



## ECONOMÍA

# Claves de éxito de la transición energética: Hitos regulatorios inaplazables para 2024

Fundación FAES

Este *Especial Papeles FAES*, que se inscribe dentro de la serie “*Claves de éxito de la transición energética*”, pone de relieve los aspectos principales de la *reforma del mercado eléctrico* aprobada en el seno de la Unión Europea y destaca los **debates e hitos regulatorios** que, de manera inaplazable, deberán obtener **respuestas inmediatas** para aproximarnos a los **ambiciosos objetivos de descarbonización** planteados con horizontes 2030 y 2050.





## Introducción

En julio de 2023, como parte de la serie *Claves de éxito de la transición energética*<sup>1</sup>, la Fundación FAES publicó una propuesta de reformas para el mercado eléctrico en el marco del debate que, por entonces, se estaba desarrollando en las instituciones europeas a raíz de la propuesta de la Comisión Europea de marzo de 2023 sobre cambios normativos estructurales en la configuración del mercado eléctrico de la Unión Europea (UE).

El proceso de debate europeo sobre las reformas necesarias estuvo precedido de las aportaciones que realizaron los Estados miembros sobre sus respectivas visiones en relación con el asunto. Sin ningún debate previo a nivel nacional, como desgraciadamente viene siendo costumbre por parte del actual Gobierno, España envió unas recomendaciones con un marcado sesgo ideológico en las que, de modo general, imperaba el intervencionismo estatal frente a los mecanismos de mercado, una suerte de nacionalización de la generación eléctrica y la ruptura, *de facto*, de la homogeneidad del mercado europeo. Con esta posición, España se alineaba con una minoría de países, singularmente Francia, que pretendían privilegiar las diferencias frente al enfoque común y cronificar una situación de crisis permanente para, a su vez, justificar el desorden y la falta de planificación de sus respectivas transiciones energéticas.

Afortunadamente, esto no ha ocurrido. La conclusión de los debates en torno a la reforma del mercado eléctrico europeo ha deparado un marco de actuación estable de cara al futuro en el que, en línea con las ideas propuestas por la Fundación FAES en julio de 2023, imperan los mecanismos de mercado –frente a la intervención–, la seguridad jurídica y la estabilidad regulatoria para garantizar las inversiones de las empresas y el reforzamiento del enfoque común, delimitando escrupulosamente las situaciones críticas en las que tendrían cabida soluciones de tipo nacional.

Llama la atención que el Gobierno español haya interpretado este resultado como una victoria propia por el mero hecho de haber conducido los debates en el marco de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea y siendo, como ha sido, el resultado final diametralmente opuesto a sus recomendaciones. Es

---

<sup>1</sup> La energía es uno de los ámbitos de estudio prioritarios de la Fundación FAES, que en 2018 lanzó una serie de publicaciones bajo el título *Claves de éxito de la transición energética* con el ánimo de repasar los retos y oportunidades que plantea la transición energética en España y aportar ideas constructivas a los debates en torno a ese proceso, elevando propuestas orientadas a facilitar su culminación. Véase, para un análisis profundo de esas propuestas, los documentos *Claves de éxito de la transición energética* (2018) [https://fundacionfaes.org/file\\_upload/news/pdfs/20180306233756.pdf](https://fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20180306233756.pdf) y *Claves de éxito de la transición energética: la reforma del mercado eléctrico* (2023) <https://fundacionfaes.org/claves-de-exito-de-la-transicion-energetica-la-reforma-del-mercado-electrico/>.



► **El acuerdo provisional de reforma del mercado eléctrico europeo dista mucho de la propuesta enviada a Bruselas por parte del Gobierno de España, que era totalmente intervencionista y ponía en riesgo el funcionamiento de los mecanismos de mercado**

inevitable pensar en la figura de un árbitro que se arroga la victoria final en un partido de fútbol.

Con estos mimbres, el objetivo del presente documento es poner de relieve los aspectos principales de la reforma del mercado eléctrico aprobada en el seno de la Unión Europea y, entendiendo este como un marco estable en el que se desarrollarán los planes nacionales de energía y clima en los próximos años, destacar los debates y los hitos regulatorios que, de manera inaplazable, deberán lograr respuestas inmediatas a nivel nacional para, cuando menos, aproximarnos a los ambiciosos objetivos en términos de descarbonización con horizontes 2030 y 2050.

### **Principales resultados de la reforma del mercado eléctrico europeo**

En diciembre de 2023, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional para reformar el mercado eléctrico de la UE. Dicho acuerdo traía causa de la propuesta lanzada por la Comisión Europea en marzo del mismo año<sup>2</sup>, que, previo proceso de consulta pública sobre el asunto, proponía cambios normativos estructurales en la configuración del mercado eléctrico europeo como respuesta a la crisis de precios energéticos iniciada en el segundo tramo de 2021 y agravada a raíz del estallido de la guerra en Ucrania.

El acuerdo provisional de reforma del mercado eléctrico europeo alcanzado el pasado mes de diciembre dista mucho de la propuesta enviada a Bruselas por parte del Gobierno de España<sup>3</sup>, que era totalmente intervencionista, y cuestionaba y ponía en riesgo el funcionamiento de los mecanismos de mercado. La propuesta no fue bien recibida por la Comisión Europea, ni tampoco por algunas de las principales economías de la UE, entre ellas Alemania, Dinamarca y los Países Bajos, que enviaron una carta a Bruselas rechazándola<sup>4</sup>.

