



Enero 2021

Observaciones y medidas de correspondencia para la transición energética

Fondo Nacional para la Sostenibilidad
del Sistema Eléctrico



FUNDACIÓN
RENOVABLES



FUNDACIÓN
RENOVABLES

La **Fundación Renovables** agradece la colaboración del Patronato y de las Amigas y Amigos de la Fundación, así como el esfuerzo del equipo técnico que ha participado en la elaboración de este documento.

La coordinación y aprobación ha correspondido al Comité Ejecutivo del Patronato de la **Fundación Renovables**, formado por:

Presidente: Fernando Ferrando Vitales.

Vicepresidentes: Juan Castro-Gil Amigo y Mariano Sidrach de Cardona Ortín.

Vocales: Llanos Mora, Assumpta Ferran, Domingo Jimenez Beltrán, Jose Luis García Ortega y Sara Pizzinato.



Esta publicación está bajo licencia Creative Commons. Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual (CC BY-NC-SA). Usted puede usar, copiar y difundir este documento o parte de este siempre y cuando se mencione su origen, no se use de forma comercial y no se modifique su licencia.

Fundación Renovables

(Declarada de utilidad pública)

Pedro Heredia 8, 2º Derecha

28008 Madrid

www.fundacionrenovables.org

Índice

1. Antecedentes	3
2. Correspondencia entre compromisos y esfuerzos	12
3. El Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (FNSSE)	16
3.1 Dotación del FNSSE	17
3.2 Exenciones	20
3.3 Compensaciones	22
4. Consideraciones y propuestas al FNSSE de la Fundación Renovables .	24
5. Corolario	31
Bibliografía	35
Índice de figuras	37

Antecedentes

Observaciones y medidas de
correspondencia para la transición
energética



**FUNDACIÓN
RENOVABLES**

1. Antecedentes

El 23 de abril de 2009 se publicó la [Directiva 28/2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables](#) ^[1] en la que se establecía como objetivo para el 2020 alcanzar, con carácter vinculante a nivel de país miembro, que el 20% de la demanda final de energía tuviera un origen renovable.

Esta directiva se traspuso, aunque no íntegramente, a través de la [Ley 2/2011 de Economía Sostenible](#) ^[2] en la que nuestro país asumía este compromiso.

Cuando se aprueba la Ley, ya se habían puesto en marcha incentivos dentro del Plan de Energías Renovables en los que **por parte del Gobierno se ponía el acento y el reclamo para que los potenciales inversores apostaran por la generación de electricidad con fuentes renovables**, no solo porque era una inversión atractiva, sino porque, además, se estaba ayudando a España a forjar un futuro energético más sostenible e idóneo. Cuando se promulga la Ley, ya se habían fijado los objetivos y se disponía de una base regulatoria del marco retributivo que tendrían los inversores en renovables, de acuerdo a la vigencia temporal que marcaba la norma (un año tras alcanzar el 85% del objetivo previsto para las tecnologías de las que se disponía de cuantificación). Un demasiado laxo control por parte del Gobierno al no darse cuenta ni actuar para limitar los efectos de la caída en los costes de inversión, manteniendo el precio final de la electricidad, provocó un efecto llamada y que el objetivo de la potencia a instalar se multiplicara por seis. A esta falta de control hay que sumar la voluntad de algunas Comunidades Autónomas (CCAA) de forzar el ritmo de aprobación administrativa de proyectos, a pesar de que sabían que el objetivo estaba más que superado.

La consecuencia fue el abandono y la persecución de las energías renovables que tuvo como su máximo exponente la inédita moratoria renovable establecida por el [Real Decreto ley 1/2012](#) ^[3], el [Real Decreto 900/2015](#) ^[4] que limitaba el desarrollo del autoconsumo o la conversión de las energías renovables en un producto financiero a las que la retribución se les fijaba como rentabilidad de la inversión y no como pago de la energía eléctrica generada.

Fruto de esta política energética pendular que hemos padecido se pusieron en marcha por parte del gobierno, en mayo y julio de 2017, dos subastas de potencia para generación de electricidad con fuentes renovables que asignaron, entre las dos, 8.037 MW, 4.128 MW de eólica y 3.909 MW de fotovoltaica, de los que se ejecutaron en plazo el 48% y el 95% respectivamente. (En enero de 2016 se había realizado una subasta de 700 MW, 500 eólicos y 200 MW de biomasa).

Como resultado final, España acabó incumpliendo el objetivo del 20% de consumo final de energía proveniente de fuentes renovables para el 2020 (Figura 1), a pesar de que partíamos con un 14% en 2010, fruto de la producción hidroeléctrica y eólica y del ancestral uso de la biomasa como leña que se ha mantenido constante con una aportación en el entorno del 6%.



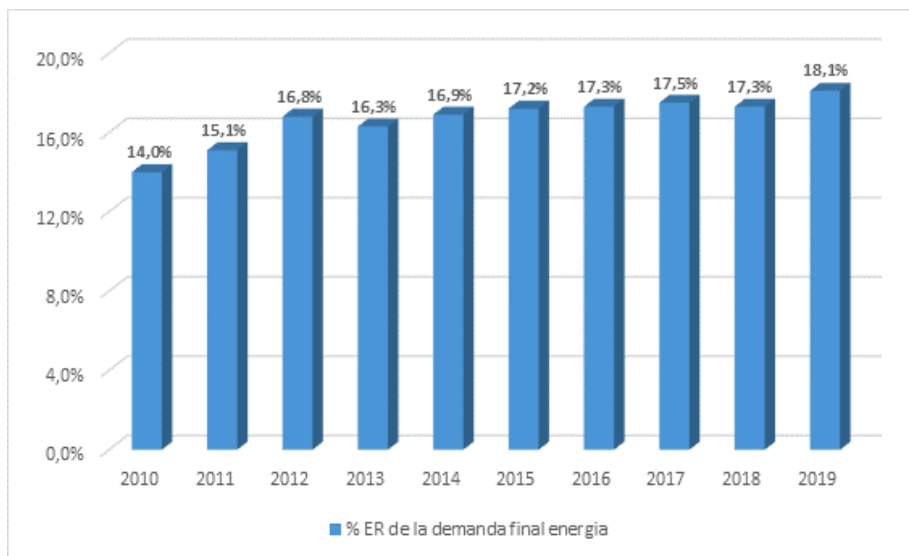


Figura 1. Evolución de la cobertura de la demanda final de energía con fuentes de energía renovables.

Fuente: APPA. Elaboración propia.

Se puede observar cómo desde 2012 a 2018 el incremento es solo de 0,5 puntos porcentuales, principalmente debido a la reducción de la demanda provocada por la crisis económica de 2008 y no por la instalación de nueva potencia desde la implantación de la moratoria.

La política energética española, siempre más pendiente de mantener la salud empresarial del sector energético que de planificar cuál debería ser el modelo, se encontró con una doble dicotomía: por un lado, los problemas regulatorios que gravaban la tarifa eléctrica y, por otro, que la única línea para cumplir el objetivo comunitario era apostar por la generación de electricidad con fuentes renovables.

Es una realidad que el desarrollo de las **aplicaciones térmicas de las energías renovables**, principalmente el aprovechamiento solar de baja temperatura, a pesar de la exigencia de su inclusión en la nueva edificación o en la rehabilitación de edificios, nunca ha funcionado como debía y que la incorporación de la biomasa como aplicación térmica para la calefacción de viviendas no reúne las condiciones de aplicabilidad, principalmente por la dificultad logística para disponer de combustible al no existir una cadena legal de generación de biomasa entre el aprovechamiento energético de residuos y la gestión forestal en España.

Tampoco los **gases de origen renovable** por digestión anaerobia han tenido mucho predicamento en un país en el que ha sido más fácil contaminar que tratar los residuos. Siempre hemos buscado que el tratamiento de los residuos sea un negocio en sí y no un coste para los productores y así nos ha ido en temas como el tratamiento de purines y su vertido indiscriminado en tierras de labor, en un país que es claramente un referente en volumen en la producción de porcino.



La apuesta por el **biodiésel**, con una exención impositiva al combustible producido, a pesar de las inversiones promovidas, no se ha consolidado porque acaba siendo más barato importar que producir y porque para el sector petróleo no existe ninguna exigencia para cubrir su parte del objetivo.

En cambio, la participación de las energías renovables en el mix de generación de electricidad, fruto de la producción hidroeléctrica y de la apuesta de los diferentes gobiernos hasta el año 2010 con la iniciativa del pre-registro en eólica y termosolar y la actuación por cupos para la fotovoltaica, que supuso un incremento en la potencia instalada hasta 2012, fecha límite para la instalación de las iniciativas, sí que han supuesto un crecimiento, como puede observarse en la Figura 2, muy por encima del objetivo de cobertura de la demanda final de energía, porcentaje que en 2020 ha subido al 43,6%, según las previsiones de cierre de Red Eléctrica, 8 puntos porcentuales más que la media de los últimos cinco años, debido al incremento de potencia derivada de las subastas de 2017 y sobre todo a la caída de la demanda de electricidad del 5,6% a causa de la Covid 19.

