

Perspectiva de impacto de los Fondos Next Generation UE sobre el mercado de la electricidad en España

-Trabajo de Fin de Máster-

**Máster Universitario en Diplomacia y
Organizaciones Internacionales**

**Autora: Sandra Barreiro Cabanas
Tutora: Montserrat Pi Llorens**

Fecha de entrega: 13/05/2022

Contenido

ÍNDICE DE FIGURAS.....	2
ABREVIATURAS.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. FONDOS UE NEXT GENERATION	7
2.1 PRECEDENTES Y OBJETIVOS EN EL CAMPO ENERGÉTICO	9
2.2 PRESENTACIÓN DE LOS FONDOS. MARCO NORMATIVO Y OBJETIVOS	12
2.3 FINANCIACIÓN.....	15
2.4 DISTRIBUCIÓN DEL MRR.....	20
2.4.1. <i>Planes de Recuperación y Resiliencia</i>	22
2.4.2. <i>Proceso de acceso a los fondos</i>	23
2.5 PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA ESPAÑOL	24
3. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA ELÉCTRICO ESPAÑOL	28
3.1 OFERTA DEL MERCADO ELÉCTRICO	28
3.1.1 <i>Producción. Distintos tipos de energía</i>	28
3.1.2 <i>Transporte</i>	29
3.1.3 <i>Distribución</i>	30
3.1.4 <i>Comercialización</i>	31
3.2 MIX ELÉCTRICO	33
3.3 FALLOS DEL MERCADO	38
3.4.1 <i>El precio no es competitivo</i>	39
3.4.2 <i>Concentración empresarial y Cadenas verticales</i>	40
3.4.3 <i>Fallos en el sistema de control de la competencia</i>	43
3.4.3 <i>Margen de beneficio garantizado</i>	44
4. IMPLICACIONES: ¿CONSEGUIRÁN LOS OBJETIVOS?.....	45
5.1 GOBERNANZA DE LOS FONDOS A NIVEL ESTATAL.....	45
5.2 ADJUDICACIÓN DE LOS FONDOS.....	47
5.3 PAPEL DE LAS CONSULTORAS PRIVADAS.....	49
5.4 SITUACIÓN EN EL MERCADO ELÉCTRICO	51
5. CONCLUSIONES.....	54
6. BIBLIOGRAFÍA.....	56

Índice de Figuras

Figura 1 Objetivos del Pacto Verde Europeo.....	10
Figura 2 Reparto de los Instrumentos del NGUE	13
Figura 3 Contribución financiera máxima por Estado miembro de la UE.....	21
Figura 4 Proceso de solicitud de los Fondos	24
Figura 5 Ejes transversales y Políticas Palanca del Plan “España Puede”	26
Figura 6 Curva de oferta del <i>pool</i>	32
Figura 7 Curva de demanda del <i>pool</i>	32
Figura 8 Precio horario de casación	32
Figura 9 Estructura de la generación por tecnologías (01/02/2022)	35
Figura 11 Importaciones españolas de uranio 2018-2022.....	36
Figura 10 Evolución de la presencia de energías renovables en el <i>mix</i> (2018-2022)	35
Figura 12 Países de importación de gas natural (2022)	37
Figura 13 Concentración empresarial en la actividad de generación de electricidad	41
Figura 14 Concentración empresarial en el segmento de distribución.....	42
Figura 15 Estructura territorial de las Distribuidoras.....	42
Figura 16 Concentración empresarial en el segmento de comercialización	43
Figura 17 Fecha de vencimiento de la compra de bonos del BCE.....	51

Abreviaturas

ATR	Acceso de terceros a la red
BCE	Banco Central Europeo
CE	Constitución Española
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CTC	Costes de Transición a la Competencia
ICO	Instituto de Crédito Oficial
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MIBEL	Mercado Ibérico de la Electricidad
NGUE	Next Generation UE
ODG	Observatori del Deute en la Globalització
OMEL	Operador del Mercado Eléctrico
OMIE	Operador del Mercado Ibérico de Energía (Península Ibérica)
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
PERTE	Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RDL	Real Decreto Ley
REE	Red Eléctrica de España
RMRR	Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

La presentación del programa de Fondos Next Generation EU constituye el mayor paquete de estímulo jamás financiado en la historia de la Unión Europea. Por valor de 806.900 millones de euros, este programa está dirigido a la reconstrucción de la economía europea tras las secuelas que ha dejado en la economía de los Estados miembros la pandemia del Covid-19, con la peculiaridad de que no consiste en un sistema de rescate como los que acostumbramos a ver tras una crisis, sino que este paquete de medidas aspira a liderar la transición energética.

