, la regulación no debe constituir un elemento más que añada incertidumbre al retorno de las inversiones acometidas.

Por ello, una de las características principales de la regulación es que ésta debe ser estable y predecible, aportando así seguridad jurídica a los agentes del sistema energético - incluyendo y destacando la del consumidor final -, a las inversiones que se hagan en éste ámbito y, en general, a todo el sistema en sí mismo.

Las inversiones en activos energéticos consumen mucho capital y se amortizan a largo plazo por lo que deben contar con seguridad jurídica suficiente y estabilidad regulatoria que además reduzca de manera sustancial sus costes. Adicionalmente, la existencia de procedimientos reglados que permitan modificar la regulación cuando sea necesario, evitaría también la inseguridad jurídica.

Para cumplir este fin, los elementos que componen la regulación deben evitar caer en excesiva complejidad o en multiplicidad de normas que puedan dificultar la comprensión y aplicación de las mismas. La regulación debe ser ordenada y transparente, así como dotada de coherencia jurídica y técnica. Además, debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite su comprensión.

Así, las decisiones de regulación deben también ser fáciles de explicar, tanto en su contenido y elaboración, como en las consecuencias de su incumplimiento. Esta característica de los textos regulatorios evitará la incertidumbre y la desorientación de los diferentes agentes.

En España, en los últimos quince años, la producción de normativa regulatoria ha sido muy abundante. Desde la entrada en vigor de la LSE y de la LH se han dictado 390 disposiciones, lo que equivale a una cada 13 días. La legislación básica eléctrica y de hidrocarburos se ha visto modificada cerca de 50 veces mediante Leyes o Reales Decretos-Leyes. Es difícil, ante estos datos, hablar de estabilidad regulatoria. Adicionalmente, no se ha llevado a cabo ni una sola revisión formal de la regulación en estos quince años.

Además, se han tomado decisiones regulatorias en algunos casos muy desafortunadas,

que ha dado lugar a que se haya tenido que volver atrás para corregir un desequilibrio económico que podría suponer la insostenibilidad del sistema.

Para poder cumplir con el principio de estabilidad regulatoria y predictibilidad, y facilitar el próximo ciclo de inversión, será necesario, entre otros aspectos, revisar la actual regulación de los procesos de planificación, tanto la indicativa como de infraestructuras de transporte e interconexión, teniendo en cuenta la realidad económica y las perspectivas tecnológicas (incluidas las referidas a las llamadas redes inteligentes y energía distribuida).

#### – CONSISTENCIA Y CREDIBILIDAD

Las normas regulatorias y las decisiones de los órganos de regulación deben ser coherentes y evitar contradicciones. Deben ser previsibles y poder implementarse de una manera sencilla y justa. Tanto en España como en Europa existen múltiples ejemplos de medidas regulatorias que ignoran este principio y, en particular, en la combinación de políticas de sostenibilidad y de políticas energéticas.

Un ejemplo de lo anterior, son las ayudas financieras a la promoción de renovables que tienden a deprimir el precio de los Derechos de Emisión, ya que estas tecnologías constituyen la referencia fundamental del coste marginal, mientras que la restricción y subasta de los mismos tiene el efecto contrario. Mediante subvenciones directas para la construcción de generación renovable, el coste marginal se reduce sustancialmente y con ello la señal económica que debe sustentar el precio de los Derechos de Emisión en el sistema *“cap and trade”*. Son dos herramientas de política energética que se anulan entre sí. Otro ejemplo serían las ayudas al carbón no competitivo, que suponen también una distorsión de un mercado supuestamente liberalizado.

#### – ACCESIBILIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS EN EL PROCESO REGULATORIO

Como ya se ha comentado a lo largo del documento, la necesaria participación de los agentes del sector en los procesos regulatorios en plazos apropiados, y siguiendo unos procedimientos reglados, rápidos, coherentes y rigurosos de consulta que se apliquen correctamente es, sin duda, otro de los principios básicos de la regulación. El establecimiento de mecanismos de consulta con los agentes implicados estimulará su participación activa en el proceso de elaboración de la normativa, requisito fundamental.

Todos los agentes del sistema deben obligatoriamente convivir entre sí, tal y como ha ocurrido en el pasado, y parece evidente que, las decisiones regulatorias que se implementen, vayan precedidas de una consulta tanto a las empresas, como a los consumidores, y demás agentes.

