

DOCUMENTO FUNSEAM

009-2014



# LA LEY 24/2013 Y LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL SISTEMA ELÉCTRICO

INFORME ESTRATÉGICO DE LA FUNDACIÓN PARA LA  
SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA Y AMBIENTAL

Realizado por Marina Serrano González,  
Of Counsel Pérez-Llorca, Ex Consejera CNE\*.

FUNSEAM- FUNDACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA Y AMBIENTAL

C\Baldiri Reixac 4, torre I, planta 7, 08028, Barcelona

Tel. 34 - 93 403 37 66

---

**NOTA DE AUTOR.** \*El contenido y las conclusiones del informe reflejan exclusivamente las opiniones de los autores y no vinculan a las Empresas Patronas de la Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental, FUNSEAM.

---

## TABLA DE CONTENIDO

---

Razones de la nueva Ley	5
El principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico	6
Previsión de evolución de costes e ingresos	13
Desajustes temporales	14
El mecanismo de revisión automática de peajes	17
Conclusiones	21

# LA LEY 24/2013 Y LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL SISTEMA ELÉCTRICO

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE) va a cumplir pronto su primer año de vida.

Rodeada de un enjambre de disposiciones de diverso rango, (RDL, Decretos, Órdenes Ministeriales e incluso Resoluciones), algunas dictadas con carácter previo, otras tramitadas de forma simultánea con el anteproyecto de ley y a su debate parlamentario y las más, tras su entrada en vigor, quizá haya pasado algo desapercibida su relevancia como pilar normativo central para el sector eléctrico.

La LSE sustituye a la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, denominada igualmente del Sector Eléctrico, a la que deroga de forma expresa salvo las disposiciones relativas al déficit tarifario, al Fondo para la Financiación del Plan Nacional de Residuos Radioactivos, la moratoria nuclear y lo relativo a la creación de una unidad específica en Red Eléctrica de España, S.A. para el ejercicio de las funciones de operador del sistema y gestor de la red de transporte. La derogación se realiza, sin perjuicio de lo previsto en la Disposición Final Tercera sobre el nuevo régimen jurídico y económico para las renovables, que venían percibiendo retribución primada a la entrada en vigor de la Ley 24/2013.

La Ley 54/1997 supuso un cambio radical en el sistema eléctrico español. La denominación inicial del anteproyecto de ley (“anteproyecto de ley por el que se liberalizan las actividades eléctricas”), que fue modificada, atendiendo a las consideraciones del Consejo de Estado, por la de Ley del Sector Eléctrico, indicaba de forma muy explícita el objetivo fundamental de la norma. Así se abandona la noción de servicio público y se reconoce la libre iniciativa empresarial para la realización de las actividades destinadas al suministro eléctrico. Desaparece la explotación unificada y la planificación obligatoria de la generación eléctrica, creándose el mercado de producción. Se consagra el acceso de terceros a las redes y la libre contratación. Se recoge por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la actividad de comercialización, que había sido objeto de un tímido intento en la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN). La separación de actividades se erige como uno de los principios

vertebradores del sistema, distinguiendo entre actividades liberalizadas y actividades reguladas, dándose un paso más que la propia Directiva 96/92/CE (sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad) que se estaba trasponiendo, al exigir la separación jurídica de estas actividades y no solo la contable.

Durante sus 16 años de vigencia, en los que ha sufrido varias modificaciones sustantivas de carácter parcial<sup>1</sup>, derivadas fundamentalmente de la necesidad de transposición de las Directivas 2003/54/CE y 2009/72/CE sobre mercado interior de la electricidad, se ha implementado el actual modelo de mercado y suministro eléctrico que responde al modelo europeo.

### Razones de la nueva Ley

La Exposición de Motivos de la Ley 24/2013 considera que se han producido cambios fundamentales en nuestro sistema que motivan la necesidad de dotar al sistema eléctrico de un nuevo marco normativo. Se citan entre ellos: el alto nivel de inversión en redes de transporte y distribución, la elevada penetración de las energías renovables, la evolución del mercado mayorista de electricidad con nuevos agentes y ofertas más complejas, así como el exceso de capacidad de centrales térmicas de ciclo combinado de gas.

Pero realmente de la Exposición de Motivos se deriva como razón fundamental o, en términos literales, como “elemento determinante” para acometer la reforma, la acumulación durante la última década de desequilibrios anuales entre ingresos y costes del sistema eléctrico, lo que ha provocado un déficit estructural.

El déficit eléctrico constituye el motor o causa de la reforma. Se considera que la Ley 54/1997 era insuficiente para garantizar el equilibrio financiero del sistema. El crecimiento de determinadas partidas de costes sin que se garantizaran los correlativos ingresos por parte del sistema, agravado por la caída de la demanda eléctrica, fundamentalmente como consecuencia de la crisis económica, ha determinado la existencia de un déficit tarifario, muy difícil de solucionar. Ello había obligado a adoptar mecanismos de urgencia, a través de Reales Decretos-Leyes<sup>2</sup>, de carácter excepcional que incrustaban en nuestro

---

<sup>1</sup> Sin contar las medidas urgentes descritas a continuación relativas a la contención del déficit tarifario.