La decisión de llevar a cabo tan ambicioso proyecto nos lleva a dos constataciones: la posición unitaria de la Unión Europea en tiempos de crisis, como un avance en el proceso de integración; y la seriedad con la que la Unión persigue los objetivos climáticos.

En primer lugar, el avance en el proceso integrador puede defenderse debido a que esta respuesta a la crisis de la pandemia ha sido mucho más unitaria que en la crisis del 2008, en la que la práctica tradicional consistía en culpar a los países con la peor situación económica y achacar esa situación a su mala gestión o actitud derrochadora. En esta ocasión, la respuesta ha sido coordinada y unitaria, y sobre todo una prueba de gran cohesión política ya que para la financiación de los Fondos, la Comisión Europea se endeudará en nombre de la Unión en los mercados financieros internacionales por primera vez en la historia, a través de los tan polémicos Euro Bonos.

En segundo lugar, la persecución de los objetivos climáticos, pese a no ser algo novedoso en la agenda europea, pasa a ocupar un lugar central en relación con la ejecución de los Fondos.

La Unión Europea cuenta con un dilatado recorrido en materia climática, tanto en cuanto a normativa interna como en la colaboración internacional. Especialmente relevante es en este sentido el compromiso medioambiental de la UE con los objetivos climáticos de las Naciones Unidas en el marco del Acuerdo de París. Es precisamente en cumplimiento de este acuerdo que la Unión Europea publica en diciembre de 2019 el broche de oro en la regulación medioambiental: el Pacto Verde Europeo. Este documento consiste en la materialización de una estrategia de crecimiento y desarrollo sostenible a largo plazo, y establece el objetivo de la reducción del 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030, y el objetivo de la neutralidad climática para 2050.

Por sus características, el Pacto Verde Europeo goza de una aplicación transversal al conjunto de políticas aplicadas por la Unión, por lo que tuvo una importancia central tanto en la concepción de los fondos como en su ejecución.

La ruta marcada por el Pacto Verde ha demostrado ser especialmente relevante en vista de los acontecimientos recientes, particularmente la guerra Rusia-Ucrania. Esta ha provocado un tremendo impacto sobre el conjunto de la Unión, al verse incapaz de imponer sanciones que afecten a sectores estratégicos para Rusia como lo es la venta de gas, ya que esto implicaría un efecto negativo mayor en la economía e industria de los Estados miembros. La Unión Europea depende de la importación de gas ruso en un 40%, respecto a las importaciones de otros países, mientras que Alemania importa un 35%, que podría elevarse si se reanuda la construcción del *Nord Stream 2* (gasoducto que conectaría a Rusia directamente con Alemania), aunque por el momento parece poco previsible, debido a la negativa rusa de abandonar Ucrania y a los esfuerzos de terceros Estados (como EEUU) para impedir su finalización, ya que lo consideran una peligrosa arma política.

En consecuencia, la dependencia energética no solo es relevante en cuanto a la consecución de los objetivos climáticos del Acuerdo de París y para luchar contra el cambio climático, sino que cuenta con un fuerte componente estratégico en la gobernanza global, ya que esta dependencia no permite, como ha sido sobradamente demostrado a la luz de los recientes acontecimientos, llevar a cabo políticas internacionales sin el temor de sufrir devastadores consecuencias en la economía comunitaria.

Es por todo ello, el cumplimiento de los objetivos climáticos y la reducción de la dependencia energética, que una gran parte de los fondos europeos irá destinada a la transición verde, lo que coloca al mercado eléctrico en el punto de mira. Adicionalmente, se deberán cumplir otros objetivos, como el refuerzo del tejido empresarial por medio del apoyo a las PYMEs y el aumento de la competitividad; por lo que las reformas afectan, entre otros, al reforzamiento de la investigación en eficiencia energética y garantías del funcionamiento equilibrado y transparente del mercado.

Por su parte, el sistema eléctrico español lleva años siendo criticado por su ineficiencia tanto energética como de mercado, siendo incapaz de potenciar las fuentes de energía renovables o de deshacerse del carbón; llegando a alcanzar en los últimos meses máximos históricos en el precio del kw/h. Es por ello que los fondos Next Generation se presentan como una oportunidad para liderar una transición verde que derive en una menor dependencia energética y aumente la competitividad. Sin embargo, para ello es prioritario que el grueso de los fondos no sea capturado por las grandes empresas que forman parte del oligopolio eléctrico, olvidando que las pequeñas y medianas empresas han sido las más castigadas por la crisis.