A continuación, se detallan los puntos más relevantes del acuerdo de reforma alcanzado en diciembre de 2023, si bien conviene dejar sentado de antemano que la reforma no cuestiona para nada el marginalismo y que se ha descartado toda posi-

<sup>2</sup> COM(2023) 148 final.

<sup>3</sup> Proposal to reform the EU's wholesale power market. Non-paper by Spain. Enero 2023.

<sup>4</sup> Joint Letter by DE, DK, EE, FI, LU, LV, NL on priorities for a targeted EU electricity market reform. Febrero 2023.



bilidad de establecer medidas de intervención como permanentes, sino limitadas a situaciones de crisis que, además, quedan parametrizadas en el texto acordado.

**a) La reforma refuerza el papel de los contratos a plazo o PPA**, que son una fórmula propia de mercados más desarrollados, no sólo para fuentes renovables, sino para cualquier tecnología que contribuya a la descarbonización. La reforma establece que los Estados miembros deberán promover los contratos a plazo, asegurando que existen instrumentos que permitan a los generadores cubrir el riesgo de contraparte. Se incluye, además, el principio de no retroactividad para PPA y se incorporan medidas voluntarias adicionales, como el establecimiento de una o varias plataformas europeas de PPA (tras la valoración de la Comisión) o contratos estándar (a desarrollar por la Agencia Europea de Reguladores de Energía –ACER– en colaboración con los operadores de mercado –NEMO–).

Como ya manifestó en pasadas publicaciones, la Fundación FAES se muestra partidaria de instrumentos de mercado, los contratos a plazo o PPA, frente a la excesiva proliferación de subastas públicas. Los contratos a largo plazo con producción renovable (PPA) permiten a los consumidores disponer de energía a un precio estable y competitivo, gracias a que el coste de producción de la generación renovable es esencialmente fijo y no está expuesto a los combustibles fósiles, que por el propio diseño de la transición energética y por estar sometidos a cuestiones geoestratégicas, seguirán siendo volátiles y crecientemente elevados. Esto es particularmente importante para que la industria pueda electrificarse accediendo a precios energéticos estables a largo plazo.

No obstante, en España resulta complicado acceder a estos contratos PPA, principalmente por la falta de estandarización y el riesgo de crédito asociado. La generalización de este tipo de contratos requiere minimizar al máximo las incertidumbres y riesgos regulatorios derivados de la errática planificación energética hasta la fecha (nuevos impuestos, subastas obligatorias para los operadores, asignación de costes resultantes de las subastas renovables del estado, etc.).

**b) La reforma propone los CfD (contratos por diferencias) o “mecanismos equivalentes con los mismos efectos”** siempre con carácter voluntario y sólo para nuevos proyectos (eólica, solar, geotérmica, hidráulica fluyente o nuclear). Estos contratos bidireccionales son un complemento a los PPAs y suponen una suerte

► **España es el país de la UE con mayor potencial renovable. Además de los importantes recursos eólico y solar disponibles, presenta un gran potencial hidroeléctrico por la disponibilidad de saltos y embalses, así como de suelo**



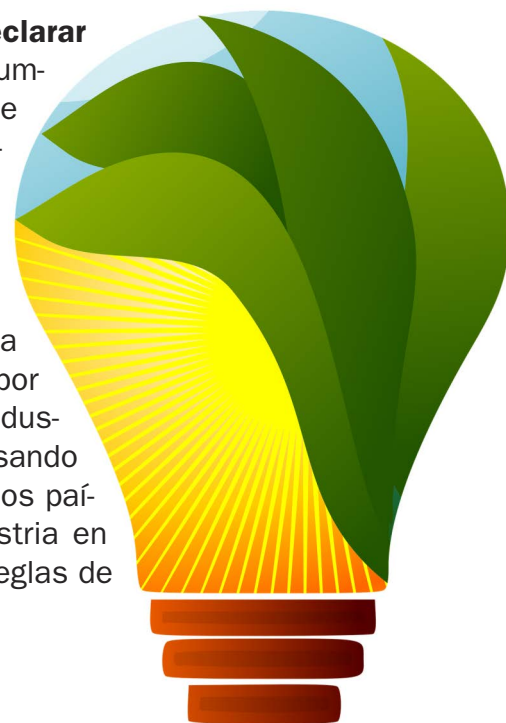
► **Cada vez más cerca del año 2030, primer hito en el cumplimiento de los objetivos comprometidos, la política de transición energética del Gobierno ha estado llevada por un voluntarismo político cuasi-naif y por el populismo medioambiental, sin ninguna evaluación del proceso**

de seguro para mantener los precios eléctricos en una horquilla razonable, generando certeza de retorno para los inversores y minoración de impacto para las autoridades en circunstancias de crisis y elevación extraordinaria de precios. Los ingresos que se puedan generar de su liquidación deberán ser redistribuidos entre los consumidores o utilizados para cubrir costes de la transición. Se prevé la posibilidad de aplicarlos a inversiones en generación existente (repotenciación, extensión de vida), pero si un Estado miembro opta por un CfD o un mecanismo equivalente, deberá cumplir, además de con los requisitos ordinarios de ayudas de Estado, con los mismos requerimientos que un CfD para nuevos proyectos.