Esta labor sólo puede constituir un procedimiento enriquecedor, de manera que se pongan en común los diferentes puntos de vista, los análisis de las posibles consecuencias que un cambio regulatorio puede tener en las diferentes actividades, de los desafíos que vayan surgiendo y de cuáles son sus causas y soluciones.

– ORIENTACIÓN, EFICACIA, PROPORCIONALIDAD Y JUSTIFICACIÓN SUFICIENTE DE LAS PROPUESTAS NORMATIVAS

Sin duda, la iniciativa normativa debe surgir de la identificación clara de los fines que persigue, de los hechos que trata de regular y de los problemas que trata de resolver o evitar, estableciendo objetivos directos y alcanzables de manera eficiente. Las medidas que se instrumenten deben ser las más adecuadas para garantizar la consecución del objetivo perseguido, siempre constatando que no se adoptan soluciones que creen más problemas que los que resuelven.

Por ello, de manera paralela al proceso constructivo de la normativa, se debe elaborar también el necesario análisis de las consecuencias e impacto económico que cualquier disposición puede tener, materializado en las memorias económicas que deben acompañar cualquier propuesta de modificación normativa.

La aplicación de las leyes y demás disposiciones normativas en materia energética tienen, ineludiblemente, consecuencias directas sobre los costes y la economía del tejido empresarial así como también sobre el propio consumidor. Por ello, resulta fundamental valorar económicamente y en otros órdenes no estrictamente económicos, las medidas que van a adoptarse, así como conocer en origen cómo y quién va a financiar dichas medidas y, en su caso, cómo se distribuyen o a quién corresponden los costes y beneficios derivados de las mismas.

En España, en ocasiones, en materia de energía, el análisis económico es manifiestamente mejorable, por ejemplo en el caso de las planificaciones de infraestructuras y de planes de energías renovables, entre otros, en línea con los principios de mejor regulación establecidos en las directivas de la UE.

– IGUALDAD, COORDINACIÓN Y UNIDAD DE MERCADO

La regulación energética en España está distribuida entre muchas jurisdicciones: la de la UE, la del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la de las Autonomías y la de los Ayuntamientos. Determinadas actividades incluso están sometidas a regulaciones contradictorias, como las de las redes de distribución de gas y de electricidad. Así, diversas Comunidades Autónomas tienen leyes sobre calidad de servicio que no tienen soporte financiero, al estar este aspecto sometido a la regulación de la Administración Central del Estado, lo que hace devenir estas leyes en inaplicables.

En un país con un grado de descentralización considerable, como España, la eficacia de la regulación y la actuación del Regulador serán inútiles si no hay una exquisita coordinación entre las distintas administraciones, y entre éstas y el Regulador.

Esta coordinación debe traducirse en una clara definición de funciones y competencias entre unas y otras, de forma que no pueda haber normas distintas para una misma actividad en todo el territorio nacional, ni tasas o impuestos diferentes. Igualmente, la revisión de las decisiones del Regulador, como ya se ha comentado, deberán corresponder a las mismas instancias judiciales.

Un ejemplo de esta falta de coordinación en nuestro país es que, mientras que el reparto de competencias y su ejercicio por parte de las CC.AA. imponen costes diferenciados al suministro de electricidad y gas (tasas y obligaciones de calidad, entre otras), las tarifas o peajes son iguales en todo el territorio nacional, provocando distorsiones e ineficiencias. Otro ejemplo puede ser los planes de energías renovables aprobados por diversas Comunidades Autónomas bajo unos determinados requisitos, pero que al final han sido financiados por el consumidor nacional a través de las tarifas.

Tampoco debe olvidarse la existencia de casos, como los de aquellos sistemas aislados, donde no se pueden dar las circunstancias necesarias para una competencia efectiva de los agentes en el desarrollo de la actividad. Esto no obsta para que, progresivamente, se vaya introduciendo la competencia en aquellos ámbitos en los que sea posible.

### **3.2. La regulación de los mercados**

Ya se ha puesto de manifiesto que uno de los aspectos claves de una buena regulación energética es cómo equilibrar cada decisión de manera que se respete el ejercicio de potestades regulatorias con la libertad propia de los mercados en los que prevalecen los acuerdos libres entre las partes.

La regulación debe cooperar a que las políticas energéticas se conciban e instrumenten de manera que resulten compatibles con la eficiencia económica y no provoquen distorsiones en los precios, asegurando además un determinado nivel de seguridad de suministro o la garantía de acceso a la energía por parte de las poblaciones más aisladas o más desprotegidas a un precio adecuado.