<sup>2</sup> RDL 6/2009, 14/2010, 1/2012, 13/2012, 20/2012, 29/2012, 2/2013 y 9/2013. A ellos, deben añadirse la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2013 y la Ley

ordenamiento jurídico disposiciones de muy diversa naturaleza que modificaban, no solo la ley 54/1997, sino también otras normas de inferior rango.

Estas modificaciones legales de urgencia han tenido una doble consecuencia. Por un lado, afectan gravemente a la estabilidad regulatoria, valor primordial para todo marco regulatorio que debe garantizar la seguridad jurídica en las inversiones y de las actuaciones de los operadores. Por otro lado, la dispersión normativa, acometida con urgencia y sin el necesario debate y reflexión, origina distorsiones e incoherencias en el propio modelo.

Así la reforma tiene por objeto garantizar la sostenibilidad del sistema a largo plazo, dotándolo de nuevas herramientas y estableciendo un denominado “nuevo” régimen de ingresos y gastos del sistema eléctrico.

### **El principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico**

El principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico se configura en la LSE como un principio rector de las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley.

Su consideración como principio rector en la Exposición de Motivos de la ley 24/2013 enlaza con la terminología utilizada por la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>3</sup>, que, según su artículo 1, tiene por objeto *“el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española”*.

Esta Ley Orgánica, dictada en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 135 de la Constitución Española, tiene como novedad incorporar la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económica financiera de todas las Administraciones

---

15/2013, de 12 de julio, por la que se establece la financiación para el año 2013 con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de determinados costes del sistema eléctrico y se concede un crédito extraordinario por importe de 2.200.000.000 de euros. Todas estas normas contienen medidas encaminadas a paliar el déficit tarifario.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Públicas, que se une a los principios ya recogidos en la normativa vigente hasta entonces (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos). A los que se añaden los principios de responsabilidad y lealtad institucional.

El artículo 4.2 de la Ley Orgánica 2/2012 establece que *“se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea”*.

En la misma ley 2/2012 el artículo 13 se dedica a la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, para lo que fija el límite máximo para la deuda pública con referencia al Producto Interior Bruto o el que establezca la normativa europea, con la prohibición de realizar operaciones de endeudamiento neto para aquellas Administraciones Públicas que superen su límite de deuda pública. Sólo podrán superarse en supuestos excepcionales o de emergencia extraordinaria, apreciada por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Expuesto el contexto anterior, predicable a la gestión presupuestaria del sector público, debemos preguntarnos qué alcance tiene el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico. ¿Qué quiere decir? ¿Cómo afecta a unos ingresos y costes que no siempre tiene el carácter de públicos, ni forman parte del Presupuesto de una Administración Pública? ¿Cómo se articula la sostenibilidad del sistema, más allá de ser un principio general o teórico que debe presidir toda buena práctica regulatoria?

El Título III de la ley 24/2013, bajo el epígrafe “Sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico”, desarrolla este principio, dedicando el primero de sus preceptos a su definición. A continuación, manteniendo una estructura semejante al antiguo Título III de la ley 54/1997 (“Régimen Económico”), regula la retribución de las actividades, los peajes de acceso a las redes y los cargos asociados a los costes del sistema (concepto novedoso éste último), los criterios de redes y de funcionamiento de las instalaciones de producción sujetas a retribución regulada, los precios voluntarios para el pequeño consumidor y tarifas de último recurso, el cobro y liquidación de los costes regulados, los desajustes temporales entre ingresos y costes del sistema, así como las obligaciones en materia de contabilidad e información de las empresas que realicen alguna de las

actividades destinadas al suministro de energía eléctrica. Todos estos temas se desarrollan bajo el epígrafe de la sostenibilidad económica y financiera.

No vamos a ocuparnos ahora de la retribución de las actividades reguladas, basada en el principio de reconocimiento de los costes necesarios para realizar la actividad por “una empresa eficiente y bien gestionada”, lo que ya ha sido objeto de los principales desarrollos reglamentarios<sup>4</sup>, dando como resultado una significativa contención de los costes del sistema en el ejercicio 2014 en aras de su sostenibilidad económica y su equilibrio financiero. Así como tampoco de los peajes y otros costes ni de los precios voluntarios para el pequeño consumidor y las tarifas de último recurso. Estas líneas se centrarán en el principio general de sostenibilidad y sus mecanismos de ajuste y corrección.

La definición de la sostenibilidad económica y financiera se encuentra en el artículo 13.1 LSE: *“se entenderá por sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico la capacidad para satisfacer la totalidad de los costes del mismo, conforme a lo establecido en esta Ley y en su normativa de desarrollo”*.

Recoge igualmente el precepto que las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley están sujetas al cumplimiento de este principio.

Se ha optado por una definición que guarda cierto paralelismo con la relativa a la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas antes descrita. En ambas se considera sostenibilidad la capacidad de financiar o de satisfacer unos costes, en un caso dentro de los límites de déficit marcados por la norma, en otro de la totalidad de los costes del sistema eléctrico.

Varían los sujetos que quedan vinculados por el principio de sostenibilidad. En el primer caso, son las Administraciones Públicas, mientras que en el sistema eléctrico son, además de éstas, los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 24/2013.

---

<sup>4</sup> RD 1047/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica, RD 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, RD 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.