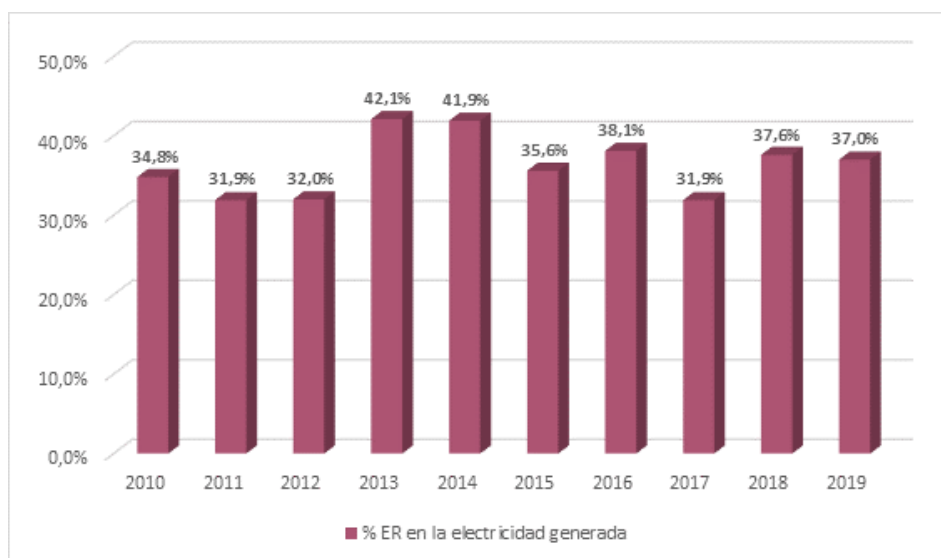


Figura 2. Evolución de la participación de las fuentes de energía renovables en la generación de electricidad.

Fuente: APPA. Elaboración propia.

Aunque es cierto que el sector eléctrico ha cumplido muy por encima de los objetivos alcanzados año a año, también lo es que su aporte ha sido insuficiente para cumplir el compromiso nacional, principalmente porque **el peso de la electricidad en la demanda final es muy bajo** como se puede ver en la Figura 3 en la que se observa que no solo no hemos superado la cuarta parte, sino que con el tiempo ha ido perdiendo peso a pesar de que la política energética debería haber hecho especial hincapié en la electrificación de la demanda. Esta reducción de la electricidad es fiel reflejo de una política energética errónea que ha negado la eficiencia energética y la importancia de velar por



la calidad del aire en nuestras ciudades, dado que la electricidad tiene emisiones cero en los puntos de consumo.

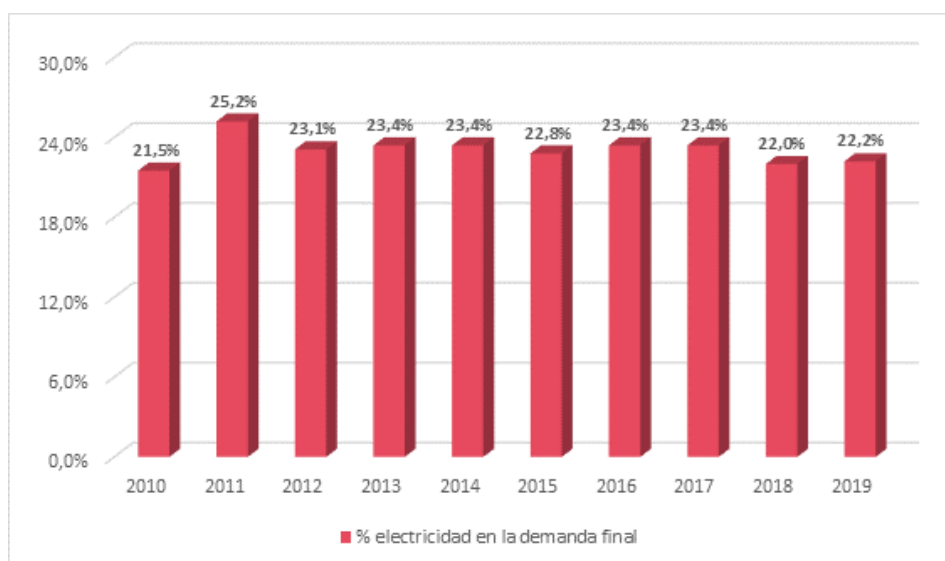


Figura 3. Participación de la electricidad en la demanda final de energía.
Fuente: APPA. Elaboración propia.

¿Qué ha supuesto que la progresión de la introducción de las renovables en la cobertura de la demanda final se haya hecho con solar y eólica generando electricidad?

Podríamos destacar que este esfuerzo permitió que la industria española del sector de las renovables asumiera un liderazgo a nivel mundial, sobre todo en eólica y termosolar, que podía hacer presagiar un nicho de generación de valor diferencial a la escasa presencia industrial de España si, desgraciadamente, no se hubiera frenado en seco su desarrollo con el [RDL 1/2012](#) ^[3].

Por otro lado, la capacidad de los promotores españoles, fruto de la experiencia alcanzada, ha supuesto, a pesar de las dificultades económicas por los recortes en la retribución que se llevaron a cabo desde 2009 a 2013, que su presencia a nivel mundial se haya mantenido en una posición de liderazgo no solo como inversores finales, sino, sobre todo, como línea de actuación en *Green Field* y en el desarrollo de ingeniería y construcción de centrales de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovables.

A pesar de estos elementos positivos que se generaron, el factor económico más importante es que la falta de control en el cumplimiento de la política establecida y de previsión de las diferentes iniciativas, ha motivado que, como coste regulado en lo que respecta a la retribución de las energías renovables dentro de la configuración de la tarifa eléctrica, solo se hayan incorporado 56.091 M€. a lo largo del período 2010/2019.



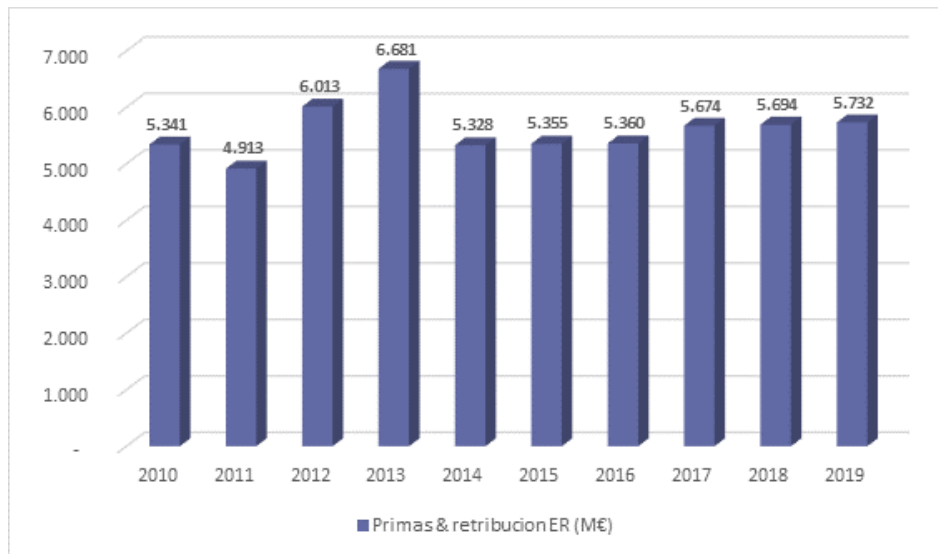


Figura 4. Retribución a las inversiones renovables de 2010 a 2019.

Fuente: APPA. Elaboración propia.

Hay que tener siempre en cuenta que estas cifras no han sido las causantes del déficit de tarifa como queda de manifiesto en el informe de la **Fundación Renovables** publicado en mayo de 2020, [Lecciones aprendidas para salir de la crisis. ¿Quién pago la crisis del 2008 en el sector energético?](#) [5]. El déficit de tarifa comienza a generarse en el año 2000 con 250 M€ de costes que no se trasladaron al consumidor final y la retribución a las renovables empieza a ser cuantificable en 2009 cuando ya se había acumulado un déficit de 17.157 M€ del periodo 2000/2008, según cálculos de la CNMC.

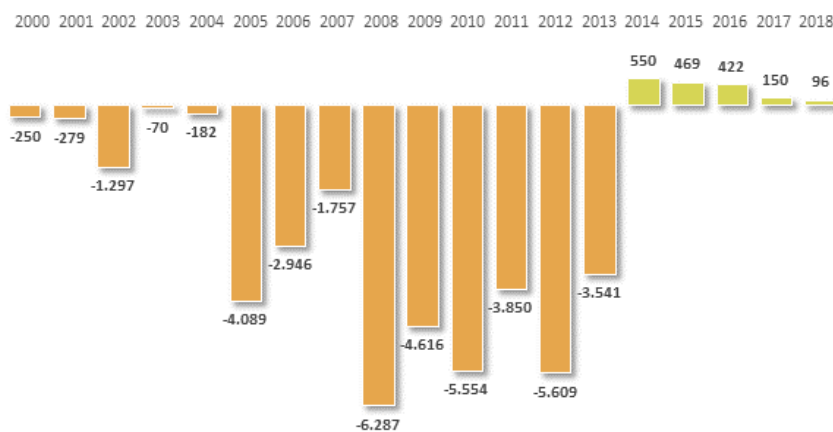


Figura 5. Evolución del déficit de tarifa de 2000 a 2018.

Fuente: CNMC.

No cabe ninguna duda de que la retribución de las renovables y la cogeneración fue un elemento importante para la generación del déficit como lo fueron todas las partidas que están incluidas en los costes regulados porque, entre otras razones, todas nacieron de la aplicación de la regulación y, en definitiva, todas han convertido a la



tarifa eléctrica, al margen de fijar el precio del kWh, en un instrumento en el que se han incluido la política medioambiental, la industrial, la territorial e, incluso, la lucha contra la pobreza energética, aunque sin conseguirlo del todo con la propuesta en vigor.

Si comparamos la información de las Figuras anteriores podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- **El sistema eléctrico ha aportado mucho más de lo que le correspondía** para el cumplimiento del compromiso de España.
- **Se ha introducido como coste regulado en la tarifa un sobrecoste que dificulta la competitividad de la electricidad con otras fuentes de energía.**
- **El volumen económico que le correspondía al consumidor eléctrico en función del peso de la electricidad y del objetivo que se iba alcanzando, si todos los sectores hubieran tenido el mismo nivel de cumplimiento, habría sido muy inferior.**

Según la Figura 6, para el periodo analizado, se puede afirmar, de forma muy conservadora, que el 53,8% de los costes que se asumieron en la tarifa eléctrica no deberían haberse incluido por una razón de correspondencia y equidad entre consumidores. Este sobrecoste para el período comprendido entre 2010 y 2019 asciende a 30.167M€¹.