Este equilibrio obliga, entre otras cosas, a:

- Realizar una definición estructural del sector coherente con las normas de competencia establecidas.

- Delimitar e identificar con claridad las competencias de cada nivel institucional y del Gobierno.
- Gestionar la difícil convivencia entre tarifas reguladas y precios libres.
- Situar los intereses de los consumidores y de los inversores en un plano de equilibrio.
- Coordinar la regulación con su integración supranacional (el caso europeo).

Si ya es complicado el ejercicio de la regulación, hacerlo en medio de un proceso de liberalización y de integración supranacional lo es aún más.

Aspectos tales como la eliminación de barreras que puedan existir para la entrada de agentes en el sistema en igualdad de condiciones que los que están dentro, y la separación real de actividades de generación, transporte, distribución y comercialización, son pues algunos de los elementos generales de carácter fundamental.

Los picos de precios muchas veces resultan imprescindibles para consolidar la “atacabilidad” de los mercados y para detectar conductas contrarias a la competencia. Esto es, son la señal imprescindible para atraer oferta y reducir poder de mercado y, cuando existen barreras de entrada, para detectar conductas perseguibles desde el punto de vista de la política de competencia. El abuso de los *caps*, además de otras distorsiones, tiene también estos efectos contrarios a la competencia y no constituyen un ejemplo de buena regulación.

#### – DISEÑO DE LOS MERCADOS EFICIENTES. COMPETENCIA EFECTIVA DE LOS AGENTES

En la actualidad, gran parte de la energía del mercado eléctrico español está subvencionada o es precio aceptante y, además, un elevado número de consumidores compra la energía a una tarifa regulada. El mercado está profundamente distorsionado, por lo que, basándose en los principios de respeto al funcionamiento de los mercados e intervención mínima, se hace necesario reconsiderar su diseño para hacerlo eficiente y competitivo.

Por otra parte, el sistema eléctrico español peninsular tiene actualmente un ratio entre energía y potencia instalada muy inferior al de cualquier momento de las últimas décadas e inferior también al resto de Europa. Varios factores (efectos de la crisis, compromisos medioambientales, políticas de protección al carbón nacional, *mix* eléctrico, etc.) han tenido un impacto significativo en los ingresos que reciben las centrales de generación que se encargan de asegurar el equilibrio entre la oferta y la demanda y de aportar seguridad de suministro, lo que pone en riesgo la disponibilidad de algunas tecnologías para cubrir las puntas del sistema y se desincentiva la inversión en nueva capacidad.

Al anterior punto hay que añadir que la reducción en las horas de funcionamiento de algunas tecnologías no ha podido compensarse con una mayor producción destinada a otros mercados por la reducida capacidad de interconexión con los principales sistemas europeos. Por todo ello, se hace necesario pensar en medidas que gestionen adecuadamente la potencia del sistema y analizar las alternativas viables para los mercados de potencia/pagos por capacidad.

En electricidad, respecto a la competencia efectiva de los agentes y su acceso a la red, aunque en España se ha realizado un gran esfuerzo inversor para integrar a los nuevos agentes, habrá que seguir invirtiendo para que los nuevos entrantes no encuentren obstáculos para alcanzar las cuotas de mercado deseables. De cara al futuro, será necesario que la generación y las redes se desarrollen armónicamente para evitar problemas de evacuación.

#### – PRECIOS Y TARIFAS. DÉFICIT TARIFARIO

En España, la ya mencionada convivencia de actividades reguladas y liberalizadas, sobre todo en el ámbito de la electricidad, se ve afectada por la separación inadecuada entre tarifas (elemento puramente regulado) y precios (elemento fundamental del mercado como resultado de la oferta y de la demanda).

La permanencia de tarifas que mezclan costes regulados y precios de mercado hace que al cliente le lleguen costes de adhesión mezclados con precios de mercado dando lugar a una situación insostenible económicamente. La factura hoy es una mezcla de precio de mercado (generación y comercialización) y costes regulados (transporte y distribución), más costes regulados no directamente relacionados con el suministro (primas, ayudas y déficits pasados).

El déficit eléctrico nace como consecuencia del desfase entre lo que se recauda de los usuarios a través de los peajes y los costes regulados que hay que satisfacer. Ello para soportar las decisiones que se tomaban fuera del mercado eléctrico por razones de política general, social o ambiental. Es decir, se pensó que se podía hacer lo que no se podía pagar, porque ya se pagaría en el futuro. Se incumplía así el acuerdo al respecto, tomado en aplicación del Protocolo firmado entre los agentes y el Gobierno para la transición a la competencia. Probablemente se haría por el interés general pensando que sería limitado en su cuantía y tiempo.