Como ya hemos expresado, en anteriores publicaciones, estos contratos deberían, en todo caso, utilizarse de forma excepcional limitándose su duración en el tiempo y en su cuantía.

**c) La reforma elimina el carácter temporal y de último recurso de los mecanismos de capacidad**, dando un mandato a la Comisión Europea para simplificar el procedimiento de tramitación y aprobación. Se abre la posibilidad para que, bajo autorización previa de la Comisión por motivos de seguridad de suministro, un país pueda retrasar la aplicación del límite de emisiones de CO<sub>2</sub> (550 gCO<sub>2</sub>/KWh) de 2026 a 2028.

**d) La reforma propone criterios objetivos para declarar una crisis de precios de electricidad**, incluyendo un umbral de 180 €/MWh en el mercado *spot*. También se podrá declarar una crisis de precios si se produce un incremento de los precios *spot* del 150% con respecto a la media de los últimos cinco años (2022 incluido) durante seis meses o si se da un aumento de precios del consumidor del 70% durante un período de tres meses. Adicionalmente, se elimina el criterio de impacto en la economía; se contempla la posibilidad de fijar precios por debajo de costes para hogares y pymes (excluye a industriales) en situaciones de crisis, pero siempre compensando a los comercializadores; y se reconoce el derecho de los países a subvencionar el consumo eléctrico de la industria en casos de emergencia siempre y cuando cumplan las reglas de ayudas de Estado.





► **Los sistemas eléctricos con alta concentración de renovables necesitan capacidad de suministrar energía firme y capacidad de regulación. Firmeza y flexibilidad que, en los sistemas convencionales, han venido suministradas por las centrales de carbón, los ciclos combinados y la energía nuclear**

De nuevo, la parametrización de las situaciones de crisis se considera una medida necesaria y que refuerza el carácter común de la política energética. De esta forma, en el futuro, se evitarán respuestas de tipo nacional que acaban generando distorsiones en el mercado. El caso más evidente ha sido el de la conocida como excepción ibérica.

**e) La reforma reconoce la necesidad de contar con inversiones anticipadas en redes eléctricas** para satisfacer las necesidades de la demanda y de conexión de renovables, así como la posibilidad de conexiones flexibles en zonas congestionadas hasta que se refuerce la red. Prevé, además, la revisión por parte de la Comisión Europea de la adecuación del marco regulatorio de la distribución para satisfacer los objetivos de renovables y de mercado interior.

**f) La reforma establece que los Estados miembros deberán fijar un objetivo indicativo para la flexibilidad no fósil** (almacenamiento y/o gestión de la demanda) y reconoce la posibilidad de que apliquen mecanismos de apoyo a la flexibilidad no fósil con independencia del mecanismo de capacidad, si bien podrán adaptar el mecanismo de capacidad para promoverlo. Conviene señalar que los eventuales apoyos a la flexibilidad no fósil son otra forma de intervención, de modo que deberían ser limitados en el tiempo, la cuantía y el ámbito de aplicación.

**g)** Para reforzar la protección de los consumidores, **la reforma incluye**, entre otras medidas, **la prohibición de desconexión de consumidores vulnerables o en situación de pobreza energética**, si bien no se especifica cómo se compensará a los suministradores; la obligación de ofrecer contratos de precio fijo, una medida de la que quedan exentas las comercializadoras con menos de 200.000 clientes o que sólo ofrezcan precios variables y siempre y cuando la exclusión no reduzca la oferta y/o competencia de contratos a precio fijo; y la realización de *stress test* por parte de las autoridades regulatorias para asegurar que las estrategias de cobertura de riesgo adoptadas por las comercializadoras sean las adecuadas.

Sin perjuicio de que las políticas públicas deben incorporar mecanismos de protección a los consumidores vulnerables, tal y como ha manifestado en el pasado la Fundación FAES, sería deseable analizar y evaluar otras alternativas para ayudar a estos consumidores que no supongan una distorsión de los precios afec-



tando a la eficiencia en el consumo. En este sentido, sería conveniente analizar el impacto de incluir la protección a los consumidores vulnerables en el marco de las reducciones o deducciones del IRPF.

## **Debates e hitos regulatorios inaplazables en materia de política energética y medioambiental**

### **1. Acompasar el crecimiento renovable con el crecimiento de la demanda**

España es, con toda seguridad, el país de toda la Unión Europea con mayor potencial renovable. Además de los importantes recursos eólico y solar disponibles, presenta un gran potencial hidroeléctrico por la disponibilidad efectiva de saltos y embalses, así como una gran disponibilidad de suelo, del cual carecen muchos de los países del sur de Europa.

Esta combinación exclusiva de factores supone una oportunidad única para que España despliegue todo su potencial hasta convertirse, a medio plazo, en un país puntero en el desarrollo industrial de las cadenas de valor de las energías renovables y que sea capaz de atraer industria europea que necesite energía competitiva.

No obstante, la producción de electricidad de origen eólica y fotovoltaica debe ir acompañada del desarrollo del almacenamiento de energía eléctrica y de la electrificación de la demanda, al objeto de equilibrar el balance diario de producción de electricidad renovable con el consumo y evitar la canibalización de precios. Y, sobre todo, debe ir acompañada con un crecimiento de la demanda que permita que España aproveche la oportunidad industrial que supone la descarbonización, donde se está avanzando muy lentamente.