Habrá que entender que se corresponden con los enumerados en el artículo 6 (“Sujetos”), esto es, productores, operador del mercado, operador del sistema, transportista, distribuidores, comercializadores, consumidores y los gestores de cargas del sistema.

A continuación el precepto (artículo 13.2) afirma, como premisa correlativa de la anterior, que los costes del sistema eléctrico serán financiados mediante los ingresos del sistema eléctrico, pasando a enumerar los conceptos que tienen la consideración de ingresos del sistema eléctrico y los costes que deben satisfacerse con los mismos.

Entre los ingresos se encuentran los que constituyen “per se” los ingresos del sistema, los peajes de acceso a las redes y los cargos de costes asociados al sistema. A estos se unen otros más indeterminados y de diferente origen como son cualquier mecanismo financiero previsto normativamente, las partidas de los Presupuestos Generales del Estado destinadas a cubrir determinadas costes entre los que se citan (a título enumerativo, y no limitativo), las cuantías que se determinen relativas a los costes del régimen retributivo específico de las renovables o el extracoste de los territorios no peninsulares<sup>5</sup>. Por último, se admite, de forma residual, como ingreso del sistema eléctrico, cualquier otro ingreso atribuido expresamente por una norma de rango legal o reglamentario.

El apartado 3 del artículo 13 recoge los costes del sistema eléctrico, realizando un esfuerzo en la agrupación de todos los conceptos que merecen esta consideración y que pueden, por tanto, ser satisfechos con cargo a los ingresos del sistema. La enumeración debe entenderse limitativa, en el sentido de la jurisprudencia existente sobre la materia, pero la Ley ha dejado abierta la posibilidad de incluir otros costes si cumplen dos requisitos recogidos en la letra m): que así se atribuya por una norma con rango de Ley y que su fin responda exclusivamente a la normativa del sector eléctrico. Este segundo requisito puede resultar difícil de interpretar en cuanto el responder exclusivamente a la normativa eléctrica podría entenderse en sentido meramente formal (bastaría que una

---

<sup>5</sup> La Ley 24/2013, en su Disposición Adicional Decimoséptima, modifica la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. Así se recoge que en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destinará a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en el artículo 13 de la Ley del Sector Eléctrico, por un importe equivalente a la suma de los siguientes: a) La estimación de la recaudación anual derivada de los tributos y cánones incluidos en la presente Ley b) El ingreso estimado por la subasta de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 500 millones de euros.

norma que recogiese cualquier disposición en materia eléctrica lo incluyese) o en sentido material, para lo cual debería responder a un coste sustancialmente necesario para el suministro eléctrico.

El principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico implica, como hemos señalado, que los ingresos del sistema han de ser suficientes para satisfacer la totalidad de los costes del mismo.

A este respecto, nótese, en primer término, que pese a la denominación general del principio, sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico, y por tanto, predicable al sistema eléctrico en su conjunto, solamente se refiere a los costes e ingresos regulados, quedando fuera, por tanto, los costes de la energía que son fijados por el mercado<sup>6</sup>.

En segundo lugar, puede señalarse que el cuadro de ingresos y costes para su suficiencia siempre puede ser realizado del lado de los ingresos al recoger el artículo 13.2 varios supuestos distintos de los ingresos del sistema en sentido estricto, esto es, los peajes. Así mediante partidas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, que además el precepto admite que puedan cubrir costes diferentes de las renovables y no peninsulares, o mediante la articulación de mecanismos financieros o cualquier otro tipo de ingresos atribuidos incluso por norma de rango reglamentario, podrá instrumentarse la suficiencia exigida por el principio de sostenibilidad.

Se constata, por tanto, la mayor flexibilidad en el lado de los ingresos que en el de los costes, en cuanto la Ley consigna, a diferencia de los costes, categorías abiertas para los ingresos “externos” del sistema eléctrico.

---

<sup>6</sup> El Tribunal Supremo ha venido rechazando, en aplicación de la Ley 54/1997, de modo expreso que las Ordenes de fijación de peajes pudieran reducir éstos -cuando tal disminución no se corresponda con la suma de los costes estimados de las actividades reguladas, incluida la incorporación de los desajustes temporales precedentes- a fin de evitar un eventual incremento de la tarifa de último recurso, derivado de la “subida” del precio de la energía fijado en las subastas correspondientes, apostillando que tales decisiones “compensatorias” no tenían cabida en la actual regulación del sector eléctrico. (Autos 20 de diciembre 2011, 8 de marzo de 2012, o, entre otras, puede citarse la sentencia de 12 de julio de 2013).

De ahí que pese a que la norma establezca que los costes del sistema (en la definición legal de costes del artículo 13.3)<sup>7</sup> serán financiados por los ingresos del sistema, lo cual corresponde a la buena práctica regulatoria de que los costes eléctricos sean soportados por los ingresos eléctricos, al preverse ingresos “externos” al sistema, de alguna manera se estaría desnaturalizando este principio en aras de la cobertura de la totalidad de los configurados por la Ley como costes del sistema.