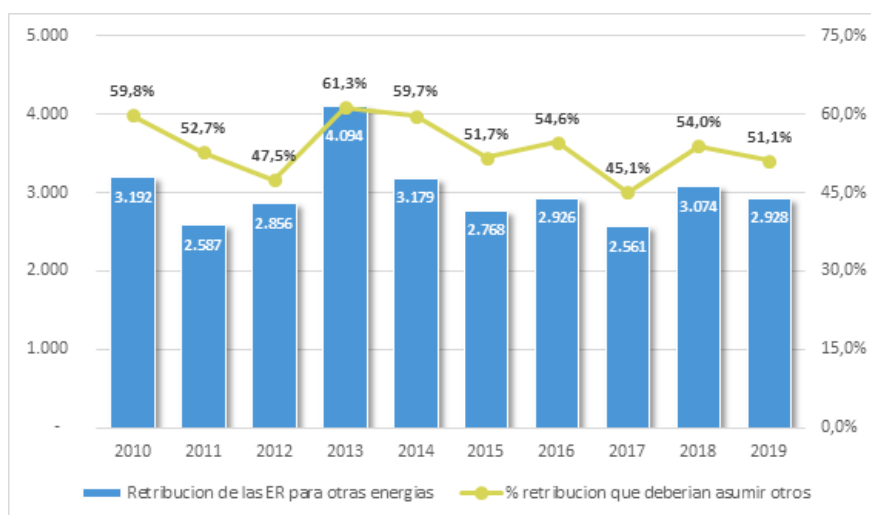


Figura 6. Retribución a las energías renovables que debería haberse derivado a los consumidores de otros vectores energéticos y que se incluyó en la tarifa eléctrica.

Elaboración propia.

¹ Este valor se determinó en función del objetivo que había aportado el sistema eléctrico en relación con el objetivo global conseguido, es decir, si el resultado de cobertura era del 15% y el sector eléctrico aportaba un 30% significaría que el 50% de los costes asumidos deberían ser soportados por otras fuentes de energía. Este cálculo es muy conservador dado que no incorpora ni el peso de la electricidad ni la reducción de emisiones comparada con la generación con renovables y la combustión, pero su objetivo estaba pensado más como una denuncia no discutible que como un ajuste fino de la realidad de cada año.



El que no se haya realizado la oportuna correspondencia entre los distintos vectores energéticos que cubren la demanda final tiene un doble efecto:

- **Que la electricidad no pueda competir con los combustibles fósiles como el gas natural en climatización.** De hecho, en una simple comparación, un kWh con gas supone un coste de 5 céntimos de euro mientras que el mismo kWh equivalente con electricidad costaría 16 céntimos de euro. Bajo este punto de vista, los esfuerzos para introducir tecnologías más eficientes y sostenibles, como es el caso de la bomba de calor, a pesar de ser 4 veces más eficiente en la relación entre la energía entregada y consumida, encuentran dificultades difícilmente superables.

La fijación de precios no es ni transparente ni racional porque no pagamos por lo que consumimos cuando elegimos la electricidad, sino que pagamos para hacer políticas que no tienen que ver con el consumo de un bien de primera necesidad como es la electricidad y que, además, no se replican en las otras fuentes de energía.

- **La política energética de descarbonización se encuentra con que el vector por excelencia de menos emisiones y de mayor eficiencia asume costes de los combustibles fósiles,** y esto, sin tener en cuenta la política de bonificaciones que los combustibles como el diésel han tenido y siguen teniendo.

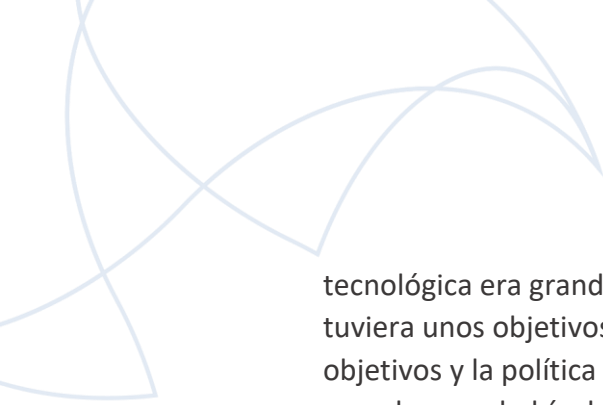
Esta no ha sido una medida aislada para favorecer el uso de los combustibles fósiles frente a la electricidad. Solo tenemos que analizar y comparar la presión fiscal sobre el consumo de combustibles fósiles en otros países y el grado de influencia que siempre han tenido los sectores petróleo y gas en España no solo para favorecer su consumo, sino, sobre todo, para extender las infraestructuras socializando su pago, pero manteniendo su propiedad en manos de compañías privadas.

Podemos preguntarnos por qué el sector eléctrico no se movilizó contra esta forma de actuar y lo cierto es que en 2010 lo hizo, pero no de forma unánime ya que dentro del propio sector eléctrico había importantes intereses por parte de algunas empresas en el avance del consumo del gas natural y, además, siempre es más sencillo mantener el estatus y la capacidad de negociación con el gobierno en otras partidas y mantener la unidad de negociación para reducir el déficit al mínimo coste y, sobre todo, para cobrar la deuda que se había generado y que fue garantizada por el Estado como consecuencia de la financiación del déficit, que iniciar un enfrentamiento entre compañías del sector eléctrico.

Es importante analizar qué pasó en otros países de nuestro entorno en relación con el cumplimiento de los objetivos de introducción de las fuentes de energía renovables. En este sentido, hay que hacer diferentes salvedades:

- El desarrollo de las renovables no fue realizado de forma tan decidida como en España en la época en que el diferencial de precios de generación y de madurez





tecnológica era grande. No hay que olvidar que el problema no fue que España tuviera unos objetivos ambiciosos, sino la falta de control en sobrepasar dichos objetivos y la política de incentivación que se siguió, produciendo, incluso cuando ya se había detectado la superación del 85% límite del objetivo en 2008, el error de diseño y de previsión del pre-registro.

- Países que sí apostaron, como Alemania, establecieron un modelo de ayudas no solo en el *Feed in Tarif*, sino en exenciones fiscales que aglutinó importantes inversiones en grupos de profesionales como elemento de gestión tributaria, además de favorecer a los pequeños proyectos, lo que limitó el crecimiento en los años en los que en España se produjo la eclosión.
- Sí se han puesto en marcha medidas ligadas a la emisión e CO₂ por el uso de combustibles para poder financiar el desarrollo de la generación eléctrica renovable en países como Alemania, Dinamarca o Francia.



Correspondencia entre compromisos y esfuerzos

Observaciones y medidas de
correspondencia para la transición
energética



**FUNDACIÓN
RENOVABLES**

2. Correspondencia entre compromisos y esfuerzos

A lo largo de estos años se han producido intentos y propuestas para que la transición energética sea soportada por todos y trasladar los costes que les corresponden a los combustibles que están en la tarifa eléctrica, aunque no todas han estado pensadas como instrumentos de política energética, sino, más bien, bajo el prisma recaudatorio. Todos tenemos en la cabeza el céntimo sanitario que algunas CCAA pusieron en marcha para financiar campañas de diversa índole, procesos que resultaron de dudosa aplicación porque el destino de los fondos no estaba relacionado con el origen impositivo.

En este punto, se produjo una discusión sobre la legalidad, dentro de la [Ley 38/1992 de Impuestos Especiales](#) ^[6], de la incorporación del céntimo verde. Los distintos expertos consultados siempre reflejaron la misma opinión: **que las medidas de correspondencia en cuanto a un mismo origen y destino de aplicación en materia fiscal eran perfectamente posibles** como reflejaba el modelo, tantas veces exigido, de traslación impositiva entre vectores energéticos o el de correspondencia.

En el informe [“Análisis y propuestas para la descarbonización”](#) ^[7] de abril de 2018, elaborado por la Comisión de Expertos sobre Escenarios de Transición Energética, creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017, se incluye un apartado específico denominado **Modificación de la actual financiación de las energías renovables**, en el que se afirma que se deben “eliminar las posibles distorsiones preexistentes en la formación de los precios”. Este informe pasó a formar parte de la historia sin que se aplicaran sus propuestas, como también pasó con el [“Libro Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España”](#) ^[8], elaborado por Ignacio Pérez Arriaga en junio de 2005.

En esta línea la **Fundación Renovables** presentó en 2010, con el apoyo explícito de la Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA) e implícito de algunas compañías eléctricas, una propuesta para **introducir un céntimo verde que grabara los combustibles fósiles, atendiendo no solo a la corresponsabilidad, sino a algo de mayor rango como era la necesidad de implantar el principio de “quien contamina paga”**. En esta línea, se pedía un incremento del 4% sobre el precio final de los combustibles que haría posible que los costes que el sistema eléctrico estaba soportando fueran asumidos por todos los consumidores de energía y no solo por los eléctricos.