Con esta combinación de energía eólica y fotovoltaica, de manera predominante, el almacenamiento (bombeo y baterías), la gestión de la demanda y el uso del hidrógeno electrolítico y otras fuentes de energía renovable de origen biológico para usos de difícil electrificación, sería factible alcanzar la descarbonización total del sistema energético y la independencia energética a un coste asequible, más competitivo que en el resto de países de la Unión Europea, a la vez que generar industria, empleo y oportunidades económicas para España.

► **La generación intermitente necesita de potencia de respaldo para asegurar la energía comprometida si falla el recurso de las fuentes renovables. Conviene recordar que, en España, las puntas de demanda eléctrica en invierno suelen darse con vientos en calma y con poca o ninguna luz solar**



▶ **La producción de electricidad de origen eólica y fotovoltaica debe ir acompañada del desarrollo del almacenamiento y de la electrificación de la demanda, al objeto de equilibrar el balance de producción renovable con el consumo y evitar la canibalización de precios**

En relación con lo anterior, el regulador (Gobierno o Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia –CNMC–) debería realizar análisis de prospectiva –con la colaboración del sector eléctrico– para determinar la cuota óptima de generación renovable en diversos escenarios macroeconómicos y de demanda, para evitar la canibalización de precios y la ineficiencia de las inversiones en generación renovable.

Adicionalmente, conviene dejar sentado que no disponemos de información estadística agregada fiable sobre el autoconsumo, de modo que desconocemos la demanda real de energía eléctrica, la cuantía del autoconsumo y la potencia instalada. Sería necesario disponer de dicha información mediante una norma sobre recogida automática de información.

Sin embargo, esta formidable combinación de objetivos se encuentra seriamente amenazada por la falta de orden en el proceso de transición energética impuesto por el Gobierno actual. Hasta la fecha, cada vez más cerca del año 2030, que constituye el primer hito en el cumplimiento de los objetivos comprometidos, la política del Gobierno ha estado llevada por un voluntarismo político cuasi-naif y por el populismo medioambiental, sin ningún tipo de evaluación del mismo, generando así procesos especulativos que ahora empiezan a revelarse con las primeras muestras de viabilidad económica de muchas de las empresas creadas al calor del desorden gubernamental. Se siguen posponiendo debates y soluciones inaplazables, lo que no hace sino elevar aún más los costes del proceso, poniendo en riesgo su culminación. Muchos de estos debates tienen que ver con la correcta





evaluación, planificación y diseño de soluciones para aprovechar todas las ventajas de un sistema con alta cuota de generación renovable, esto es:

### **a) Seguridad de suministro**

Los sistemas eléctricos con alta concentración de renovables necesitan capacidad de suministrar energía firme y capacidad de regulación. Firmeza y flexibilidad que, en los sistemas convencionales, han venido siempre suministradas por las centrales de carbón, los ciclos combinados y la energía nuclear.

En ausencia de estos aportes, como de hecho ya está ocurriendo en los sistemas con mayor penetración renovable, se multiplican los incidentes de oscilación de frecuencia y de redespachos e intervenciones de emergencia. Las consecuencias de estos problemas incluyen el mayor riesgo de interrupciones en el suministro y de volatilidad de precios.

En un contexto de mucha mayor penetración de renovables, las necesidades adicionales de estabilidad se podrían alcanzar en parte con la combinación de energía eólica más baterías y otros tipos de almacenamiento, singularmente, el bombeo hidráulico, además de mantener las tecnologías de respaldo durante la transición (ciclos y nuclear). Sin embargo, el coste y el poco apoyo político y regulatorio por parte del Gobierno hace que la viabilidad económica de estas soluciones se vea comprometida hoy en día. Como consecuencia de ello, habría que considerar la posibilidad de replantear alguno de los objetivos de generación renovable, al menos temporalmente.

La generación intermitente necesita de potencia de respaldo para asegurar la energía comprometida si falla el recurso de las fuentes renovables. Conviene recordar que, en España, las puntas de demanda eléctrica en invierno suelen darse con vientos en calma y con poca o ninguna luz solar y, ahora, con márgenes del sistema cada vez más estrechos.

Esto se resuelve estableciendo mercados de capacidad eficientes y, por tanto, bien remunerados para que puedan entrar en operación en el momento en que se los necesite, aunque sea pocas horas al año. Esta es otra de las llamadas de atención al Gobierno que lleva años desatendida y que la nueva reforma del sector eléctrico europeo ha vuelto a recordar.

► **La acumulación de generación fotovoltaica en determinadas horas del día puede resultar en la completa desaparición del hueco térmico en esas horas, dando lugar a un sistema inestable y a precios cero o negativos**



► **La idea de dedicar el exceso de producción fotovoltaica a la generación de hidrógeno electrolítico puede tener sentido a largo plazo, cuando los procesos de producción del hidrógeno lo hayan abaratado respecto a su coste actual y exista un mercado consolidado para este gas**

Todo lo anterior nos debería llevar a estudiar con urgencia la conveniencia y la metodología para establecer la cuota óptima de renovables en distintos escenarios de generación y demanda, y a adoptar las medidas necesarias para asegurar la estabilidad de las redes y la operación del sistema eléctrico, evitando la canibalización de precios y la ineficiencia de las inversiones en generación renovable.