Pues bien, definida la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico, la Ley 24/2013 consagra dos principios derivados:

- Los ingresos del sistema serán suficientes para satisfacer la totalidad de costes del sistema (Artículo 13.4).
- La obligatoriedad de que toda medida normativa en relación con el sector eléctrico que suponga un incremento de costes para el sistema eléctrico o una reducción de ingresos deberá incorporar una reducción equivalente de otras partidas de costes o un incremento equivalente de ingresos que asegure el equilibrio del sistema (Artículo 13.5).

El principio de suficiencia de ingresos estaba hasta ahora recogido en el artículo 18 de la Ley 54/1997 en relación con las tarifas de último recurso (TUR) que deberán ser fijadas de forma que en su cálculo se respete el principio de suficiencia de ingresos y no ocasionen distorsiones de la competencia en el mercado. La Ley 24/2013, en su artículo 17, establece igualmente que los precios voluntarios para el pequeño consumidor (PVPC) se fijarán de forma que en su cálculo se respete el principio de suficiencia de ingresos, aditividad y no ocasionen distorsiones de la competencia en el mercado.

La suficiencia de ingresos se sitúa en la nueva Ley en el artículo 13.4 como integrante del principio de sostenibilidad que debe ser rector de la actuación de las Administraciones Públicas. Cabría preguntarse si ello supone para el regulador una obligación de mayor alcance que la existente hasta ahora en los expedientes tarifarios para la fijación de la TUR, y a partir de la ley 24/2013, del PVPC.

---

<sup>7</sup> Aunque la naturaleza de algunos de los enumerados en el precepto como costes del sistema es discutida por distintos operadores. Puede afirmarse, además, que la referencia expresa que el artículo 13.2 d) hace a partidas de los Presupuestos Generales del Estado destinadas a cubrir el régimen específico de las renovables o el extracoste de las no peninsulares, da argumentos para aseverar que se trata de costes que obedecen a razones de política energética, y que, por tanto, no deberían ser sufragados por los peajes y tarifas eléctricas.

La sujeción al principio de sostenibilidad, del que forma parte la necesidad de que los ingresos sean suficientes para cubrir la totalidad de los costes del sistema eléctrico, parece adquirir un carácter más amplio que se extiende más allá de la determinación del PVPC. Puede entenderse que aplica también a la fijación de los peajes de acceso y cargos asociados a los costes del sistema e incluso a la habilitación, cuando se requiera para alcanzar la suficiencia, de alguno de los que el artículo 13.2 califica como ingresos del sistema, esto es, mecanismos financieros, partidas de los Presupuestos Generales del Estado u otros ingresos.

Al configurarse la sostenibilidad como principio rector de la actuación de la Administración Pública, quedarían vinculados a su cumplimiento los reguladores, de modo que estarán obligados, en todo caso, a articular la suficiencia de ingresos adoptando todos los instrumentos a su alcance.

Además el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico se instrumenta con una segunda determinación en la LSE.

Al objeto de mantener el equilibrio financiero del sistema, y evocando a las normas presupuestarias, cualquier modificación normativa que se adopte tras la entrada en vigor de la Ley 24/2013 requiere, además de la cobertura legal correspondiente y restantes requisitos formales y materiales, la evaluación de su impacto en los costes del sistema, de tal manera que si supone incremento de coste, deberá proponer o la reducción equivalente de otras partidas de coste o un incremento equivalente de ingresos para mantener el equilibrio de ingresos y costes del sistema.

El objetivo perseguido es evitar la acumulación de déficits sucesivos, como ha venido ocurriendo en el pasado, mediante la adopción de disposiciones parciales, con contenidos y características diversas que puedan ir sumando costes sin considerar de su impacto en el equilibrio económico del sistema eléctrico en su conjunto.

La aplicación práctica del precepto requiere para poder realizar el análisis de si existe incremento o no de los costes del sistema y la consiguiente comparación con la situación previa, la determinación del punto de partida del equilibrio de los costes del sistema eléctrico para un ejercicio concreto. Y para ello, debe definirse a qué disposición, acto o documento oficial debe acudir para determinar si estamos ante un incremento de costes, y muy especialmente para proponer, en su caso, la reducción de otros costes o el incremento de ingresos equivalente.

El requisito de que toda medida normativa que se adopte, tras la entrada en vigor de la Ley 24/2013, deba cumplir para mantener el equilibrio “presupuestario” del sistema eléctrico, dado el carácter taxativo del precepto, merecería un análisis jurídico detenido sobre si constituye un requisito de validez de la disposición de que se trate.

### Previsión de evolución de costes e ingresos

El principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema se completa con la obligación de establecer una Previsión de la evolución de las diferentes partidas de ingresos y costes del sistema eléctrico para los siguientes seis años.

La previsión debe ser aprobada por Orden Ministerial, previo acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, y previo informe de la CNMC. A la previsión se le atribuye el mismo rango normativo que a la aprobación de los peajes de acceso a las redes y los costes asociados, así como el establecido para los PVCP y las tarifas de último recurso. El periodo al que debe referirse la previsión es el de seis años, coincidiendo este plazo, por tanto, con los periodos regulatorios que la Ley 24/2013 establece para la retribución de las diferentes actividades reguladas (transporte y distribución), energías renovables con régimen retributivo específico y producción no peninsular con retribución adicional (artículo 14.4 LSE).