En este contexto, este trabajo analiza los objetivos de los Fondos Next Generation de la Unión Europea, aprobados recientemente (julio del 2021), en relación con el mercado eléctrico español. En particular, estudia cómo las empresas del sector pueden acceder a estos fondos y de qué manera estos van a conseguir sus objetivos de transición.

Concretamente, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿Conseguirán los Fondos Next Generation UE lograr sus objetivos en materia climática y de fortalecimiento del tejido empresarial, o este intento se verá frustrado por los intereses del oligopolio eléctrico español?

La estructura que sigue el trabajo consiste, en primer lugar, en la exposición del contexto en el que surgen los Fondos NGUE y los acuerdos que inspiraron su redacción, junto con un marco teórico de los mismos, en el que se investigan sus objetivos, su financiación, y finalmente su distribución, donde cobran vital importancia los Planes de Recuperación y Resiliencia presentados por cada Estado miembro, donde incluyen los proyectos propuestos para adquirir la financiación europea.

A continuación, y teniendo en cuenta los objetivos de los Fondos expuestos en el apartado anterior, el tercer punto se dedica a la descripción del funcionamiento del sistema eléctrico, con la finalidad de comprender los desafíos a los que se enfrentan los Fondos en la consecución de sus objetivos en el sector eléctrico. Así, el apartado comienza con una descripción de las cuatro actividades en las que se divide la cadena de valor del sector (producción, transporte, distribución y comercialización), continúa con los componentes del *mix eléctrico* –donde se podrá comprobar los porcentajes de energías renovables y no renovables utilizadas para la generación de electricidad, además de exponerse la situación de dependencia energética de materias primas como el gas o el uranio y el largo camino que queda por recorrer para cumplir con el objetivo

europeo de la neutralidad climática para 2050–, y finaliza con la identificación de los fallos del mercado, entre los que destacan la concentración empresarial y las conductas oligopólicas, que chocan frontalmente con el principio de competitividad promulgado por la Unión Europea.

Una vez desarrollado el marco teórico de los Fondos NGUE así como el del sistema eléctrico, el cuarto punto se dedica a analizar las implicaciones de la adjudicación de los fondos a los distintos proyectos presentados; en vista no solo de los datos expuestos en los puntos anteriores, sino también teniendo en cuenta los procedimientos de adjudicación de los fondos –en los que cobran un papel crucial las consultoras privadas–, y las empresas beneficiarias cuyos proyectos fueron aprobadas.

Todo ello permitirá, en última instancia, el pronunciamiento de una serie de conclusiones y críticas relacionadas con el posible impacto de los fondos en el sector.

El enfoque metodológico seguido contiene dos vertientes, una analítica y otra empírica.

La primera se basa, por un lado en el análisis de las fuentes primarias en materia de: legislación europea –principales reglamentos que rigen los Fondos y sus Instrumentos, con especial atención al Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia–, así como comunicaciones de las instituciones europeas e información accesible a través de sus páginas web. De la misma manera, en el ámbito estatal, las fuentes primarias analizadas varían entre la legislación estatal aprobada por urgencia tras la pandemia, la legislación que regula el sector eléctrico, la normativa relativa a la gobernanza de los fondos o el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno a la Comisión.

También han sido de especial ayuda el estudio de fuentes secundarias como guías explicativas de los fondos, monografías y en muchas ocasiones documentos periodísticos cuya información permite obtener una visión más completa de los hechos.

Por otro lado, la metodología utilizada también se acoge a un análisis empírico de datos actuales y gráficas comparativas, que permiten obtener una fotografía de la realidad mucho más veraz y a su vez visualizar intuitivamente la información para facilitar la extracción de conclusiones.

2. FONDOS UE NEXT GENERATION

Tras la declaración por parte de la OMS del brote COVID-19 como una pandemia, el 11 de marzo de 2020, se desató una situación de recesión económica que incluso la Comisión Europea admitió podría ser comparable a la del 2009, el peor año de la crisis económica y financiera. Por ello, tanto las instituciones europeas como las nacionales intentaron paliar esta crisis a través de la puesta en marcha de varios paquetes de medidas.