#### **b) Canibalización de precios**

La acumulación de generación fotovoltaica en determinadas horas del día puede resultar en la completa desaparición del hueco térmico en esas horas, dando lugar a un sistema inestable y a precios cero o negativos. Asimismo, el exceso de generación renovable puede generar –de hecho, ya lo hace– congestión en nudos de la red, obligando a los operadores del sistema a provocar vertidos, es decir, a no admitir parte de la generación intermitente o no gestionable.

La razón fundamental de la existencia de estos vertidos es la falta de avance por el lado de la demanda. Hay un retraso tremendo en el fomento de la electrificación y el almacenamiento.

En ausencia de un debate riguroso sobre estas cuestiones, las señales de precios que se envían a los posibles inversores son desincentivadoras de nueva inversión en generación renovable. Las soluciones más viables, que pasan por los contratos a plazo y por el almacenamiento, no parecen estar entre las prioridades de la agenda del Gobierno. La idea de dedicar el exceso de producción fotovoltaica a la generación de hidrógeno electrolítico puede tener sentido a largo plazo, cuando los procesos de producción del hidrógeno lo hayan abaratado respecto a su coste actual y exista un mercado consolidado para este gas.

En todo caso, lo que carece de sentido es pensar (como parece que sigue haciendo el Gobierno) en realizar más subastas de renovables, que no harán sino empeorar la situación poniendo en riesgo, además, la viabilidad económica de los proyectos ya existentes. No tiene sentido promover más oferta en un mercado en el que sobra oferta. Las subastas deberían ser, en todo caso, un mecanismo para incentivar tecnologías no maduras.



En su lugar, son necesarias medidas que incrementen la electrificación y atraigan nueva industria. Debemos incrementar las inversiones en redes para garantizar la conexión de la demanda, fomentar la contratación de PPA, y avanzar en el almacenamiento de electricidad, acompasado con la demanda, siendo necesario contar con un mecanismo de capacidad que garantice su viabilidad económica.



Para evitar la volatilidad de los precios, tal y como recoge la reforma de mercado, es necesario fomentar la contratación a plazo. En este sentido, cabe destacar la necesidad de asegurarse de que esas ventas a plazo tienen las coberturas adecuadas mediante la realización de *stress tests* a las comercializadoras. Durante la crisis de precios, numerosas comercializadoras han rescindido contratos o cambiado las condiciones de sus contratos como resultado de una situación en que estaban vendiendo energía a plazo y precio fijo y, sin embargo, no disponían de compras o coberturas financieras para poder cumplir con sus ventas acordadas.

Por último, no deja de sorprender que, siendo el problema de la “canibalización” de los precios sobradamente conocido y estando sus consecuencias bien documentadas, ni el Gobierno ni la CNMC hayan hecho por tratar de prevenirlo.

## 2. Las redes: cuello de botella para la electrificación de la demanda

Las redes de transporte y distribución de electricidad, esto es, las líneas e instalaciones transformadoras mediante las que se realiza el suministro de electricidad, son un elemento clave para la culminación del proceso de transición energética, pues son fundamentales para atender las necesidades de descarbonización de los consumidores, proporcionándoles un suministro fiable y de calidad.

El papel de las redes eléctricas cobra especial relevancia en el contexto actual, marcado por las políticas europeas de impulso a la transición verde, la digitaliza-

► **Las redes de transporte y distribución de electricidad, esto es, las líneas e instalaciones transformadoras mediante las que se realiza el suministro de electricidad, son un elemento clave para la culminación del proceso de transición energética**



► **Es urgente abordar un debate profundo sobre las redes en España, que abandone el enfoque desordenado e insuficiente en términos de inversión, para evitar que se conviertan en el principal cuello de botella de la descarbonización de la economía**

ción y el desarrollo industrial, al calor del cual están surgiendo nuevas demandas de acceso a la red eléctrica. Las redes, además, se enfrentan al reto técnico de tener que integrar proporciones crecientes de energía renovable.

Con el objetivo declarado de “atender a las necesidades sobrevenidas en el sistema eléctrico”, en diciembre de 2023, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico sometió a trámite de audiencia pública una propuesta de Modificación de Aspectos Puntuales del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026 (MAPs), y tras su aprobación en el Consejo de Ministros finalmente se publicaron el 24 de abril de 2024. Si bien se observa un ligero incremento de las actuaciones, en el caso de las nuevas demandas de elevada potencia, tan sólo se atiende a seis proyectos adicionales, por lo que es evidente que no han atendido las peticiones de los distribuidores de refuerzos de red para atender solicitudes de conexión en la red de distribución.

Por tanto, la mencionada propuesta no se adapta correctamente ni atiende a las nuevas necesidades de demanda. Según un comunicado conjunto emitido por AELEC, AFBEL, ASEME y CIDE<sup>5</sup>, la propuesta del Gobierno deja fuera el 95% de las actuaciones planteadas por las distribuidoras eléctricas para cubrir las demandas de industrias que necesitan mayor capacidad de acceso a la red para descarbonizarse (sustituyendo el gas por electricidad en sus procesos productivos) y de grandes consumidores eléctricos como los centros de procesamiento de datos. Ello no sólo pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos climáticos planteados en el marco del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, sino que además daña nuestra capacidad de crecimiento económico limitando oportunidades en materia de inversión, innovación y desarrollo y creación de empleo.