La obligación de realizar anualmente la previsión de evolución de las diferentes partidas para los próximos seis años constituye un buen ejercicio de transparencia a la vez que contribuye a dar mayor estabilidad regulatoria a la retribución de las actividades, siendo éste uno de los objetivos perseguidos por la reforma al fijar unos valores unitarios de referencia, que serán únicos y sólo podrán ser revisados al inicio de cada periodo regulatorio.

Con ello se articula un instrumento que, aunque tiene carácter de mera previsión de ingresos y costes, debe ser aprobada por Orden Ministerial, aunque previsiblemente por su naturaleza carecerá de contenido normativo.

Cabe plantearse qué papel juega la Orden Ministerial de Previsión Anual en relación con lo consignado en el apartado 5 del artículo 13. Esto es, si constituye la referencia a la que se debe acudir para determinar si una medida normativa conlleva aumento de costes en relación con la previsión anual, y en este caso, proponer la reducción correlativa en otras partidas de costes o el aumento de ingresos pertinente. ¿Constituye la previsión anual el

cuadro de ingresos y costes con el que confrontar los efectos económicos de toda medida normativa que pretenda adoptarse?

Igualmente, como se indicará más adelante, cabe preguntarse por su virtualidad en relación con los umbrales de los desajustes temporales que pueden dar lugar a la revisión automática de los peajes.

### Desajustes temporales

El principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico se refuerza asimismo con la regulación de los desajustes temporales, que tienen como objeto impedir la aparición de déficits tarifarios. Para ello, se recogen restricciones tasadas para los desajustes temporales anuales así como la obligación de revisión automática de los peajes y los cargos que correspondan si los desajustes superan determinados umbrales. Solo se admite una mínima desviación provocada por circunstancias coyunturales que como tal puedan revertir en el siguiente periodo, sin necesidad de modificación de peajes y cargos. Superados esos umbrales, deben incrementarse los peajes y cargos.

El artículo 19 LSE se dedica a los desajustes temporales entre ingresos y costes del sistema.

En primer término se definen los desajustes temporales: *“Se entenderá que se producen desajustes temporales entre ingresos y costes del sistema eléctrico si como resultado de las liquidaciones de cierre del sistema eléctrico en un ejercicio resultará un déficit o superávit de ingresos”* (Artículo 19.1).

A diferencia del sistema anterior no caben déficits “ex ante”, ni reconocimientos expresos de déficit en la norma. El principio de sostenibilidad implica que “ex ante” las cuentas del sistema deben ser equilibradas. De acuerdo con la Ley, solo puede hablarse de déficit cuando éste resulte del cierre de las cuentas del ejercicio.

De conformidad con esta definición el momento para determinar la aparición de desajustes temporales se sitúa en la “liquidación de cierre del sistema eléctrico”.

La LSE regula las liquidaciones de energía en su artículo 18. En su apartado 2, establece que las liquidaciones de ingresos y costes del sistema eléctrico se realizarán mensualmente por el órgano encargado de las mismas a cuenta de la liquidación de cierre

de cada año. Esta liquidación de cierre, denominación que supone una novedad de la LSE, debe efectuarse con anterioridad al 1 de diciembre del año siguiente al que corresponda.

En consecuencia, el desajuste de un ejercicio económico concreto no puede determinarse hasta que no sea aprobada la liquidación de cierre. La liquidación de cierre constituye en la Ley, y sólo ésta, el acto administrativo que confirma la existencia de déficit o superávit de un ejercicio eléctrico concreto. En las liquidaciones mensuales pueden aparecer desajustes temporales, pero no debemos olvidar que estas liquidaciones tienen el carácter de “a cuenta” de la de cierre de cada año, por lo que en ningún caso son el punto definitorio de la existencia de déficit y de la automática subida de peajes si ésta fuere necesaria, si bien las liquidaciones mensuales constituyen un relevante instrumento para evaluar periódicamente el estado de equilibrio del sistema eléctrico.

Es por ello que además, dada la fecha límite que la Ley da para la liquidación de cierre (1 de diciembre) el incremento automático de los peajes, en caso de superarse los umbrales se realizaría con efectos del ejercicio siguiente al de la aprobación de la liquidación de cierre y, por tanto, en el segundo año siguiente al ejercicio en el que se ha producido el desajuste.

La Ley 24/2013 establece que la liquidación de cierre deberá tener en consideración las partidas de ingresos incorporadas al sistema de liquidaciones hasta dicha fecha provenientes de cualquier mecanismo financiero establecido normativamente y de los Presupuestos Generales del Estado. La interpretación del precepto al indicar que la liquidación de cierre deberá tomar en cuenta las partidas de ingresos “incorporados hasta dicha fecha” da carta de naturaleza a la incorporación de ingresos de este tipo, que previstos para un ejercicio concreto, sin embargo no hayan sido ingresados en la CNMC hasta el ejercicio siguiente siempre que el ingreso se realice antes del 1 de diciembre.

Incluso podría entenderse que caben incorporaciones, con tal que sean efectivas antes del 1 de diciembre, procedentes de dotaciones presupuestarias o mecanismos financieros que sean articulados en el mismo ejercicio de la liquidación de cierre para enjugar déficits del año anterior.