Ya entonces se argumentaban, literalmente, las mismas razones de idoneidad que ahora, 10 años después, figuran, explícitamente, en la memoria del FNSSE:

1. *Reducir en tres cuartas partes los costes del Régimen Especial que hoy se introducen en la tarifa eléctrica.*
2. *Aliviar en gran medida la necesidad de subidas de la tarifa o el establecimiento de medidas que puedan frenar el desarrollo de las energías renovables y su credibilidad.*



3. *Incorporar dentro de los objetivos apoyados aplicaciones no eléctricas.*
4. *Presionar sobre el consumo de hidrocarburos y energías no renovables.*
5. *Racionalizar el sistema, pues si los incentivos a las energías renovables se mantienen, como hasta ahora, solo en el sector eléctrico, el incremento de costes derivado recae únicamente sobre el precio de la electricidad lo que supone un incentivo indirecto para consumir derivados del petróleo y del gas natural en lugar de electricidad, lo que se contrapone a un modelo energético de menos dependencia exterior y más sostenible.*
6. *Superar la mayor sensibilidad política hacia los incrementos de precios de la energía eléctrica frente a los de los combustibles (fuerte oposición por un incremento del 4% cuando los combustibles han subido el 25% sin respuesta), una situación que penaliza a las renovables, ya que existe mayor resistencia a incorporar ese coste en las tarifas eléctricas.*

A este intento baldío de 2010 le siguieron otros, siempre en la misma dirección y, sobre todo, buscando no solo **que la política energética estuviera aplicada a su finalidad, gravando los combustibles fósiles y favoreciendo a la electricidad generada con renovables, sino también que la lucha contra el déficit de tarifa pudiera encontrar, como ha asumido ahora el FNSSE, líneas diferentes a la aplicación de recortes retroactivos a la retribución de las renovables que ponían en riesgo las inversiones y el estatus del mantenimiento de la seguridad jurídica en España.**

Curiosamente, lo que España defendió como un instrumento válido para proteger las inversiones de las grandes empresas energéticas españolas en países en los que podían existir dudas sobre el mantenimiento de la seguridad jurídica, a través de la asunción del [Tratado sobre la Carta de la Energía](#) ^[9], acabó siendo la salvación de los inversores extranjeros que apostaron por el desarrollo de las renovables en España y que se dieron cuenta, a posteriori, que nuestra seguridad jurídica estaba al nivel de la de los países de los que España intentó proteger a sus empresas con la firma del tratado. Esta protección, como delimita la Carta, solo es para inversores extranjeros lo que creó un sin sentido: los inversores españoles sufrieron la independencia de la justicia española y los extranjeros el mantenimiento del criterio de la Carta en los diferentes tribunales en los que se han realizado los arbitrajes: el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones - CIADI (institución del Banco Mundial) con más de 45 demandas sujetas al propio Tratado, el Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo o el Tribunal de París. La propuesta y voluntad de diálogo mostrada por el Gobierno actual para eliminar los laudos es una señal que puede reducir los efectos de las sentencias que se han producido, aunque el apetito inversor en renovables descuenta los resultados de los laudos a favor, pero nunca permitirá recuperar lo perdido por haber sido juzgado en España y no en el exterior.

En 2020, en el informe [Lecciones aprendidas para salir de la crisis. Iniciativas y propuestas para la reactivación y la recuperación económica post Covid-19](#) ^[5], la **Fundación Renovables** planteó una doble propuesta con el fin de grabar los



combustibles y aligerar la presión sobre la electricidad y obtener fondos para el desarrollo de la política energética sostenible:

En la actualización del Plan de Estabilidad, el gobierno establece como precios del petróleo 38,4 \$/bbl, para 2020, y 40,2\$/bbl, para 2021. Esta situación debe ser aprovechada para ir, poco a poco, reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles mediante una doble medida interrelacionada:

1. La inclusión en el Impuesto especial de hidrocarburos de un incremento de 5 céntimos de € por litro, en gasóleos y gasolinas, y de 1 € por MWh, en el caso del gas natural.

La cuantía necesaria, para una demanda como la existente en 2018, sería de 2.501M€/año con los datos de consumo de 2018, 2.154 M€/año para gasolinas y gasóleos y 347M€ para el gas natural. Obviamente, hay que considerar la menor demanda de combustibles fósiles tanto por la ralentización de la economía como por la variación de la demanda con el precio, aunque sea fuertemente inelástica.

2. El establecimiento de un suelo en el precio del petróleo, equivalente a 60\$/bbl Brent, para la formación de los precios finales al consumidor de gasóleos y gasolinas.

Se propone la actuación sobre la configuración de los precios finales de los productos energéticos mediante el establecimiento de un precio base final para gasóleos y gasolinas, equivalente al del petróleo Brent de 60 \$/bbl, de manera que, si el precio es inferior, se introduzcan impuestos hasta completar el precio del combustible equivalente y, si el precio del petróleo superara este valor, se incremente el precio final tal y como se está haciendo actualmente y con los impuestos vigentes. Esta medida supondría una doble ventaja: la recaudación de impuestos a destinar a las medidas necesarias para la transición ecológica y la reducción del consumo, aunque la relación demanda/precio sea muy inelástica.

La recaudación por este concepto supondría, a partir de un precio medio anual de 40\$/bbl, más de 5.183M€ para una estructura de la demanda como la existente en 2018 y, obviamente, sin considerar el incremento de los 5 céntimos de euro por litro, que supone, dentro de esta cantidad, 2.154M€.

Se trata de una propuesta mucho más ambiciosa, tanto cualitativa como cuantitativamente, que la que incluye el Gobierno en el FNSSE, lo que refleja también que todavía hay margen para seguir avanzando y trabajando en la corresponsabilidad de la Política Fiscal con la sostenibilidad energética.



El Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (FNSSE)

Observaciones y medidas de
correspondencia para la transición
energética



**FUNDACIÓN
RENOVABLES**

3. El Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (FNSSE)

El pasado 16 de diciembre de 2020 se presentó el [Anteproyecto de Ley](#) ^[10] por el que se crea el **Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (FNSSE)** que establece un mecanismo para compartir los costes de la transición energética entre todos los vectores energéticos.

Tanto en su memoria económica como en el articulado de su propuesta legislativa se reflejan los elementos básicos para entender su aplicación y desarrollo, pudiendo concluir que **la propuesta es un primer paso acorde con las necesidades que la política de transición energética debe abordar**, aunque existan incertidumbres sobre los valores reflejados para las distintas magnitudes dado que no se reflejan las hipótesis y los escenarios utilizados en la fijación de estas ni la proyección que pueden tener para distintos escenarios de consumo.

A las consideraciones anteriores es preciso sumar la obligación del Gobierno de asumir el mandato establecido en la [Directiva \(UE\) 2019/944](#) ^[11], sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, en el que se especifica que para maximizar los beneficios y la eficacia de la fijación de precios dinámicos de la electricidad, los Estados miembros deben evaluar el potencial para hacer más dinámica o para reducir la proporción de componentes fijos en las facturas de electricidad y, cuando exista este potencial, adoptar las medidas oportunas.

A la largo de este capítulo vamos a desgarnar, en términos energéticos, lo que propone el FNSSE y en el siguiente cuáles son los elementos que desde la **Fundación Renovables** consideramos que deberían tenerse en cuenta en el texto con el fin de aprovechar la iniciativa y su desarrollo para incrementar la ambición.

Antes de avanzar en el contenido y en la operativa del Fondo consideramos oportuno reflejar, literalmente, algunos párrafos entresacados del texto:

El objetivo que se persigue es lograr los objetivos de descarbonización de la manera más eficaz y eficiente posible, habilitando el marco normativo necesario para la electrificación de la economía.

Los consumidores eléctricos vienen soportando unos costes fijos, que con el diseño del sistema conducen a precios ascendentes en su factura, contrarios a la transición energética, la electrificación de la economía y la descarbonización.

La demanda eléctrica cayó un 1,6% en 2019 respecto a la del año anterior y, hasta octubre de 2020, ha registrado un descenso del 6,3% en relación a los mismos diez meses de 2019. Por su parte, los precios del mercado eléctrico han arrojado un comportamiento aún más acusado: el precio medio de 2019 fue un 17% inferior al de 2018 y, con las cotizaciones disponibles hasta noviembre de 2020, se prevé que el precio de cierre del año sea el más bajo



desde 2004. Estas caídas de la demanda y de los precios del mercado han deprimido los ingresos regulados del sistema.

Se estima que si el déficit final del ejercicio 2020 alcanzara los 1.500 millones de euros, que representa un escenario central de acuerdo con las mejores estimaciones disponibles en la actualidad, la parte regulada de la factura se incrementaría cerca del 15% para las PYMES, un 10% para la industria y los consumidores domésticos y un 7% para la gran industria electrointensiva.

En estos cuatro párrafos transcritos de forma literal se circunscribe **la voluntad prioritaria de actuar creando el Fondo como una medida para que la aparición del déficit y el cumplimiento de la ley no obligue a un incremento del precio de la electricidad para los consumidores**, según los porcentajes que en se establecen el último párrafo. **Independientemente de que esta sea la causa, bienvenido sea si a partir de aquí podemos iniciar una verdadera política de transparencia en la fijación de precios de los distintos vectores energéticos finales.**

Obviamente, es una acción que tendrá costes políticos, sobre todo en los tiempos que corren de crisis económica y de altas turbulencias políticas entre los diferentes grupos parlamentarios.

El FNSSE se estructura como una bolsa que se va a ir llenando de forma paulatina y que se espera que en 2025 cuente con un recaudación anual prevista de 4.675M€ que, en teoría, son las previsiones de la retribución regulada a la cogeneración, las renovables y los residuos que tienen sus retribuciones suplementarias al precio de mercado en la parte regulada de la tarifa. En la cuantía definida se incluye la cogeneración, aunque no haya entrado en los compromisos vinculantes asumidos por España.

3.1 Dotación del FNSSE

El origen de los fondos tendrá una procedencia, con un mínimo del 80%, definida principalmente de las aportaciones de los operadores en los sectores energéticos, dejando abierta la posibilidad de captar hasta un 20% bien de recursos provenientes de fondos comunitarios (10%) o de los Presupuestos Generales del Estado (10%) o en cumplimiento con lo establecido en la [Ley 17/2012](#) ^[12] que posibilita destinar fondos procedentes de la recaudación anual correspondiente al Estado derivada de los tributos incluidos en la Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética y de las subastas de derechos de emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) hasta un importe de 500M€.