Es urgente abordar un debate profundo sobre las redes en España, que abandone el enfoque desordenado e insuficiente en términos de inversión, para evitar que se conviertan en el principal cuello de botella de la descarbonización de la economía. Se impone una planificación coordinada de la evolución de la demanda, de la oferta y de las redes, así como una planificación adecuada sobre las necesi-

<sup>5</sup> “Manifiesto ante la propuesta de modificación de aspectos puntuales del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026”. Marzo 2024.



**Conviene señalar que las redes de distribución se verán especialmente afectadas con el avance de la electrificación del transporte. Sólo la necesidad de puntos de recarga de vehículos supondrá una inversión muy significativa**

dades de inversión en los próximos años que incorpore márgenes de flexibilidad con carácter anual y que esté basada en un esquema colaborativo que aúne las necesidades de la industria, los planes de las empresas distribuidoras y las posibilidades reales del sistema actual.

La importancia de las redes en este proceso y la necesidad de realizar inversiones en ellas han sido puestas de manifiesto en el diseño de la reforma de mercado, tal como se ha señalado al inicio de este documento. La reforma reconoce la necesidad de contar con inversiones anticipadas en redes, así como con un marco regulatorio de la distribución para satisfacer los objetivos de renovables y de mercado interior. También la Agencia Internacional de la Energía<sup>6</sup> (IEA, por sus siglas en inglés) indica que hay que duplicar las inversiones de aquí a 2030, así como mejorar la forma en la que se remunera a las empresas, y la propia Comisión Europea, en su Plan de acción sobre las redes eléctricas<sup>7</sup>, estima que se requerirán inversiones por valor de unos 584.000 millones de euros de aquí a 2030.

Si no se realizan las inversiones necesarias y se atiende a la industria, España perderá la ventaja competitiva y las inversiones se irán a otros países.

Finalmente, conviene señalar que las redes de distribución se verán especialmente afectadas con el avance de la electrificación del transporte. Sólo la nece-



<sup>6</sup> IEA (2023)

<sup>7</sup> Comisión Europea (2023b)



► **El Gobierno decidió imponer un impuesto ante la subida de los precios energéticos. La elección de imponerlo sobre la facturación de las empresas energéticas y no sobre los beneficios extraordinarios esconde un apetito confiscatorio. Plantearlo como permanente carece de sentido**

sidad de puntos de recarga de vehículos supondrá una inversión muy significativa. A este respecto, se requiere el trabajo conjunto del Gobierno, la CNMC y las empresas distribuidoras.

### **3. La fiscalidad: el gravamen a las empresas energéticas**

La crisis de precios energéticos iniciada en el segundo tramo del año 2021, que se vio agravada con el estallido de la guerra de Ucrania y las sucesivas reducciones de flujos de gas ruso hacia Europa, ha llevado al Gobierno español a adoptar una serie de medidas en principio orientadas a contrarrestar sus efectos sobre los consumidores más vulnerables. Una de estas medidas fue el establecimiento de un impuesto extraordinario, y por tanto en principio temporal, a las empresas energéticas (incluyendo eléctricas) del 1,2% sobre los ingresos.

Se trata de un impuesto que el Gobierno decidió imponer sobre algunas empresas como solución a la subida de los precios energéticos. Una solución que, como ya denunció en su momento la Fundación FAES<sup>8</sup>, se explica mal, entre otras razones porque culpabiliza *de facto* a las empresas energéticas de los fallos provocados por la intervención en el mercado y porque representa un atentado contra la seguridad jurídica, penalizando la financiación y las inversiones. Y una solución que, desde luego, se compadece muy mal con el hecho cierto de que son las empresas quienes tienen que acometer el grueso (concretamente, el 80%) de las inversiones necesarias para culminar el proceso de transición energética. Además, dicho impuesto acabará, en mayor o menor medida, trasladándose a los consumidores y penaliza a las empresas españolas, restándoles competitividad frente a las de otros países que no cuentan con impuestos similares.

A este reproche general, se añade el diseño del tributo impuesto por el Gobierno. La elección de un impuesto sobre la facturación de las empresas energéticas y no sobre los beneficios extraordinarios, como se recomendó desde las instituciones europeas y se implementó en aquellos países que decidieron poner en marcha estas medidas excepcionales, esconde el apetito confiscatorio por parte de este Gobierno

<sup>8</sup> “Las empresas no tienen la culpa”. Septiembre de 2021. <https://fundacionfaes.org/las-empresas-no-tienen-la-culpa/>



que aprovecha cualquier oportunidad para arañar beneficios por parte de las empresas poniendo en serio riesgo su competitividad respecto a sus pares europeas. Además, calcular el impuesto sobre la facturación es heterodoxo desde un punto de vista teórico y también peligroso desde un punto de vista práctico.

Resulta comprensible que el disparo de precios energéticos que hemos vivido durante los últimos trimestres haya justificado que el debate energético se haya centrado en las políticas necesarias para responder a una situación excepcional, con naturaleza temporal y no estructural, generada fundamentalmente por la guerra de Ucrania, pero este tipo de medidas deben estar muy bien diseñadas, de manera que no afecten la confianza en el país, las inversiones ya realizadas ni las que se tienen que realizar.