La Disposición Transitoria Decimotercera de la LSE en relación con el procedimiento de liquidaciones establece que seguirá siendo de aplicación el procedimiento ahora existente

recogido en el RD 2017/1997, de 26 de diciembre, hasta el desarrollo reglamentario del procedimiento general de liquidaciones de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 18.2.

Hasta la fecha no ha tenido lugar el desarrollo reglamentario previsto del procedimiento general de liquidaciones de la Ley 24/2013. Por tanto, para la fijación, en su caso, de los desajustes temporales del ejercicio 2014, el primero tras la entrada en vigor de la Ley 24/2013, habrá que acudir a la normativa anterior.

Como se ha indicado en ésta no se recogen las liquidaciones de cierre, sino que se contemplan las liquidaciones definitivas. El RD 2017/1997 no establece plazo para la liquidación definitiva, indicando su artículo 8.3 “que se realizarán liquidaciones mensuales a cuenta de la definitiva, que se efectuará cada año”.

En tanto se produce el desarrollo reglamentario indicado, o se dicte una disposición específica al respecto, para la determinación de los desajustes temporales y, en su caso, la existencia o no de déficit en el ejercicio 2014 con las consecuencias, en su caso, de incremento automático de peajes, habrá que esperar a la liquidación definitiva del año 2014, lo que previsiblemente no tendrá lugar hasta dentro de cierto tiempo<sup>8</sup>.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la misma Ley 24/2013 en relación con el déficit del ejercicio 2013 establece en su Disposición Final Primera que, con anterioridad al 1 de diciembre de 2014, se realizará una liquidación complementaria de la liquidación provisional 14 del ejercicio 2013, incluyendo las cantidades que hasta esa fecha se hayan incorporado provenientes de las correspondientes partidas de ingresos. El posible desajuste de ingresos del sistema eléctrico del ejercicio 2013 se determinará a partir de la liquidación complementaria de dicho ejercicio.

En este caso, y en relación con el déficit del 2013, se toma como referencia, a efectos de su cálculo definitivo, no la liquidación definitiva, ni tampoco la liquidación provisional 14 (última de las liquidaciones provisionales antes de la definitiva) sino que se prevé una liquidación complementaria a la 14, no prevista normativamente hasta ahora.

Esta liquidación complementaria debe realizarse antes del 1 de diciembre de 2014 (obsérvese que es el mismo plazo que para las liquidaciones de cierre determina el

---

<sup>8</sup> Nótese que la última liquidación definitiva de las actividades reguladas del sector eléctrico es la relativa al ejercicio 2010.



artículo 18.2) y en la misma, deben incluirse las cantidades que hasta esa fecha se hayan incorporado procedentes de las diferentes partidas de ingresos.

La liquidación complementaria a la liquidación 14 está prevista para el ejercicio 2013, el último anterior a la reforma operada por la Ley 24/2013, y en consecuencia el último en el que la norma reconoce, de forma expresa y previa, la existencia de un déficit de ingresos por un importe máximo de 3.600 millones de euros. Pero no existe previsión alguna específica en relación con los desajustes del 2014.

En consecuencia, para la determinación de los desajustes temporales del 2014, en tanto no tenga lugar el desarrollo reglamentario necesario o una previsión normativa específica antes, habrá que esperar a la liquidación definitiva de ese ejercicio.

Una vez realizada la liquidación de cierre de un ejercicio, cualquier ingreso o coste que tenga lugar se entenderá como ingreso o coste del ejercicio en que se produzca. Con ello el legislador pretende que, con el decalaje de un solo año, se cierren las cuentas del sistema eléctrico, sin que quepan adiciones o deducciones posteriores. Por tanto, al final del siguiente año deben quedar fijadas de forma definitiva las cuentas del sistema eléctrico del ejercicio anterior.

### **El mecanismo de revisión automática de peajes**

Uno de los efectos que más ha llamado la atención del principio de sostenibilidad financiera y económica del sistema eléctrico ha sido el establecimiento de la obligación de revisión automática de peajes y cargos cuando los desajustes temporales superen determinados umbrales.

El mecanismo permite las desviaciones por debajo de los umbrales, al considerar el legislador que se trata de desviaciones de carácter mínimo, debidas a circunstancias coyunturales y que pueden revertirse en el siguiente periodo sin necesidad de una modificación de peajes y cargos. Esos desfases temporales, a diferencia del sistema anterior, serán financiados por todos los sujetos del sistema de liquidaciones en función de sus derechos de cobro.

Estos sujetos tendrán derecho a la recuperación de las aportaciones realizadas para la financiación de los desajustes resultantes de la liquidación de cierre en las liquidaciones correspondientes a los cinco años siguientes al ejercicio en que se hubiera producido el

desajuste, con un tipo de interés de mercado que se fijará en la orden de peajes de cada año. La redacción del precepto (artículo 19.3) parece indicar que los sujetos financiadores del desajuste empiezan a recuperar sus aportaciones en los cinco años inmediatamente siguientes a aquel en que se hubiera producido el déficit, cuando al ser la liquidación de cierre la que determina el importe del déficit, deberán ser los cinco años siguientes al de la liquidación de cierre, esto supone que terminarán de recuperar el déficit en el sexto año desde que éste se originó.