El primero consistió en la implementación de medidas de rescate y emergencia para frenar los efectos de la pandemia a corto plazo; como la suspensión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento¹ el 23 de marzo de 2020 mediante la activación por primera vez de la cláusula general de salvaguardia, permitiendo el endeudamiento sin límites de los Estados miembros²; el programa de compras de deuda pública y corporativa frente a la pandemia (o PEPP por sus siglas en inglés) del Banco Central Europeo (BCE); la aportación del Banco Europeo de Inversiones para el fondo de emergencia Covid-19 en concepto de préstamos y avales para empresas; el mecanismo SURE de la Unión Europea, destinado a proteger los puestos de trabajo tras la pandemia, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), creado para garantizar la estabilidad financiera de la zona euro y utilizado en esta ocasión para la financiación de la crisis.

España también tomó medidas de excepción de cumplimiento de las reglas fiscales en octubre de 2020, en base al art. 135 de la Constitución Española (CE), y el art. 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que contemplan excepciones³ en caso de “recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria”. Además de las medidas presentadas en diferentes Reales Decretos, cuyos títulos apelan a medidas urgentes para responder al impacto económico del Covid-19⁴; donde destacan la línea de avales del Estado a empresas y autónomos por valor de 140.000 millones de euros⁵, que serían gestionados por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) para avalar y comprar deuda de las empresas⁶; además de la creación por este mismo Real Decreto de un fondo de 10.000

¹ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue concebido en 1997 para mantener unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, evitar el déficit público excesivo y salvaguardar la estabilidad de la zona euro. Estableció un límite al déficit público (el 3% de su producto interior bruto a precios de mercado) y a la deuda pública (el 60% de su producto interior bruto a precios de mercado).

² Esta cláusula fue introducida en la reforma de 2011 de dicho Pacto, después de que la crisis demostrara su necesidad, y permite una desviación coordinada del objetivo presupuestario a medio plazo para los Estados Miembros en una situación de crisis generalizada causada por una grave recesión económica en la zona euro o en la UE en su conjunto, siempre que ello no comprometa la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo y bajo la posibilidad de recomendaciones específicas para cada país por parte del Consejo, a propuesta de la Comisión.

³ AIREF, «Centro documental. Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a la que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», *AIREF*. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/cl%C3%A1usula-escape/Informe-Concurrencia-Circunstancias-Excepcionales.pdf>

⁴ Reales Decretos-ley 7/2020, de 12 de marzo, 8/2020, de 17 de marzo, 11/2020, de 31 de marzo, 15/2020, de 21 de abril y 25/2020, de 3 de julio.

⁵ Adoptada por Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 y ampliada por el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.

⁶ Merece especial atención la línea de avales ya que la cifra total destinada a ellos es, como será expuesto más adelante, concretamente la cantidad total estimada del programa de Fondos NextGenerationUE que España puede solicitar; y la manera en que operan es a través de entidades financieras, que recurrirán a la línea de avales para avalar las operaciones de financiación. El préstamo concedido será garantizado por el Estado, lo cual implica que en el caso de impago de la cantidad prestada, será el Estado en su posición de aval asegurador de las deudas quien

millones de euros gestionados por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) dedicados a la solvencia de empresas no financieras estratégicas afectadas por la pandemia.

El segundo paquete de medidas se inició con la presentación del programa de Fondos Next Generation EU, en palabras de la Comisión Europea *el mayor paquete de estímulo jamás financiado*⁷, por valor de 806.900 millones de euros. Este programa estaría dedicado a la reconstrucción de la economía europea tras la crisis provocada por el Covid-19, llevada a cabo en clave verde y digital. De esta manera, lo que a primera vista puede pasar como un plan para reactivar la economía, se convierte en una valiosa oportunidad y una herramienta para conseguir los objetivos climáticos de la agenda europea. Para ello, el Pacto Verde Europeo o *European Green Deal* juega un papel central, ya que a diferencia de anteriores políticas europeas de apoyo a la sostenibilidad, se constituye como guía y centro de la política económica, calando de manera transversal en todas las políticas europeas. De esta manera el Pacto Verde Europeo se convierte en el hilo conductor de las iniciativas de recuperación de la UE. De hecho, el 30% de los fondos NGUE, en conjunto con el presupuesto a largo plazo de la UE, deberá destinarse a inversiones o gastos relacionados con el medioambiente. Además, todas las inversiones, reformas y gastos de la UE derivadas de los fondos se deberán ajustar a los objetivos del Acuerdo de París y deberán seguir el principio de “no causar daños significativos”, en relación con los objetivos climáticos.

Por último, lo que puede considerarse como el tercer paquete de medidas, se caracterizará por la implementación de políticas de austeridad para hacer frente al pago de la deuda. En este período se volverá a activar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ya que su suspensión de acuerdo a la “cláusula de escape general”, debe recordarse es temporal y no puede poner en riesgo la sostenibilidad fiscal. La vuelta al cumplimiento del mismo se prevé ardua, tras el largo período de endeudamiento de los Estados.