Todavía hoy parece que se plantea la posibilidad de establecer este gravamen como permanente, lo que carece totalmente de sentido y pone de manifiesto que su única razón de ser es la de recaudar en base a unos criterios para nada objetivos. Cabe destacar que España es el único país que ha aplicado el gravamen sobre los ingresos y no sobre los beneficios, y de los pocos que lo ha aplicado sobre la electricidad.

No debemos obviar que, en realidad, lo que España necesita es una reforma integral de su fiscalidad energética que no suponga un incremento global del peso fiscal sobre la energía, pero que reordene y racionalice la maraña de impuestos y tasas que tenemos sobre la energía, que deben reequilibrarse entre las distintas energías para evitar distorsiones de precios, y que en última instancia deben orientarse a contribuir a la transición energética.

La necesidad de reforma de las facturas eléctricas se hace particularmente evidente. La factura eléctrica de España es de las más elevadas de Europa debido a que incorpora cargos históricos de la política energética y una fracción desproporcionada de los costes de la descarbonización, así como impuestos meramente recaudatorios, que encarecen artificialmente el precio final de la electricidad y que, como ya propuso FAES (2023), deberían trasladarse a los presupuestos generales del Estado.

Es inaplazable, por tanto, un debate sobre la fiscalidad de las energías en España en el marco de una gran reforma fiscal que oriente nuestro sistema tributa-

► **Lo que España necesita es una reforma integral de su fiscalidad energética que no suponga un incremento global del peso fiscal sobre la energía, pero que reordene y racionalice la maraña de impuestos y tasas que tenemos sobre la energía**



► **Es inaplazable un debate sobre la fiscalidad de las energías en España en el marco de una gran reforma fiscal que oriente nuestro sistema tributario a los objetivos e intereses generales de la sociedad española**

rio a los objetivos e intereses generales de la sociedad española. España sigue teniendo la asignatura pendiente de acometer una gran reforma para reducir la intensidad y la complejidad tributaria que lastra las energías renovables. Basta con aportar un dato: en 2024 una planta solar fotovoltaica estándar paga más de diez tributos municipales, regionales y estatales, lo que resta mucha competitividad a estas instalaciones, tan necesarias para abaratar los precios de la electricidad, luchar contra el cambio climático y obtener soberanía energética.

La optimización del sistema tributario español exige una revisión cuidadosa. Estas reformas no sólo responden a las demandas contemporáneas, sino que, también, fortalecen la posición de España en el contexto económico global, sin dañar su liderazgo. La simplificación efectiva y la coordinación entre los niveles de gobierno son fundamentales para lograr un sistema tributario más transparente, más estable, más eficiente y, sobre todo, más razonable para todos los involucrados. Tengamos, por lo tanto, mucho cuidado con la fiscalidad aplicada a las energías renovables, para no convertir “la gran ventaja ibérica” en una desventaja, a base de tributos excesivos que perjudiquen la competitividad y las rentabilidades razonables (y necesarias) de las energías limpias en España.

#### **4. Una solución definitiva para la generación nuclear**

La energía nuclear es una tecnología segura, limpia, que aporta potencia firme, estabilidad y ahorro de costes al sistema eléctrico, y que facilita el respaldo a la generación renovable. En España, alcanza una producción de cerca del 20% de la generación total de electricidad.

Durante los últimos años, al calor de la transición energética y de las tensiones en los mercados de gas y petróleo, en las principales economías del mundo ha crecido la conciencia de que la energía nuclear es una fuente fundamental para alcanzar los objetivos climáticos planteados en el marco de la comunidad internacional, como lo demuestra la “Iniciativa Nuclear Cero Neto”<sup>9</sup>, en virtud de la cual veintidós países del mundo –entre ellos, once Estados miembros de la Unión Europea– reconocen la importancia de la energía nuclear para la descarbonización y se comprometen a triplicar la potencia nuclear instalada en el horizonte 2050.

<sup>9</sup> “Declaration to Triple Nuclear Energy”. Diciembre de 2023.





El contexto energético actual ha puesto de manifiesto como nunca la necesidad de prolongar la vida útil de las centrales nucleares en funcionamiento, una decisión que, de hecho, ya han adoptado países de nuestro entorno más inmediato. Algunos incluso están apostando por desarrollar nuevas centrales.

Sin embargo, en España, el papel de la energía nuclear en el mix de generación eléctrica y en el proceso de transición energética brilla por su ausencia en el debate público. Más aún, el rechazo que pesa sobre la generación nuclear en nuestro país es difícilmente comprensible y carece de fundamento. El cierre de las centrales nucleares está previsto para el año 2036, lo que, dado el retraso en electrificación y almacenamiento, elevaría significativamente los precios finales de la electricidad e incrementaría el balance de emisiones gaseosas, al ser necesario operar centrales basadas en combustibles fósiles para sustituir la generación firme que proporciona el parque nuclear. Se impone, por tanto, la necesidad de revisar el calendario de cierre previsto de las centrales nucleares.

De nuevo, no se puede abordar este debate sin hablar de la fiscalidad que pesa sobre las centrales nucleares y que obliga a las empresas a operarlas en pérdidas, lo que hace antieconómica la extensión de su vida útil. Actualmente la carga fiscal española es 12 €/MWh mayor que la francesa, y sería aún mayor de aprobarse la propuesta del Gobierno de incrementar la Tasa ENRESA, lastrando aún más la competitividad a la industria española. El parque nuclear en España se enfrenta a un problema “artificial” de viabilidad económica por su elevada fiscalidad, con los riesgos que eso conlleva en seguridad de suministro.