La Ley prevé de forma expresa que la financiación de las desviaciones transitorias que aparezcan en las liquidaciones provisionales a cuenta también sea soportada por los sujetos citados, de forma proporcional a la retribución que les corresponda en cada liquidación mensual.

Los umbrales para los desajustes temporales establecidos por la Ley 24/2013 son dos. El primero es el 2 por ciento de los ingresos estimados del sistema para dicho ejercicio, de modo que el desajuste por déficit de ingresos en un ejercicio no podrá superar el 2 por ciento de los ingresos estimados.

El segundo límite (“adicionalmente” dice el precepto) consiste en que la deuda acumulada por desajustes de ejercicios anteriores no podrá superar el 5 por ciento de los ingresos estimados del sistema para dicho ejercicio.

La consecuencia, recogida en el artículo 19.2, de superar los umbrales es la revisión de los peajes, o, en su caso, de los cargos al menos en un total equivalente a la cuantía en que se sobrepasen los citados límites.

El precepto merece los siguientes comentarios:

- La determinación de si existe déficit de ingresos en un ejercicio requiere la aprobación de la liquidación de cierre de ese ejercicio, y, por tanto, no tendrá lugar hasta, como límite máximo, el 1 de diciembre del ejercicio siguiente.
- En tanto no se realice el desarrollo reglamentario requerido en relación con el procedimiento general de liquidaciones, es de aplicación el procedimiento establecido en el RD 2017/1997, de 26 de diciembre. En éste no se recogen las liquidaciones de cierre, sino 14 liquidaciones a cuenta y una liquidación definitiva.
- Los umbrales determinados en el artículo 19.2 (2% y 5% ingresos estimados del sistema para ese ejercicio) operan como porcentajes de los ingresos estimados

para el ejercicio. Su aplicación requiere la determinación cierta del parámetro de los ingresos estimados. ¿Adónde debe acudir para esta consideración? El precepto no lo indica. La Ley 24/2013 ofrece para ello por un lado, la Previsión anual de ingresos y costes contemplada en el artículo 13.6, que debe ser aprobada por Orden Ministerial, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, así como también la Orden de peajes de acceso a las redes y cargos asociados a los costes del sistema, que igualmente de conformidad con el artículo 16, debe ser aprobada por Orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Las estimaciones de ingresos de ambas Órdenes Ministeriales para un ejercicio económico concreto deberían coincidir, pero pudiera ocurrir que no sea así, con la consiguiente incertidumbre para la aplicación del artículo 19.2, incertidumbre que debiera evitarse. Por ello, sería conveniente que la Orden de peajes fijase de forma explícita los ingresos estimados del ejercicio a los efectos de lo establecido en los artículos 13.5 y 19.2.

Con carácter general, la Orden de peajes, según determina el apartado 5 del artículo 16, debe tener carácter anual con base a las estimaciones realizadas, por lo que debe contener la estimación anual de los ingresos de ese ejercicio económico. Ahora bien, la Ley admite la revisión de peajes fuera del periodo anual, cuando se produzcan circunstancias que afecten de modo relevante a los costes regulados o a los parámetros utilizados para su cálculo. En caso de que concurren estas circunstancias excepcionales podemos encontrarnos con un ejercicio económico en que haya más de una Orden de peajes, como así ha ocurrido en el pasado, lo que llevaría la dificultad de determinar cuál es la referencia de ingresos estimados del ejercicio a efectos del cómputo de los umbrales del déficit y la consiguiente subida automática de los mismos.

- Los ingresos estimados del sistema, como hemos visto, no sólo comprenden los ingresos que podríamos denominar “internos” del sistema (peajes y cargos) sino también los “externos” (mecanismos financieros y partidas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, así como cualquier otro atribuido por norma legal o reglamentaria) recogidos en el artículo 13.2 de la Ley. Estos últimos no son articulados por la Orden de peajes y cargos, sino que necesitan de otra disposición normativa, en algunos casos con rango de Ley, que los instrumente para su plena

efectividad. De ahí que la Orden de peajes pudiera no recoger de forma completa la estimación de ingresos del sistema.

- Asimismo no debe olvidarse respecto a los ingresos “externos” que la liquidación de cierre debe, por imperativo del artículo 18.2, considerar todas las partidas de ingresos incorporadas al sistema de liquidaciones hasta el 1 de diciembre del ejercicio siguiente provenientes de cualquier mecanismo financiero establecido normativamente y de los Presupuestos Generales del Estado.

De este modo, no solo los ingresos “externos” estimados para completar la suficiencia de ingresos en relación con los costes del sistema pueden ser ingresados en el sistema de liquidaciones a lo largo de todo el ejercicio siguiente, con la consiguiente financiación de los sujetos del sistema hasta su ingreso en la caja de la CNMC, sino que parece que podrían articularse mecanismos o partidas en los Presupuestos más tarde en ese mismo ejercicio, y que no se habrían tenido en cuenta en la estimación de ingresos inicial.