En lo que respecta a las aportaciones de los operadores energéticos, se incluyen las empresas comercializadoras de gas natural y electricidad, los consumidores directos en mercado de electricidad y de gas natural, los operadores y distribuidores de productos petrolíferos y de gases licuados, estableciéndose la eliminación de dobles aportaciones por la participación en diferentes puntos de la cadena de venta.



El cálculo de la aportación será realizado **mediante la estimación de las ventas** para cubrir los volúmenes económicos que se fijaban para cada uno de los años hasta 2025, año en el que está prevista la recaudación completa del fondo. En la Figura 7, según se refleja en el texto del Anteproyecto, se recogen las aportaciones del periodo transitorio hasta completar el desarrollo.

Año	Aportación FNSSE electricidad			Aportación FNSSE gas			Aportación FNSSE prod. petr.			Total	
	M€	% FNSSE	% TOTAL	M€	% FNSSE	% TOTAL	M€	% FNSSE	% TOTAL	M€	% asumido FNSSE
2021	300	31,5%	6,3%	236	24,8%	5,0%	417	43,7%	8,7%	954	20%
2022	600	31,5%	12,6%	472	24,8%	9,9%	834	43,7%	17,5%	1.907	40%
2023	900	31,5%	18,9%	709	24,8%	14,9%	1.251	43,7%	26,2%	2.859	60%
2024	1.200	31,5%	25,2%	945	24,8%	19,8%	1.668	43,7%	35,0%	3.812	80%
2025	1.500	31,5%	31,5%	1.181	24,8%	24,8%	2.085	43,7%	43,7%	4.765	100%

Figura 7. Aportaciones anualizadas de los diferentes vectores energéticos para el FNSSE.
Fuente: Anteproyecto de Ley de creación del FNSSE. Elaboración propia.

Del análisis de las magnitudes reflejadas en la Figura anterior se pueden sacar las siguientes consideraciones, a pesar de no disponer de los escenarios de cálculo con los que se han determinado los diferentes valores:

- **Su configuración es progresiva y creciente** hasta completar una recaudación prevista para 2025 de 4.765M€, que se supone es la anualidad del RECORE para ese año.
- **La tarifa eléctrica asume el 31,5% del Fondo**, por lo que podríamos decir que el recibo de la luz se va a evitar, en el quinto año, la aplicación del 68,5% restante que ahora asumía y, en buena lid, es un avance, pero no podemos olvidar que en la actualidad el peso del sector eléctrico en energía final es del 22% y el resultado de las políticas puestas en marcha a través del PNIEC supondría que alcanzáramos un porcentaje de la demanda final del 27%. Tal y como está configurado el Fondo, y aunque suponga un avance, no se corresponde con el peso de cada sector. Tampoco podemos olvidar que el Fondo va a tardar cinco años en recaudarse, lo que significa que **de 2021 a 2024 el consumidor eléctrico seguirá asumiendo costes que, según el propio FNSSE, no le corresponden**.
- Para el gas natural se fija en el 24,8% y para los productos derivados del petróleo un 43,7%.

Teniendo en cuenta un criterio de reparto de la aportación en la demanda final de los tres vectores que considera el FNSSE como media de lo sucedido en el periodo 2015/2019 (no se considera el año 2020 por su poca representatividad), podemos ver como a los derivados del petróleo les correspondería asumir un peso del 57%, a la electricidad un 25% y al gas natural un 18%. Estos valores, obviamente, se han



considerado en energía final cubierta y sin eliminar los consumos provocados por las exenciones que entendemos son una corrección económica de afectados y no deben estar incluidas en los coeficientes de aporte. (Los datos reflejados en el Anteproyecto no dan información sobre cuál ha sido el procedimiento para la fijación de los porcentajes y si en estos se ha descontado el efecto de las exenciones y compensaciones). En la Figura 8 se refleja la estructura de la demanda final de los cinco vectores energéticos y en la 9 el reparto si solo se consideran los tres a los que alude el FNSSE.

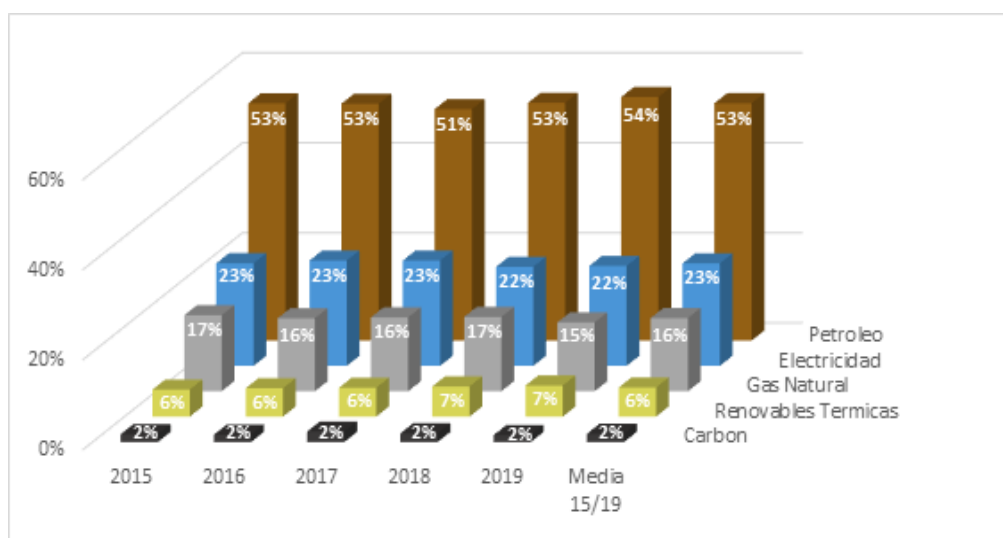


Figura 8. Peso de las fuentes según su participación en la demanda final de energía.
Fuente: APPA. Elaboración propia.

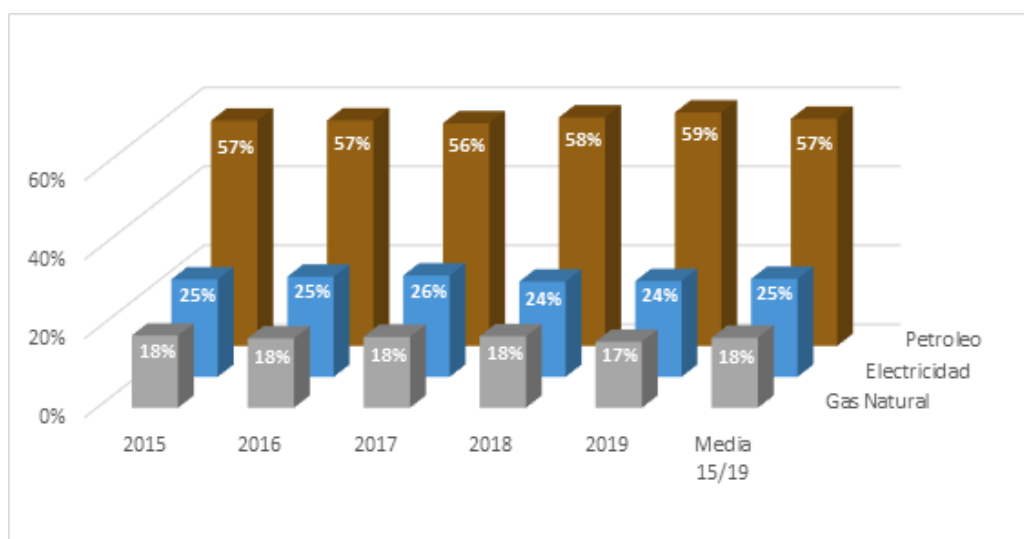


Figura 9. Peso de las fuentes consideradas como aportantes al Fondo, según su participación en la demanda final de energía.
Fuente: APPA. Elaboración propia.



En este punto, es importante destacar, como luego veremos en los criterios de exención y en las compensaciones existentes a los distintos sectores a los que se les aplica la obligatoriedad de aporte, que no se establece un criterio específico por unidad energética vendida (kWh, litro de combustible,...), sino que se establece un valor sobre el porcentaje de ventas lo que **supone un elemento de falta de transparencia en la señal de precios para el consumidor final** porque **a nadie se le escapa que estos costes van a acabar siendo repercutidos al consumidor**.

El efecto directo, tanto económico como político, se pierde en aras a facilitar el cómputo de las aportaciones y la simplificación recaudatoria y de estimación de cuantías, situación que tampoco sería difícil de paliar estableciendo un cómputo previo anual en función de los consumos del año anterior y dejando el 20% de las aportaciones comunitarias o de los presupuestos para que las cuantías se ajusten a la realidad.

Por eficiencia, también sería lógico modificar el RECORE y volver a la retribución a las renovables, la cogeneración y los residuos por unidad de energía realmente producida y entregada al sistema y derogar la retribución a la inversión que, obviamente, no incentiva a la eficiencia y que la convierten en un producto exclusivamente financiero. Esta propuesta supondría, una vez más, modificar la [Ley 24/2013 del Sector Eléctrico](#) ^[13] que ya hizo muy parcialmente el [Real Decreto ley 23/2020](#) ^[14] para poder poner en marcha un sistema de subastas más racional que el que se llevó a cabo en 2016 y 2017.