Sobre el error conceptual inicial, se agravaron sus consecuencias al añadirle otros conceptos regulatorios (primas, ayudas, o políticas sociales, entre otros) que incrementaron su cuantía, la alargaron en el tiempo y lo han transformado en estructural.

En los últimos meses el Gobierno está tomando decisiones, en particular respecto al déficit de tarifa eléctrico, mediante la Ley 15/2012, de 27 de diciembre de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. Sin embargo, sería necesario dejar claro que deben ser de carácter temporal. Para ello, se debería establecer un calendario para reducir o eliminar la fiscalidad introducida en función de la evolución del déficit, y del resto de ingresos y costes del sistema.

Los impuestos finalistas (con destino a la solución del déficit) pueden ser coyunturalmente aceptables, en la medida en que se destinen a la eliminación del déficit pasado acumulado, puesto que, en última instancia, es un reconocimiento de que algunas partidas regulatorias deben ser contempladas en los Presupuestos Generales del Estado, en vez de en el precio final del kWh.

Sin embargo, no parecen adecuados para evitar déficits futuros ya que, aparte de las distorsiones sobre el precio, no parecen muy coherentes con paralelas bajadas de tarifas sin que éstas recuperen el total de los costes regulados, apoyándose únicamente en una bajada transitoria del precio del componente de energía en el mercado competitivo.

En la necesaria revisión que se haga de la fiscalidad energética, que además debería ser coherente con el comercio de emisiones, se debería analizar la posibilidad de evitar la doble y triple tributación actual reordenando los impuestos y tasas vigentes (impuesto sobre la electricidad, IVA, impuesto sobre la generación, impuestos o tasas a diversas tecnologías de generación, tasas autonómicas), reduciendo o eliminando, en su caso, aquellas que hayan perdido su justificación.

Relacionado con lo anterior, es fundamental que también se priorice el esfuerzo dirigido a atajar la aparición de cualquier tipo de déficit en el régimen gasista o en el caso del Gas Licuado del Petróleo. En el caso del GLP, en su precio no se están teniendo en cuenta todos los costes reales de la materia prima y de la comercialización del producto.

Independientemente de las cuestiones relacionadas con el déficit, en el ámbito de la electricidad y del gas, es necesario hacer una reflexión sobre los precios energéticos y cuál debería ser su estructura idónea, en la cual sin duda habría que eliminar las distorsiones actualmente existentes. Así se aseguraría un adecuado acoplamiento de los mercados mayorista y minorista, para que éste responda a las señales de precios de las energías primarias y se ofrezcan los estímulos adecuados para las decisiones de inversión - en desarrollo de la red y en nueva generación - y de consumo, incluyen-

do una adecuada gestión de la demanda. Unos precios de mercado no distorsionados, además, ofrecerían estímulos para las interconexiones transfronterizas conduciendo asimismo, a largo plazo, a la convergencia de precios.

En este sentido, es imprescindible la asunción de los objetivos del Modelo de Mercado (*Target Model*), tanto en electricidad como en gas, en desarrollo del Tercer Paquete Legislativo de la UE, y la implementación de las directrices y reglamentos o Códigos de Red que los sustentan. De esta manera, además, cada agente podrá optar por controlar los riesgos que son inherentes a su propia capacidad de actuación. En lo referente a la TUR, y aunque se han dado pasos hacia su liberalización, se debería establecer un calendario para reducir su ámbito de aplicación, en línea con la legislación europea.

#### – LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

Hoy día, todos los cambios regulatorios guiados por la liberalización de los mercados han posibilitado que el usuario pueda elegir libremente a su comercializador, así como las condiciones en que desea hacerlo.

Para que los consumidores sean capaces de beneficiarse del mercado interior de la energía en lo referente a precios, innovación y servicios, es esencial que la apertura del mercado coincida con la introducción de medidas de protección y ayuda al consumidor que le faciliten la toma de decisiones. Esta protección tiene especial relevancia para el caso de consumidores aislados o vulnerables, cuya definición debería ser previamente revisada. Además, habría que tener en cuenta que la protección al consumidor debe ser eficiente y no introducir distorsiones en el mercado.