- De la redacción del precepto no queda claro que, para la subida automática de peajes, deban concurrir acumulativamente la superación de los dos límites, que el déficit supere el 2% de los ingresos estimados y que la deuda acumulada por desajustes de ingresos de ejercicios anteriores supere el 5% de los ingresos. El artículo 19.2 incluye el término “adicionalmente”, pero la forma utilizada en los dos primeros párrafos del apartado 2 (el desajuste y la deuda “no podrá superar”) de prohibición para prever en el párrafo siguiente la subida automática de peajes, plantea dudas de que se trate de requisitos concurrentes.
- Por último, la consecuencia de la superación de los umbrales es la obligación de revisar los peajes o, en su caso, los cargos. Esta revisión es obligatoria y debería producirse en cuanto se constate el déficit producido en la liquidación de cierre. Parece que esa es la voluntad del legislador en cuanto el artículo 16.5 establece con carácter general el establecimiento anual de los peajes, dejando a salvo la revisión automática del artículo 19, con lo que parece derivarse que pueden no coincidir temporalmente.

Estas cuestiones, y otras que seguro se plantearán, llevan a considerar la necesidad de un desarrollo reglamentario del artículo 19 de la LSE, que dé certeza a la aplicación de la subida automática de peajes.

En este sentido conviene recordar que la CNMC, en un reciente informe, ha señalado *“Sin embargo, dado que el artículo 19 de la Ley 24/2013 no está desarrollado, no está establecido el mecanismo de revisión automática de los peajes y cargos, cuando se superan dichos límites, ni tampoco el procedimiento transparente a efectos de determinar cómo se miden estos límites, y cuándo dichos límites han sido superados. En particular, podría producirse un exceso sobre los límites establecidos, como resultado de la liquidación de cierre”*<sup>9</sup>.

Asimismo la CNMC constata: *“Según las alegaciones recibidas en el trámite de consulta, sería necesario establecer la forma de proceder en el caso de que en la liquidación de cierre, se pudieran llegar a superar los límites de desajuste establecidos en el artículo 19 de la Ley 24/20137. En particular, cómo se recuperarán las cantidades que pudieran exceder del límite, y el tipo de interés a reconocer”*.

Finalmente la Ley, en aras de la sostenibilidad económica y financiera se refiere a los superávits, algo que actualmente parece lejano en el tiempo, pero que, de producirse, se ingresarán en la caja común de las liquidaciones al atribuírseles la condición de “ingresos liquidables” del ejercicio en curso (habrá que entender que es el de aquel en que se apruebe la liquidación de cierre). La Ley destina los ingresos liquidables a la reducción de las cantidades pendientes de devolución correspondientes a los mismos.

Una última exigencia legal para reforzar el principio de sostenibilidad económica y financiera. Los cargos no podrán ser revisados a la baja mientras las partidas de costes del sistema reflejen pagos que correspondan a deudas pendientes de años anteriores. Se trata de garantizar el pago de las cantidades debidas por déficits anteriores, ahora bien debería haberse precisado qué cargos son los que no pueden ser revisados a la baja, si todos o sólo los destinados a las anualidades del déficit eléctrico.

## Conclusiones

La sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico constituye en la Ley 24/2013 un principio rector de las actuaciones de las Administraciones Públicas y de los sujetos que realizan actividades encaminadas al suministro eléctrico.

---

<sup>9</sup> Informe CNMC sobre el proyecto de RD por el que se regula el procedimiento de cesión de los derechos de cobro del déficit 2013 (Expediente n° IPN/DE/0010/14) de 11 de Septiembre de 2014.

La Ley 24/2013 se planteó como objetivo principal devolver la sostenibilidad financiera al sistema eléctrico, tras sucesivos intentos fallidos con la adopción de medidas excepcionales y de carácter urgente.

La capacidad de satisfacer la totalidad de los costes del sistema eléctrico se articula a través del principio de suficiencia de ingresos, incorporando la LSE una definición legal de ingresos (con carácter abierto) y de costes del sistema.

No podrá adoptarse ninguna medida normativa que conlleve el desequilibrio financiero del sistema. Para ello cualquier disposición que implique mayor coste deberá adoptar la correlativa disminución de otros costes o el incremento de los ingresos necesarios.

El régimen relativo a los desajustes temporales constituye una herramienta para evitar la acumulación de déficits sucesivos, siendo necesario para su aplicación el desarrollo reglamentario del artículo 19 LSE.

Debe determinarse con total certeza igualmente, a través del correspondiente desarrollo normativo, a efectos de su aplicación tanto en relación con la repercusión en los costes de las medidas normativas que vayan a adoptarse como respecto a los umbrales de los desajustes temporales, qué ingresos deben ser considerados como los “ingresos estimados de un ejercicio determinado”.

Asimismo es necesario el desarrollo del procedimiento general de liquidación al que se refiere el artículo 18 de la LSE. Muy especialmente en lo relativo a las liquidaciones de cierre, ya que, en tanto éste no se realice o se dicte una disposición específica al respecto, habrá que acudir a las liquidaciones definitivas. Cuestión que va a plantearse en relación con el ejercicio 2014, primer ejercicio completo tras la entrada en vigor de la Ley 24/2013.

Por todo ello, para valorar la efectividad de la aplicación del principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico y en concreto, de los diversos mecanismos que lo integran, aquí descritos, habrá que esperar a los desarrollos reglamentarios requeridos y su aplicación concreta al cierre del ejercicio 2014.

## **FUNSEAM**

FUNDACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA Y AMBIENTAL 2014