

Más financiación pública para las energías renovables

Ana Isabel Mendoza Losana

Profesora contratada doctora de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha

Departamento de Gestión de Conocimiento de Gómez-Acebo & Pombo

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

El Proyecto de Ley 121/000039, actualmente y hasta el 12 de marzo en fase de enmiendas, establece la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de determinados costes del sistema eléctrico, ocasionados por los incentivos económicos para el fomento a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables y concede un crédito extraordinario por importe de 2.200.000.000 euros en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (BOCG, Serie A, 22-2-2013).

La financiación pública de los costes del sistema eléctrico ha sido una de las principales novedades introducidas por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales para la Sostenibilidad Energética, que ha dado una nueva redacción al artículo 15.2 de la Ley del Sector Eléctrico, de modo que los costes del sistema eléctrico ya no son sufragados en exclusiva con cargo al propio sistema (peajes de acceso pagados por consumidores y productores), sino también con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (DF 1ª. Uno Ley 15/2012). Lo novedoso del proyecto de ley comentado no es por tanto la financiación pública de estos costes, sino la cuantía con la que el erario público sufraga la deuda generada por el sistema eléctrico y el origen de esa financiación, que ya no es ni los impuestos del sistema eléctrico, ni los ingresos de las subastas de derecho de emisión, sino la deuda pública.

Antecedentes

Según la disposición adicional segunda de la Ley 15/2012, serán sufragados con cargo a los presupuestos estatales los costes previstos en el artículo 16 de la Ley 54/1997, entre los que se incluyen los costes de diversificación y seguridad de abastecimiento y en particular, las primas a las instalaciones de producción de energías renovables. En cumplimiento de la citada disposición adicional segunda de la Ley 15/2012, la Ley 17/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, concreta las aportaciones para la financiación del Sector Eléctrico, especificando que el mayor volumen de éstas irá destinado a sufragar los costes referidos al fomento de las energías renovables. El importe será el equivalente a la suma de los ingresos previstos derivados de la aplicación de los nuevos tributos incluidos en la ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética y al 90% de lo obtenido en la subasta de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 450 millones de euros (DA 5ª).

Justificación del crédito extraordinario: insuficiencia de ingresos, incremento de gastos y renuncia al principio de suficiencia de los peajes

El proyecto de ley comentado parte de la consideración de que la ley de presupuestos para 2013

consigna en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo un importe de 2.921.467.000,86 euros en la aplicación destinada a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en el artículo 16 de la Ley 54/1997¹. Sin embargo, a menos de dos meses de la aprobación de la ley de presupuestos, esa cifra se revela insuficiente, pues aunque la estimación de ingresos derivada de los nuevos impuestos creados por la Ley 15/2012, asciende precisamente a la misma cantidad (2.921.467.000,86 euros), la estimación de costes del sistema eléctrico supera esa cifra.

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

Se ha de advertir que el principio de suficiencia de los peajes de acceso, -tantas veces invocado por el Tribunal Supremo contra la congelación de tarifas (sentencias de 31 de octubre de 2011, JUR 2011\393225; de 4 y de 16 de noviembre de 2011, JUR 2011\393226 y JUR 2011\404908, respectivamente y autos de 20 de diciembre del 2011, de 2 y 8 de marzo del 2012)-, ha dejado de ser un imperativo legal (nueva redacción de la DA 21ª.1 Ley 54/1997 dada por DF 4ª Real Decreto Ley 29/2012, de 28 de diciembre).

Medida temporal y extraordinaria en espera de nuevas reformas

Se insiste en el carácter temporal y extraordinario de esta medida. Aunque han sido varias las medidas que en los últimos tres meses se han orientado a reducir el déficit del sistema eléctrico, incrementando ingresos (Ley 15/2012, que crea nuevos impuestos) y reduciendo gastos (Real Decreto Ley 29/2012, que establece nuevos trámites para considerar finalizadas las instalaciones inscritas en el registro de preasignación de retribución y Real Decreto Ley 2/2013, que establece nuevas fórmulas de elección y actualización de la retribución de las instalaciones de energías renovables), el problema subsiste y el Gobierno sigue prometiendo nuevas medidas regulatorias durante el año 2013 para "ajustar los costes del sistema eléctrico, mejorar la eficiencia económica del mismo y avanzar en la liberalización del sector".

¹ Se ha de constatar la discrepancia entre el la redacción de la ley de presupuestos y el texto del proyecto. Según el texto de la Ley 17/2012 publicado en el BOE del 28 de diciembre, la cantidad asignada a la Comisión Nacional de la Energía para financiar costes del sistema eléctrico es de 2.981.089,65 miles de euros en la aplicación 20.18.425A.478 (pág. 88669) y no de 2.921.467,86 miles de euros en la aplicación 20.18.425A.748 como figura en el proyecto comentado. No obstante, en la hoja oficial de datos económicos del Programa 425A de los PGE para el año 2013, tal y como figuran en la página web del Ministerio de Hacienda http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/17/2/1/N_13_E_R_31_120_1_1_1_1425A_2.PDF, la aplicación es la 20.18.425A.748, y el importe 2.921.467,86 euros, tal y como figura en el texto del proyecto.