3.2 Exenciones

Uno de los elementos que desvirtúa la configuración del Fondo es la inclusión de un gran número de casos que eximen de contribución a algunas actividades de consumo de combustibles. De forma literal:

La norma incluye un sistema de exenciones, estableciendo que no computarán dentro de las ventas anuales de energía de los sujetos obligados las ventas de energía eléctrica a instalaciones de almacenamiento, las ventas de gas natural o productos petrolíferos destinados a la producción de electricidad en centrales eléctricas o a la producción de electricidad o a la cogeneración de electricidad y de calor en centrales combinadas, las ventas de queroseno y las ventas de gasóleo B para usos agrícolas, las ventas de gasóleo y fuelóleo destinadas a la navegación, incluida la pesca, con excepción de la navegación privada de recreo y el porcentaje de biodiésel, bioetanol y los combustibles sintéticos renovables incorporado en las ventas de gasóleo y gasolina, respectivamente y de gases renovables incorporado en las ventas de gas natural.



Si bien puede entenderse la inclusión de exenciones para no gravar actividades básicas que podían ver alterada su competitividad, no debe olvidarse la necesidad de actuar y de gravar actuaciones no deseables bajo el punto de vista de la sostenibilidad energética.

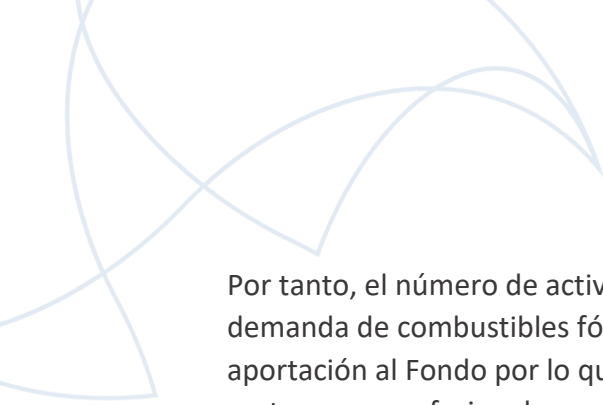
Desde la **Fundación Renovables** entendemos que es necesario establecer límites y consideraciones más restrictivas de aplicación a sectores básicos, incorporando que la **exención sea, en primer lugar, transitoria en el tiempo y con carácter degresivo y, en segundo lugar, que esté unida al comportamiento energético de dicha actividad. No es lo mismo eximir el pago a un vehículo eficiente que a uno no eficiente o con un régimen de funcionamiento medioambientalmente no sostenible.**

Por el volumen de exenciones queda claro que el Fondo lo cubrirá el consumo de carácter privado por el uso de vehículos y de gas natural residencial dejando, como siempre, en la espalda del consumidor doméstico las claves de la política energética y dejando a un lado a los sectores productivos, se comporten como se comporten.

Como elementos de exención se han establecido, entre otros:

- **Las ventas de gas natural o productos petrolíferos destinados a la producción de electricidad en centrales eléctricas**, facilitando un balón de oxígeno a la participación del gas natural en la generación de electricidad y dejando que compita con otras fuentes, sin considerar los efectos medioambientales que produce al no existir una política fiscal medioambiental al efecto. En este punto hay que recordar que el 7% del impuesto a la generación de energía eléctrica, que nace como denominación medioambiental, se aplica independientemente del origen de la energía primaria utilizada, sea contaminante o no.
- **Las ventas de gas natural o productos petrolíferos destinados a la cogeneración de electricidad y de calor en centrales combinadas**, exclusivamente por la parte destinada a la producción de electricidad.
- **Las ventas de energía eléctrica a instalaciones de almacenamiento**, con las especificidades tal y como se definen en el artículo 6.1.h) de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#) ^[13] por la cantidad que posteriormente sea inyectada a las redes de transporte y distribución.
- **Las ventas de queroseno**, algo incomprensible ya que el transporte aéreo es uno de los más contaminantes y no siempre el más eficiente y medioambientalmente sostenible.
- **Las ventas de gasóleo y fuelóleo destinadas a la navegación**, incluida la pesca, con excepción de la navegación privada de recreo.
- **Motores de tractores y maquinaria agrícola empleados en la agricultura**, incluida la horticultura, la ganadería y la silvicultura. [Ley 38/1992 de Impuestos Especiales](#) ^[6] con referencia al art 50 1.4/ art 54.
- **Los combustibles renovables** que formen parte de otros combustibles, tanto líquidos como gaseosos.





Por tanto, el número de actividades que quedan exentas suponen gran parte de la demanda de combustibles fósiles dejándoles, consecuentemente, exentos de aportación al Fondo por lo que la recaudación, principalmente, recaerá sobre los sectores no profesionales y residencial.

3.3 Compensaciones

Adicionalmente a las exenciones reflejadas en el punto anterior, también se establecen compensaciones para el consumo de gasóleo en actividades que incluyan:

- Vehículos de motor con un peso autorizado de 7,5 toneladas o más, con un límite de gasóleo suministrado de 50.000 litros por vehículo y año.
- Vehículos de motor destinados al transporte de pasajeros, con un límite de gasóleo suministrado de 50.000 litros por vehículo y año.
- Los taxis, con un límite de gasóleo suministrado de 5.000 litros por vehículo y año.
- Los consumidores electrointensivos que se definan en el Estatuto de los Consumidores Electrointensivos, con las limitaciones que se deriven de las directrices comunitarias sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía.

Queda pendiente de definir la cuantía de dichas compensaciones, ya que en el texto se indica que será la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico quien establecerá el procedimiento y la práctica de dicha compensación.

Esta iniciativa debería abrir la puerta a un proceso de renovación de equipamiento ineficiente mediante la combinación de la amenaza de un extra coste y la existencia de ayudas para que esa renovación se produzca.



Consideraciones y propuestas al FNSSE de la Fundación Renovables

Observaciones y medidas de
correspondencia para la transición
energética



**FUNDACIÓN
RENOVABLES**

4. Consideraciones y propuestas al FNSSE de la Fundación Renovables

La iniciativa presentada como Anteproyecto de Ley del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, FNSSE, es adecuada a su finalidad, tanto en lo que respecta a la necesidad limpieza/descarga de la tarifa eléctrica como a su papel como instrumento para avanzar en una política de descarbonización, aunque en estos momentos **la máxima urgencia para su aprobación sea que el déficit de tarifa que se nos avecina de nuevo no suponga un incremento del precio de la electricidad para el consumidor.**

Comienza ahora en un proceso de discusión y negociación con la aritmética que define la distribución de fuerzas políticas en el Congreso y que no ha permitido avanzar en un desarrollo legislativo acorde con los compromisos que la lucha contra el cambio climático exige, como hemos visto en las enmiendas a los PGE, a la Ley de Cambio Climático y Transición Energética o en las diferentes propuestas del Gobierno que no han tenido luz verde cuando se ha intentado gravar el consumo de combustibles fósiles. Es cierto que esta realidad introduce un punto de cordura a una iniciativa que debería haberse llevado a cabo hace muchos años, que la Ley de Economía Sostenible del 2011 no se atrevió a incluir y que la Ley del Sector Eléctrico de 2013 obvió en la configuración del RECORE.

Aprovechando este período de análisis y discusión parlamentaria, desde la **Fundación Renovables queremos dejar constancia de algunos puntos de su configuración y alcance que nos preocupan** y que esperamos se puedan adaptar a un desarrollo más lógico y racional en términos energéticos.

Los elementos sobre los que creemos que se debe hacer una reflexión y considerar nuevas configuraciones son:

- 1. La estructura de correspondencia o los porcentajes en la cobertura por energías.** A pesar de no conocer cuáles son las hipótesis utilizadas para definir los porcentajes de participación definidos para los derivados del petróleo (43,7%), para la electricidad (31,5%) y para el gas natural (24,8%) como instrumento de política energética **estos porcentajes deberían ir más en la línea de los pesos en la cobertura de la demanda final de energía, es decir, el 57% para el petróleo, el 25% para la electricidad y el 18% para el gas natural.**

Realizarlos sobre el valor de las ventas, sabiendo que la señal precio de la energía final de cada vector no está fijada bajo criterios transparentes y homogéneos, **redunda en el error que precisamente se quiere combatir.** Este efecto se ve alterado si, además, se incorpora un gran volumen de exenciones y compensaciones, como refleja el articulado del Fondo.

Obviamente, **este porcentaje no incluye el agravio histórico de la carga que ha supuesto para el consumidor eléctrico la no corresponsabilidad en los deberes de obtención de los objetivos ni considera que del 2021 al 2024 se van a**



asumir deficitariamente las cuantías y, por lo tanto, se diluye el objetivo del propio Fondo.

2. **La necesidad de acortar el periodo para alcanzar el objetivo de cobertura del volumen presupuestario de 5 a 2 años.** Establecer un periodo transitorio de 5 años nos parece excesivamente largo cuando el incremento que va a suponer para los productos finales es muy inferior a las variaciones que, por ejemplo, tienen a lo largo del año los consumidores de combustibles líquidos. Entendemos la necesidad de un período transitorio, pero **este Fondo debería cubrirse en un periodo de 2 años (2022) y no para el 2025.**

La proyección de ingresos del Fondo establece que en el periodo 2021/2025 el consumidor de energía eléctrica seguirá asumiendo partidas que no le corresponden, por lo que se debería establecer un elemento de recaudación adicional a partir del punto previsto para completar su desarrollo y poder retribuir las partes no cubiertas por la progresión de los fondos de este.

Considerando los dos puntos anteriores, la estructura de contribución del Fondo quedaría así:

Año	Aportación FNSSE electricidad			Aportación FNSSE gas			Aportación FNSSE prod. petr.			Total	
	M€	% FNSSE	% TOTAL	M€	% FNSSE	% TOTAL	M€	% FNSSE	% TOTAL	M€	% asumido FNSSE
2021	476,5	25%	10%	343	18%	7,2%	1.086,5	57%	22,8%	1.906	40%
2022	1.191	25%	25%	858	18%	24,80%	2.716	57%	57%	4.765	100%

Figura 10. Aportaciones anualizadas de los diferentes vectores energéticos para el FNSSE según la propuesta de la Fundación Renovables.