## 5. El nuevo regulador energético

El Consejo de Ministros inició en febrero de 2024 el trámite de audiencia pública sobre el anteproyecto de ley para el restablecimiento de la Comisión Nacional de la Energía<sup>10</sup>, que, una vez culminada la tramitación de la norma, saldrá del paraguas de



► **La energía nuclear es una tecnología segura, limpia, que aporta potencia firme, estabilidad y ahorro de costes al sistema eléctrico, y que facilita el respaldo a la generación renovable. En España, alcanza una producción de cerca del 20% de la generación total de electricidad**

<sup>10</sup> Anteproyecto de Ley de restablecimiento de la Comisión Nacional de la Energía, A.A.I., y de creación del Fondo para la Gestión Económico-Financiera de las Liquidaciones del Sector Eléctrico y del Sector del Gas, F.C.P.J.



la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, volviendo así a la situación de autonomía de que disfrutaba hasta el año 2013. Según reza el texto aprobado por el Gobierno, el objetivo es que la nueva CNE, que deberá estar plenamente operativa en un plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la ley, supervise el proceso de descarbonización de la economía.

El restablecimiento de este organismo podría representar un avance siempre y cuando contribuya a garantizar la seguridad jurídica, la estabilidad regulatoria y la garantía de las inversiones, que constituyen condición necesaria para la culminación exitosa de la transición energética, dando las señales e incentivos necesarios para que las decisiones de inversión empresarial puedan materializarse.

Sin embargo, un intervencionismo excesivo por parte del Gobierno, a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico al que estará adscrita la CNE, supondría un importante paso atrás y la alejaría del que debería ser su fin último, esto es, garantizar, desde la independencia que se le atribuye como regulador energético, un adecuado equilibrio en el mercado entre empresas, consumidores y Gobierno. La CNE debería, en fin, ser un ente verdaderamente independiente y ajeno a los vaivenes de la política y los cambios de Gobierno.

## Conclusiones

En definitiva, la reforma del mercado eléctrico europeo marca un nuevo punto de partida hacia la descarbonización de las economías de la Unión Europea. Cierto es que esta reforma no reviste cambios sustanciales respecto al marco de actuación que ha venido operando en los últimos años. Se sigue apostando por el mercado y por el marginalismo como métodos más fiables de fijación de precios eléctricos y de generación de los necesarios incentivos que permitan acometer la ingente tarea por delante hasta la plena descarbonización. La crisis energética provocada por la guerra de Ucrania imponía, no obstante, reflexionar sobre determinados aspectos.

Singularmente, la seguridad de suministro ha recuperado el papel clave que le corresponde en cualquier política energética seria. Además, era necesario reforzar los mecanismos de respuesta a las futuras crisis, que seguro se producirán, evitando el desorden generado tras la invasión de Ucrania, y apostar por mecanismos

► **El cierre de las centrales nucleares está previsto para el año 2036, lo que, dado el retraso en electrificación y almacenamiento, elevaría significativamente los precios finales de la electricidad e incrementaría el balance de emisiones gaseosas**



► **Un intervencionismo excesivo a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, al que estará adscrita la Comisión Nacional de la Energía, supondría un importante paso atrás y la alejaría de su fin último, garantizar un adecuado equilibrio en el mercado entre empresas, consumidores y Gobierno**

que incidan en la estabilidad de los precios a medio y largo plazo aportando previsibilidad a las empresas europeas.

Superado estos retos a nivel europeo, se impone ahora una revisión de las políticas nacionales para adaptarse al nuevo marco de actuación. El objetivo de este papel no ha sido otro que señalar los debates inaplazables en la política energética que permitan a España aprovechar la enorme oportunidad histórica que representa la transición ecológica y, al tiempo, contribuir al logro de los ambiciosos objetivos medioambientales que tenemos planteados por delante.

## Referencias bibliográficas

**Comisión Europea (2023a):** Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU)2019/943 and (EU)2019/942 as well as Directives (EU)2018/2001 and (EU)2019/944 to improve the Union's electricity market design. COM(2023) 148 final.

—(2023b): “La Comisión Europea establece medidas para acelerar el despliegue de redes eléctricas”, Zona de prensa, Comisión Europea, 28 de noviembre.

**Fundación FAES (2018):** “Claves de éxito de la transición energética”. *Especial Papeles FAES n° 208*, 7 de marzo.

—(2021): “Las empresas no tienen la culpa”. *Análisis FAES*, 17 de septiembre.

—(2023): “Claves de éxito de la transición energética: la reforma del mercado eléctrico”. *Papeles FAES n° 270*, 6 de julio.

**IEA (2023):** Electricity Grids and Secure Energy Transitions. Enhancing the foundations of resilient, sustainable and affordable power systems.

**faes**  
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:  
<https://fundacionfaes.org/publicaciones-de-faes/#htmegatab-907822b6>  
[www.fundacionfaes.org](http://www.fundacionfaes.org)

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta  
28014 Madrid  
Tlf 915 766 857  
info@fundacionfaes.org  
fundacionfaes@fundacionfaes.org

**DONACIONES**

REDES SOCIALES