El autoconsumo y el balance neto, el uso eficiente de la energía, las empresas de servicios energéticos que superan el límite físico del contador y se comprometen con el consumo y su mejor proceso productivo, deberán ser reguladas adecuadamente, sin producir interferencias en el funcionamiento del mercado y sin crear distorsiones o ineficiencias de las infraestructuras de red y de forma que se propicie este nuevo e importantísimo papel del Usuario.

Especialmente respecto al autoconsumo, un análisis de aquellos factores que pueden condicionar su correcta implementación en nuestro país se considera fundamental, sobre todo por las posibles dificultades técnicas y económicas que se podrían presentar si su puesta en marcha no viniese acompañada de una regulación adecuada que guíe su desarrollo.

## – LA SEGURIDAD DE SUMINISTRO

La seguridad de suministro es un ejemplo de aspecto de la política energética que, por afectar a los mercados, necesita ser regulado.

En este sentido, se debería prestar especial atención desde el punto de vista regulatorio, por un lado, a las interconexiones, como ya se ha mencionado en diversas ocasiones, y, por otro, a las fuentes energéticas autóctonas, tanto renovables como convencionales, con criterios de rentabilidad e impacto medioambiental.

Así mismo, en principio, la seguridad del suministro debe de estar directamente ligada al buen funcionamiento de los mercados domésticos e internacionales, siendo éstos los que, vía precios, deben ser capaces de detectar a tiempo los excesos o defectos de inversión, que garanticen la disponibilidad segura del suministro en condiciones competitivas, es decir, en las mejores condiciones posibles.

La seguridad de suministro tiene mucho que ver también con la existencia de infraestructuras básicas con capacidad y calidad suficientes (redes de transporte y distribución eléctricas, transporte y almacenamiento en el sector del gas natural). Esto, a su vez, requiere que los procesos de planificación estén bien reglados y supervisados, para asegurar que no se producen cuellos de botella, insuficiencias o excesos.

## – MEDIO AMBIENTE

Otro campo en el que una regulación adecuada es necesaria, dado su impacto en los mercados, es en el relativo al medio ambiente.

Respecto a los mecanismos de apoyo a las energías renovables, que sin duda son necesarias para cumplir nuestros objetivos de consumo final de energía y en materia medioambiental, cabe reiterar aquí la necesidad de valorar alternativas que incentiven el avance tecnológico y la reducción de costes, y minimicen la distorsión del mercado de energía. No hay duda de que hay que apoyar decididamente a la innovación tecnológica, pero habría que ajustar, en algunos casos, la inversión a las perspectivas de madurez tecnológica. Y en todo caso, se debería hacer un seguimiento de aquellas actividades que reciben algún tipo de apoyo.

El Régimen de Comercio de los Derechos de Emisión es uno de los pilares centrales de la política europea en materia de cambio climático. Desde sus inicios, su objetivo ha sido generar una señal de precio del CO<sub>2</sub> adecuado para incentivar las inversiones en tecnologías bajas en carbono, como las renovables o las tecnologías de Captura, Transporte y Almacenamiento de Carbono (CAC), entre otras. Habrá que seguir muy de cerca el fun-

cionamiento de la tercera fase (periodo 2013-2020) que acaba de comenzar, analizando las oportunidades y retos que se puedan presentar, y contemplando la opción de asignar los ingresos de las subastas de CO<sub>2</sub> a la financiación de las tecnologías bajas en carbono.

Esto se ha puesto de relevancia recientemente con el voto negativo del Parlamento Europeo a la propuesta de la Comisión de retirar permisos del mercado con objeto de mantener su precio. Sin duda que esto puede dar un giro a la política europea de energía y medio ambiente. Por tanto, es necesario reflexionar sobre el impacto del coste del CO<sub>2</sub> en el coste de la energía, ya que Europa, y por tanto España, podrían estar en desventaja respecto a otras regiones en las que no existen estos tipos de mercados de carbono. También cabría reflexionar sobre los esfuerzos que actualmente las políticas de la UE están pidiendo al sector eléctrico en comparación con otros sectores. Como hemos comentado, es también esencial incluir auténticas políticas fiscales medioambientales adecuadas.

#### – EFICIENCIA ENERGÉTICA

Particular atención desde el punto de vista regulatorio requiere la eficiencia energética, elemento imprescindible y transversal para cumplir con los objetivos medioambientales y de seguridad de suministro.