Fuente: Anteproyecto de Ley de creación del FNSSE. Elaboración propia.

3. **La necesidad de incluir unidades físicas de recaudación.** Este punto es de vital importancia dado que **cualquier medida de política fiscal o energética que modifica el precio final del producto a consumir debe tener una comprensión física transparente y racional** de lo que supone, no solo para disponer de la señal precio real, sino, también, para que se conozcan las consecuencias de la política energética. De esta forma, **proponemos que la cobertura del Fondo se realice por la incorporación de un incremento por unidad de energía consumida (€/MWh, €/litro de combustibles, €/m³ de gas...).** El establecimiento por porcentaje de las ventas y la incorporación de un gran número de exenciones y compensaciones enmascara la medida y su funcionamiento.

Somos conscientes de que si se define el incremento de precio por unidad de energía se va a producir un rechazo en los consumidores hacia la política del gobierno, sobre todo porque tal y como está definido es el consumo sujeto a



actividades no productivas el que va a soportar el Fondo. Esta situación se puede solucionar si se explican las causas y el destino del incremento de la recaudación que se destina a rebajar la tarifa eléctrica y recomendando que es más económico ir pensando en erradicar el consumo de combustibles fósiles, porque la política del Gobierno y de la Unión Europea están ya definidas en este sentido.

En este punto, es especialmente importante que **la fijación del incremento se haga diferenciando los diferentes combustibles o energías primarias utilizadas**, considerando las consecuencias que tiene el consumo del vector energético. **No es lo mismo consumir gas natural que fuel oil, de la misma forma que no es lo mismo consumir un kWh de origen renovable o generado por una central nuclear o con gas natural.** En este sentido es cuando la política debe actuar para que el consumidor tenga señales claras a la hora de decidir cubrir sus necesidades energéticas de una forma u otra.

Se puede pensar que de esta forma, al no existir estimación anual, la cuantía a recaudar puede sufrir modificaciones y que se ponga en riesgo el volumen previsto en el tiempo, pero nada más lejos de la realidad, tanto por la existencia de exenciones degresivas como por la del 20% de aportación vía PGE y las aportaciones comunitarias, al margen de la inelasticidad de la demanda/precio del consumo de la energía final.

4. Exenciones y compensaciones. Es necesario revisar tanto el volumen como la definición de las exenciones incluidas con carácter total **y que se considere un concepto de exención parcial más cercano a la consideración de compensación que de exención.**

Este Fondo, tal y como está configurado, se va a nutrir de las aportaciones del consumo residencial, no sujeto a actividades profesionales de transporte, y del sector primario, lo que no parece lógico. La incorporación de ese gran número de exenciones. La propia estructuración del Fondo no es transparente respecto a las consecuencias que tiene para el consumidor final.

Somos conscientes de que la aprobación de un instrumento como el FNSSE va a tener influencia en la competitividad final de algunas actividades que deben tener tiempo para adaptarse, por lo que **nuestra propuesta no va dirigida a las exenciones totales, sino a la consideración parcial mediante la fijación de un transitorio y de una progresividad para los sectores que deben protegerse, teniendo en cuenta que en algunos de ellos es necesario un cambio en su relación con la energía.**

Nuestra propuesta va encaminada a establecer **un periodo de hasta 5 años de transitorio en el mantenimiento de las exenciones, incorporando su consideración parcial y, sobre todo, decreciente.** Es decir, nos parece bien que el sector naval o el pesquero de partida no asuma el incremento total del



combustible utilizado, pero no puede ser con carácter indefinido ni una exención total desde el principio. Se deben definir, para cada tipo de consumidor, las medidas que incluir, como el incremento de precio unitario y las exenciones o compensaciones en el tiempo para que no sea 100% efectivo desde el inicio.

En este punto, respecto a algunas de las exenciones consideramos que:

- En la del **queroseno para aviación**, al margen del apoyo al transporte aéreo causante de más del 10% de las emisiones de GEI a nivel mundial, se deben matizar las características de la finalidad y de la necesidad del transporte cuando existen alternativas. Esto supondría, según los datos de consumo de productos petrolíferos de 2018 del CORES, un 13,8% sobre el total de las exenciones.
- **La generación de energía eléctrica con gas natural no debe tener el mismo régimen que la generación con fuentes renovables.** Según los datos de consumo de gas natural del CORES para el año 2019, el 28% dispondría de exención, al ser empleado para la generación de electricidad.
- Aunque la cogeneración sea más eficiente, no debe estar exenta de contribuir al Fondo como consumidor de combustibles fósiles, estableciendo los parámetros de reducción por su mayor eficiencia.
- Las exenciones establecidas al sector naval o agrícola deben estar supeditadas a la eficiencia de los equipos y a las características de estos. En este caso, las exenciones del sector naval suponen el 2,7% y las del agrícola el 3,6%, sobre el total calculado.

Con respecto a las compensaciones, en el texto se refleja que **es una medida discrecional sujeta a aprobación con posterioridad a la de la Ley**, por lo que no están definidas como tal, aunque sí se consideran volúmenes máximos anuales de gasóleo para el transporte por carretera. Según las cifras planteadas de 50.000 litros por vehículo de motor de 7,5 toneladas o más al año, en el caso de los camiones de transporte por carretera, para tener una aproximación previa y presuponiendo un consumo por unidad de entre 25 y 30 litros por cada 100 km, la compensación podría llegar a vehículos que hicieran un recorrido anual de entre 166.000 y 200.000 km. Si lo comparamos con el kilometraje medio anual, establecido en torno a los 80.000 km, observamos como la compensación cubriría incluso más del doble de la circulación media anual, evidenciando una necesidad de ajustar los máximos fijados más allá de lo lógico alcanzable, aunque no esté definido su valor real, con el fin de que la presión sectorial sea homologable.

Debería reflejarse el rango de la norma en la que se debe aprobar y el procedimiento administrativo para el mecanismo de compensación y las bases para su consideración.



5. **Actividades exentas en la generación de electricidad y en el almacenamiento.**

No entendemos la exención de actividades cruzadas como puede ser la generación de electricidad porque, en definitiva, lo que se hace es apoyar el uso de combustibles para la generación de electricidad. Por ejemplo, si el gas natural sube y el kWh generado con gas es más caro, debería ser una consecuencia de la política energética definida de reducción de emisiones y de apoyo a las renovables y con esta exención se produce el efecto contrario.

Compartimos que a la cogeneración se le aplique un eximente, pero este no puede ser total y, además, debería tener un carácter degresivo en el tiempo. , Su consideración tendría que contar con condiciones mejores que la utilización de ciclos abiertos o ciclos combinados para la generación de electricidad con gas natural. Por supuesto, la cogeneración con otros combustibles que no sean gas natural no debe tener exención de ningún tipo, más bien al contrario.

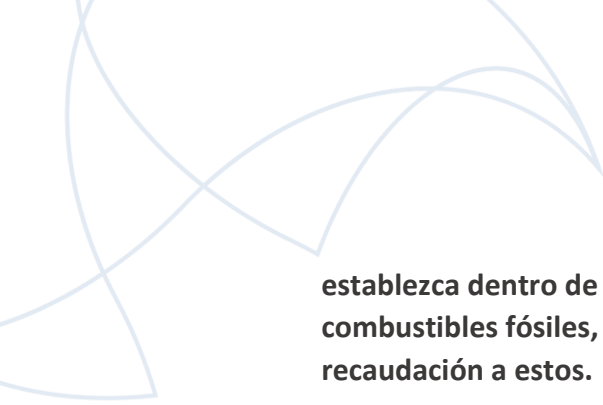
De hecho, **este Fondo debería suponer, como primera consecuencia, la modificación del impuesto de generación de electricidad del 7% por causas medioambientales**, ya que sabemos que difícilmente se pueden considerar causas medioambientales cuando no se distingue qué tipo de energía primaria se utiliza y cuál es la tecnología de generación.

En este punto, **creemos que el tratamiento que se le da a las renovables en la generación de electricidad debe ser diferencial**. De hecho, consideramos que el gravamen que hemos propuesto por unidad de energía para sustituir el porcentaje en las ventas que el Fondo incluye debería ser diferente según el origen de la energía primaria que se utilizó para generar la electricidad.

6. **Vigencia del Fondo.** Estamos, obviamente, de acuerdo con el planteamiento de que la cuantía anual del Fondo se va a ir reduciendo por el simple hecho de que el volumen del RECORE es decreciente en el tiempo, conforme las inversiones que disfrutan de este marco empiecen a desaparecer, como también es claro que las nuevas inversiones en renovables, como la solar fotovoltaica o la eólica, no van a necesitar de apoyos retributivos. Por esta razón, **la Fundación Renovables propone que el Fondo se mantenga en el tiempo y se destine a las finalidades que la política energética recomiende para la paulatina sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables y para apoyar los planes de eficiencia energética.**

No parece lógico que una vez que se ha implantado un instrumento con el objetivo de cambiar los usos de la energía este tenga caducidad desde su nacimiento . Si los planes del Gobierno se cumplen, su cuantía debería reducirse por el incremento de renovables, aunque tal y como está configurado actualmente no es sensible a esta consideración. Por otra parte, la presión sobre los combustibles debe ser creciente y debería tenerse en cuenta **que este Fondo, si se asumen las propuestas de la Fundación, crecerá porque las exenciones se hayan considerado temporales o porque, por lo que se**





establezca dentro de la política energética para erradicar el consumo de combustibles fósiles, se incremente en el tiempo la cuantía unitaria de la recaudación a estos.

Consideramos que este Fondo debe ser el instrumento que no solo permita una mayor electrificación de la demanda, sino que, también, asuma la necesidad de apoyo a las tecnologías renovables en fase de maduración comercial. En este sentido, entendemos que, en buena lógica, **este Fondo debería fusionarse con el Fondo de Eficiencia Energética** aunando criterios de conformación y ampliando de forma jerárquica las diferentes iniciativas en relación con la cuantía recaudada.



Corolario

Observaciones y medidas de
correspondencia para la transición
energética



**FUNDACIÓN
RENOVABLES**

5. Corolario

Nadie puede dudar sobre la idoneidad del FNSSE como instrumento para avanzar en una política más sostenible que introduzca correcciones a las desviaciones en la fijación de la señal de precio que los consumidores ven a la hora de decidir cómo quieren cubrir sus necesidades energéticas, pero está claro que este Fondo tiene una razón puntual motivada por la necesidad de actuar para reducir la parte regulada de la tarifa eléctrica, antes de que la aparición del nuevo déficit tarifario exija, por mandato de la Ley 24/2013, incrementar la parte regulada del recibo para equilibrar las cuentas del sector eléctrico.

Que el Fondo también es un instrumento de política energética, reduciendo la presión sobre la electricidad frente a los combustibles fósiles contra los que compete es obvio, pero siempre como una segunda derivada de un proceso que tiene como objetivo no la sostenibilidad ambiental, sino el equilibrio económico del sistema eléctrico y, por qué no decirlo, la decisión del gobierno de no asumir el coste político que conlleva tener que subir la luz en la situación económica y social en la que nos encontramos.

En este punto, es importante volver a reincidir en dos elementos que, no por recurrentes en todas nuestras propuestas, han perdido vigencia:

- **La necesidad de una política fiscal activa y verde.**

Es claro que si existiera una **verdadera política fiscal** en la que se gravaran la cobertura de nuestras necesidades energéticas basándonos en:

- ✓ El comportamiento medioambiental y las emisiones,
- ✓ La eficiencia de la cobertura de las necesidades energéticas,
- ✓ La disponibilidad de fuentes de energía primaria en España y
- ✓ La consideración del *spin-off* creado por cada vector energético, tanto económico, industrial, redistributivo o, simplemente, para una transición justa,

este Fondo no sería necesario porque ya dispondríamos de mecanismos claros y transparentes para que los gravámenes fiscales se realicen atendiendo a la maximización de los puntos anteriores y a generar las relaciones de intercambio entre vectores energéticos que son competitivos, pero no iguales en cuanto a su sostenibilidad.

Así, no podemos olvidar que todos los intentos del MITECO de introducir criterios fiscales en materia energética no han acabado viendo la luz. Basta recordar lo acaecido con los PGE, en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, ahora en fase final de tramitación, o en la marcha atrás en cuanto a las intenciones de limitar la matriculación de vehículos diésel.

Somos conscientes que al igual que sucedió en la negociación de los Presupuestos Generales del Estado, PGE 2021, la discusión de este anteproyecto no va a ser sencilla,



sobre todo si nos atenemos a la existencia de una maquinaria perfectamente engrasada y conectada entre el sector petrolero y gas y algunos partidos políticos que además forman parte de la aritmética que hace posible el gobierno actual y que ya triunfaron tanto en la limitación a la matriculación de vehículos diésel como en echar abajo las propuestas de reducción de las bonificaciones al diésel en los Presupuestos del Estado.

No cabe duda de que todas estas situaciones introducen un punto de incertidumbre respecto a la aprobación del FNSSE. De hecho, el sector del petróleo y sus partidos políticos afines ya han empezado a dar señales de disconformidad con el Fondo. Por esta razón, **entendemos la discusión de la Política Fiscal como un elemento de Pacto de Estado** que ponga encima de la mesa, desde el principio, cuáles son los principios de cada fuerza política.

- **La necesidad de derogar la [Ley 24/2013 del Sector Eléctrico](#) ^[12].**

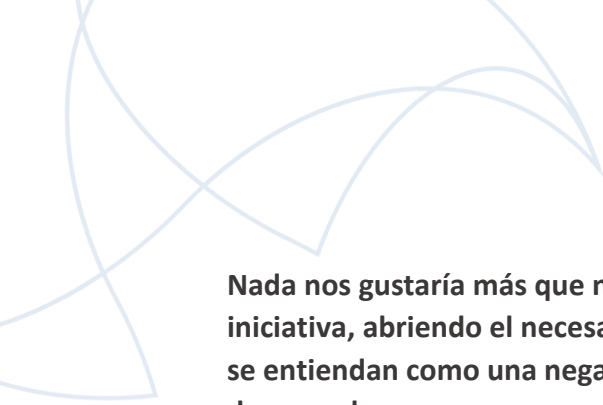
Con respecto a **la necesidad de una nueva Ley Eléctrica**, tampoco creemos que existan dudas de que la actual nació con el fin de amordazar el desarrollo del sector, controlándolo con normas férreas para garantizar la rentabilidad de los activos, antes que para asegurar el suministro de un bien de primera necesidad. La [Ley 24/2013](#) ^[13] es un claro intento de establecer un modelo de economía neoliberal al implantar:

- ✓ Que las inversiones se hagan para la introducción de las renovables, para la realización de infraestructuras..., cobren la retribución establecida como rentabilidad a la inversión y no haya correspondencia medida con el servicio prestado.
- ✓ Que el déficit sea el elemento de control por excelencia, sin abordar su eliminación.
- ✓ Que no se pague la electricidad por uso y que se siga manteniendo una tarifa eminentemente fija que, además, somete a presión al regulador para controlar sus desviaciones, cuando este debería controlar que el mercado funcione, para que no existan abusos de poder y para que, efectivamente, la electricidad sea considerada un bien de primera necesidad y no un producto financiero.

Por otro lado, **es necesaria la reforma del funcionamiento del sistema eléctrico para que el objetivo del 74% de generación de electricidad con renovables que fija el PNIEC tenga cabida** y el mercado se adapte a fuentes menos gestionables e incorpore la gestión de la demanda (autoconsumo, almacenamiento, desplazamiento de cargas, vehículo eléctrico).

Consideramos que el Fondo para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico es necesario, pero, no puede ser más que un primer paso (de muchos) en la dirección correcta hacia una necesaria reforma del modelo fiscal y del funcionamiento del sistema eléctrico que todavía no se ha producido.





Nada nos gustaría más que nuestras propuestas sirvan para consolidar y mejorar la iniciativa, abriendo el necesario debate social, con transparencia y equidad, y que no se entiendan como una negación a la propuesta, con la que, básicamente, estamos de acuerdo.



Bibliografía

Observaciones y medidas de
correspondencia para la transición
energética



**FUNDACIÓN
RENOVABLES**

Bibliografía

- [1] [DOUE, “Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.”](#)
- [2] [BOE, “Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.”](#)
- [3] [BOE, “Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.”](#)
- [4] [BOE, “Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.”](#)
- [5] [Fundación Renovables, “Lecciones aprendidas para salir de la crisis ¿Quién pagó la crisis de 2008 en el sector energético?”](#)
- [6] [BOE, “Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.”](#)
- [7] [Comisión de Expertos de Transición Energética, “Análisis y propuestas para la descarbonización.”](#)
- [8] [J. I. Pérez Arriaga, “Libro Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España.”](#)
- [9] [BOE, “Tratado sobre la Carta de la Energía, hecho en Lisboa el 17 de diciembre de 1994. Aplicación provisional.”](#)
- [10] [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico.”](#)
- [11] [DOUE, “Directiva \(UE\) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.”](#)
- [12] [BOE, “Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.”](#)
- [13] [BOE, “Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.”](#)
- [14] [BOE, “Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.”](#)



Índice de figuras

Observaciones y medidas de
correspondencia para la transición
energética



**FUNDACIÓN
RENOVABLES**

Índice de figuras

<i>Figura 1. Evolución de la cobertura de la demanda final de energía con fuentes de energía renovables.</i>	
<i>Fuente: APPA. Elaboración propia.</i>	4
<i>Figura 2. Evolución de la participación de las fuentes de energía renovables en la generación de electricidad.</i>	
<i>Fuente: APPA. Elaboración propia.</i>	5
<i>Figura 3. Participación de la electricidad en la demanda final de energía.</i>	
<i>Fuente: APPA. Elaboración propia.</i>	6
<i>Figura 4. Retribución a las inversiones renovables de 2010 a 2019.</i>	
<i>Fuente: APPA. Elaboración propia.</i>	7
<i>Figura 5. Evolución del déficit de tarifa de 2000 a 2018.</i>	
<i>Fuente: CNMC.</i>	7
<i>Figura 6. Retribución a las energías renovables que debería haberse derivado a los consumidores de otros vectores energéticos y que se incluyó en la tarifa eléctrica.</i>	
<i>Elaboración propia.</i>	8
<i>Figura 7. Aportaciones anualizadas de los diferentes vectores energéticos para el FNSSE.</i>	
<i>Fuente: Anteproyecto de Ley de creación del FNSSE. Elaboración propia.</i>	18
<i>Figura 8. Peso de las fuentes según su participación en la demanda final de energía.</i>	
<i>Fuente: APPA. Elaboración propia.</i>	19
<i>Figura 9. Peso de las fuentes consideradas como aportantes al Fondo, según su participación en la demanda final de energía.</i>	
<i>Fuente: APPA. Elaboración propia.</i>	19
<i>Figura 10. Aportaciones anualizadas de los diferentes vectores energéticos para el FNSSE según la propuesta de la Fundación Renovables.</i>	
<i>Fuente: Anteproyecto de Ley de creación del FNSSE. Elaboración propia.</i>	25





**FUNDACIÓN
RENOVABLES**

Pedro Heredia 8, 2º Derecha
28028 Madrid

www.fundacionrenovables.org