Para ello, es fundamental fomentar, con planes específicos, su mejora en el sector terciario (comercial y residencial), orientándolos a soluciones basadas en el mercado y a proyectos intrínsecamente rentables. En esta tarea, como se comentaba anteriormente, unos precios que reflejen el coste real de la energía y el apoyo a la difusión de información clara sobre rentabilidad de las inversiones en eficiencia son imprescindibles. En este ámbito, además, una correcta trasposición de la Directiva de la Eficiencia Energética, acompañada del análisis de las consecuencias que su implementación va a tener, resultará fundamental para alcanzar los objetivos propuestos por nuestro país sin que suponga perjuicio a corto plazo para nuestra economía.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

### El contexto actual

1.- **La razón de ser de la regulación económica** de los sectores energéticos **es orientarles adecuadamente al servicio de los grandes objetivos**, suficientemente bien definidos, de la política general y de la política energética.

2.- **No existen** en la actualidad, **ni a escala europea, ni española, marcos explícitos de política energética**, concretos, integrales, equilibrados y sostenibles, que la regulación deba desarrollar.

3.- **Existen**, en cambio, **en la Unión Europea, elementos parciales de política y regulación energética**, particularmente en lo relativo a la política medioambiental y al desarrollo de reglas comunes para el mercado interior de la energía, áreas ambas, de competencia de la propia Unión. Sin embargo, **los instrumentos fundamentales de la política energética, la estructura (mix), la selección de las fuentes energéticas primarias y la gobernanza del sector energético**, salvo por unanimidad en sentido contrario, **son responsabilidad de los Estados**.

4.- **A los Estados de la Unión Europea les corresponde la formulación de las políticas y regulaciones energéticas nacionales**, integrando en dichas políticas la dimensión europea, y, además, completando y compensando en su caso sus limitaciones o sesgos. También existen en **España elementos parciales de política energética** pero, a pesar de algunos loables intentos, **no se dispone de una estrategia integral y explícita de dicha política a corto, medio y largo plazo**, a la que la regulación deba servir, y que actúe de marco de referencia para, así, poder juzgar la bondad y coherencia con tales objetivos de las decisiones que se toman y de orientación de los mercados.

5.- Diversos motivos justifican **la necesidad de una, pronta y profunda, reforma energética**: los cambios habidos en el contexto energético, mundial, europeo y español, tanto de naturaleza geoestratégica como tecnológica, económica o institucional; la urgencia de

definir objetivos energéticos integrales a plazo; la experiencia adquirida en los últimos 15 años; **la exigencia**, como estaba previsto, **de realizar una puesta al día formal de la legislación y regulaciones básicas**; y, en fin, los graves problemas presentes, particularmente en el sector eléctrico.

### **Política energética, mercados y regulación**

6.- El establecimiento de objetivos de **política energética** (e.g. *mix*) **debe estar basado en un análisis prospectivo**, que incluya una visión estratégica, tecnológica y económica, a largo plazo. A estos efectos además de los **tres pilares clásicos** de la política energética de la UE, de seguridad, desarrollo sostenible y eficiencia económica, hay que tener muy en cuenta cuáles son, de entre las opciones disponibles, las que tienen un **impacto más positivo en la sociedad, la economía y la industria nacional**. La existencia de conflictos inevitables en el logro de tales objetivos justifica, por sí sola, la necesidad de que una política energética explícita arbitre los compromisos entre ellos.

7.- **Política energética, regulación y mercados no son fuerzas opuestas, sino complementarias**. Hay que encontrar un equilibrio que, por una parte, reconozca el papel irremplazable del mercado pero, por otra, admita que las grandes opciones de política energética, en el interior de las cuales se desplegarán los mercados, solamente puedan ser decididas por los Estados. La regulación es el instrumento clave para la puesta en práctica de las políticas y para su conciliación con el buen funcionamiento de los mercados.

8.- Parece indiscutible que **la realización del MIE** (mercado interior de la energía) de la UE **constituye una de las acciones más eficientes para el cumplimiento de los objetivos de la política energética**. Ello a pesar de la **lentitud de su desarrollo** y del hecho de dedicarse mayores esfuerzos a definir las condiciones del comercio transfronterizo que a construir, donde sean insuficientes, las interconexiones que hagan viable ese comercio, como sucede entre España y Francia, por ejemplo.

9.- En la regulación nacional, **no se deberían emprender actuaciones contrarias a la política de creación del mercado interior europeo**, y se habrían de **acompañar** en uno y en otro mercado, de forma que se refuercen en el sentido deseado. Ello no debe ser óbice para que se continúe la construcción del mercado interior nacional, todavía muy perfectible.

10.- Un elemento básico del conjunto regulatorio es la planificación, indicativa para las actividades liberalizadas y vinculantes para las reguladas. Dada la complejidad actual de los sistemas energéticos, para prevenir situaciones como las ocurridas en España con los recientes ciclos inversores en renovables y en ciclos combinados, **es indispensable dis-**

**poner de una planificación indicativa, o de orientación estratégica, permanentemente revisable** periódicamente, elaborada mediante procedimientos reglados de participación y consulta de todas las partes interesadas.

11.- Las directivas del Tercer Paquete del MIE ponen especial énfasis en que **la regulación de los mercados y su funcionamiento, tiene que estar fuera de la influencia sesgada por intereses económicos y políticos. A este efecto, se crearon los denominados reguladores independientes** que han de tener autoridad suficiente para tomar decisiones, que solamente sean objeto de revisión en instancias judiciales, debiendo ser respetadas por administraciones, empresas y consumidores. Como contrapartida, los órganos reguladores tienen que actuar con independencia, con criterios estrictamente profesionales y con capacidad técnica suficiente para desarrollar eficazmente sus funciones.

12.- España fue uno de los Estados de la UE pioneros en la implantación de órganos reguladores energéticos, pero a diferencia de la mayoría de los países, **el órgano regulador viene ejerciendo sus funciones de manera predominantemente consultiva** sin casi poder ejecutivo, a pesar de estar bien dotado de los medios necesarios.

13.- Actualmente, se encuentran en revisión en España la normativa sobre tales órganos reguladores y **sería imprescindible** que se estableciera claramente **la separación de funciones entre las administraciones y el Regulador y que éste tuviera responsabilidades ejecutivas**, similares a las que tienen encomendadas la mayoría de los Estados de la UE de acuerdo con la legislación que establece el “Tercer Paquete”.

## Principios básicos

14.- **Existen algunos principios básicos, comúnmente aceptados, que deben aplicarse a toda regulación.** Un ejemplo de repertorio de los mismos es el que figura en la Ley de Economía Sostenible (Art. 4), aunque insuficiente y no reflejado totalmente en la vigente regulación española, pues parece que la ortodoxia regulatoria cede antes los intereses políticos del corto plazo.

14.1.- **La seguridad jurídica**, tan importante en el sector energético, **depende de que la regulación sea estable y predecible**, y de que existan **procedimientos reglados** que permitan modificarla cuando sea necesario. Debe ser, en la medida de lo posible, sencilla y fácil de explicar. Ciertamente este no ha sido el caso del proceso regulatorio español, en los últimos 15 años, en el que el número de disposiciones se cuentan por centenas y el de Leyes o Reales Decretos-Ley por varias decenas.

14.2.- Es evidente que **las normas regulatorias deben ser coherentes y evitar contradicciones**, al igual que lo es la necesaria **participación** de los agentes del sector en los procesos regulatorios, siguiendo **procedimientos reglados**, adaptados a las especificidades del sector energético.

14.3.- Orientación, eficacia, proporcionalidad y justificación suficiente de las propuestas normativas constituyen también principios generales; en particular, **es necesario que el proceso constructivo de la normativa vaya acompañado del análisis de las consecuencias e impacto económico** que cualquier disposición pueda tener, materializado suficientemente en las correspondientes memorias económicas.

14.4.- Finalmente, en España donde, en la práctica, la regulación energética está distribuida entre múltiples jurisdicciones, **es indispensable que ninguna actividad esté sometida a regulaciones contradictorias**, como por ejemplo ocurre en la actualidad con la distribución de electricidad y de gas, y exista una exquisita **coordinación entre las distintas administraciones**, y entre éstas **y el órgano Regulador. Igualdad de trato y unidad de mercado** son principios generales, de orden superior, que hay que respetar y exigir, razonablemente, en todo momento.

### Regulación de los mercados energéticos

15.- **La regulación debe velar porque los mercados energéticos funcionen en régimen de competencia, allí donde sea factible.** Sin embargo, en la actualidad en España, gran parte de la energía eléctrica está subvencionada o es precio aceptante y, además, un número muy elevado de consumidores domésticos adquiere la energía a una tarifa regulada. **El mercado propiamente dicho se encuentra notablemente distorsionado**, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda, lo que hace **indispensable reconsiderar su diseño.**

16.- El sistema eléctrico peninsular español tiene en la actualidad **un ratio entre energía y potencia instalada muy inferior al que tuvo en cualquier momento** de las últimas décadas y al que se da en el resto de la UE, lo que pone en riesgo la disponibilidad de algunas tecnologías. **Se hace necesario instrumentar las medidas que permitan gestionar adecuadamente la capacidad del sistema;** la situación creada pone de manifiesto carencias y errores de la regulación y de los procesos de planificación, tanto indicativa como vinculante.

17.- **La formación de los precios y tarifas** es otro gran tema que **reclama un cambio de la regulación** tanto en la electricidad como en el caso del gas natural. En la electri-

cidad, la pervivencia de tarifas que mezclan costes regulados y precios de mercado, además de una remuneración insuficiente a la comercialización, como sucede con las tarifas de último recurso (TUR), y el que el cliente deba afrontar costes de adhesión mezclados con precios de mercado, da lugar a una situación insostenible. Así, la factura eléctrica es una mezcla de precio de mercado (generación y comercialización) y de costes regulados (transporte y distribución), más otros costes regulados no necesariamente energéticos (que más exactamente son costes resultantes de decisiones administrativas: primas, ayudas, compensaciones y déficits pasados), no recogándose además los déficits anuales.

18.- El gran problema del **déficit tarifario** nace como consecuencia del **desfase** entre lo que se recauda de los usuarios a través de los **peajes y los costes regulados** que hay que satisfacer, dando lugar a la insuficiencia de ingresos procedentes de los clientes. Esto es consecuencia de la decisión de **subordinar la política energética** (en particular, mercados en competencia) a la política general (políticas económicas y sociales, etc.). El déficit tarifario eléctrico y sus posibles soluciones constituyen un caso de estudio adecuado para reflexionar sobre el grado de eficacia de la regulación. En definitiva, el déficit de tarifa eléctrica **viene a convertirse en origen y resumen de los desajustes entre política energética y regulación.**

19.- **Las decisiones tomadas** por el Gobierno en los últimos meses **sobre medidas fiscales para la sostenibilidad energética deben ser de carácter temporal.** En cualquier caso, independientemente de las cuestiones relacionadas con el déficit, **es necesario hacer una reflexión profunda sobre los precios energéticos y su fiscalidad,** y sobre cuál debería ser su estructura idónea, eliminando las distorsiones existentes.

20.- **La seguridad energética debe estar directamente vinculada al buen funcionamiento de los mercados domésticos e internacionales.** Es obvia la necesidad de desarrollar y de regular las **interconexiones** y de tener en cuenta las **fuentes** energéticas **autóctonas** con criterios de rentabilidad e impacto en el medio ambiente así como en la industria nacional.

21.- **La regulación medioambiental,** dada su transcendencia en la regulación energética, **debe contar con la participación** en su formulación **de los hacedores de las políticas energéticas y de la regulación.**

22.- **La eficiencia energética requiere una particular atención desde el punto de vista regulatorio,** constituyendo un elemento imprescindible y transversal para cumplir con los objetivos medioambientales y de seguridad de suministro. Una prioridad regula-

toria es la **correcta transposición de la Directiva** de Eficiencia Energética y su aplicación coherente con los factores de política económica, incluido el fiscal.

23.- **Para que los consumidores puedan beneficiarse de la liberalización de los mercados**, en lo referente a precios, innovación y servicios **es esencial que la apertura del mercado coincida con la introducción de medidas regulatorias** de protección y ayuda al consumidor que le faciliten la toma de decisiones.

.....

24.- Existe un acuerdo generalizado sobre la necesidad de una reforma energética. Sin embargo, **no sería posible realizar las reformas necesarias sin la participación efectiva de las partes interesadas**, respetando los principios de la competencia. En España, hay una tradición de acuerdos en el sector energético entre agentes y administraciones, aunque nunca ha existido un verdadero pacto de Estado o de partidos a este respecto. De una u otra forma, será imprescindible compartir los aspectos claves de las reformas entre administraciones, agentes y consumidores. **Es indispensable hacerlo con voluntad de encontrar soluciones**, con la conciencia de que todos tendrán que reconocer que hay algo que rectificar del pasado y, mediante ello, todos tendrán mucho que ganar para el futuro.

## I AUTORES

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

Jose Sierra López (Coordinador)

Jordi Dolader i Clara

Alfonso González Finat

José María González Vélez

Miguel Ángel Lasheras Merino

Pedro Mielgo Álvarez

Pedro Rivero Torre

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

Asociados Ejecutivos



Edición y distribución:



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

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