El objetivo de los apartados que siguen consiste en la comprensión del funcionamiento de los fondos NGUE así como de su finalidad, especialmente en relación con el sector energético y concretamente en el mercado eléctrico. Para ello se realizará en primer lugar un recorrido por los acuerdos en materia medioambiental que han inspirado la orientación de los fondos NGUE, seguido por una aproximación más detallada de los fondos en cuanto a su articulación, sus objetivos, los medios de financiación del mismo y finalmente su distribución en la Unión Europea así como en el seno del Estado español.

responda en la proporción correspondiente. Pese a que el ICO no publica las empresas beneficiadas por los avales, ni con qué fin fueron solicitados, tienen la obligación de publicar las operaciones de préstamo relevantes, por lo que se conocieron avales a compañías como Iberia y Vueling; lo que causó el rechazo de diversas organizaciones que se opusieron a este rescate a las aerolíneas tras el Covid, considerando que estas medidas económicas urgentes y sin condiciones sustentan con dinero público uno de los sectores con más impacto medioambiental.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, «Campana contra el rescate público de las aerolíneas • Ecologistas en Acción», *Ecologistas en Acción*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/140333/campana-contr-el-rescate-publico-de-las-aerolineas/>.

E. GONZÁLEZ; M. ESPADA; A. PÉREZ, «Dinero público que no cuida: ¿a qué empresas se está rescatando?», *www.elsaltodiario.com*, fecha de consulta 13 mayo 2022, disponible en <https://www.elsaltodiario.com/multinacionales/dinero-publico-que-no-cuida-a-que-empresas-se-esta-rescatando->.

⁷ «Plan de recuperación para Europa», *Comisión Europea - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

2.1 Precedentes y objetivos en el campo energético

El compromiso medioambiental de la Unión Europea goza de un largo recorrido temporal, que ha permanecido en el tiempo a incluso se ha fortalecido en los últimos años, con objetivos como liderar la transición mundial hacia las energías limpias, ser un referente normativo a escala global y convertirse en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050.

Concretamente, este recorrido se remonta a 1972, cuando los Estados, a consecuencia de la primera conferencia de las Naciones Unidas en materia de medio ambiente, decidieron adoptar una política comunitaria medioambiental que acompañara el crecimiento económico. Más adelante, en 1987 se introdujo con el Acta Única Europea un nuevo título sobre medio ambiente, lo que significó la primera base jurídica para una política común medioambiental⁸. En los posteriores Tratados este compromiso se asentó, estableciéndose la obligación de incorporar la protección medioambiental en todas las políticas sociales de la Unión (con el Tratado de Ámsterdam de 1999), y finalmente implantándose la “lucha contra el cambio climático” como un objetivo específico en el Tratado de Lisboa de 2009, junto con el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros⁹. Más recientemente, en el año 2014 la UE acuerda el Marco de actuación de clima y energía para 2030, donde se aprueban cuatro objetivos relacionados con el mercado energético, concretamente la reducción del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 en comparación con los valores de 1990, dentro del consumo total de energía una cuota mínima de 27% de energías renovables para 2030, un 27% de mejora de eficiencia energética y materializar un mercado interior de la energía.

Pero sin duda, uno de los hitos más importantes en materia medioambiental tiene lugar en la Conferencia de París sobre el cambio climático, celebrada del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015, que constituye el 11º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (CP 21) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), tras la cual se aprueba por 196 Partes el 12 de diciembre de ese año el Acuerdo de París¹⁰. Este acuerdo, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 4 de noviembre de 2016¹¹, es un tratado internacional jurídicamente vinculante sobre el cambio climático cuyo objetivo consiste, principalmente, en limitar el calentamiento global “muy por debajo” de los 2°C, aspirando a limitarlo a 1,5°C. Para implementarlo, los países presentan sus planes de acción climática, conocidos como contribuciones a nivel nacional (NDC), en ciclos de 5 años¹². La UE se comprometió a reducir las emisiones en al menos un 55% para 2030 con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática en 2050, pasando por una transición que exija la actuación de

⁸ «La política de medio ambiente: principios generales y marco básico | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo», fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico>.

⁹ A. SERVI, «La protección del ambiente en el sistema supranacional europeo», 1997, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/T3/T303.html.

¹⁰ «ACUERDO DE PARÍS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO», fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/paris-agreement/>.

¹¹ El Acuerdo de París estuvo abierto a firma a partir del 22 de abril de 2016. La UE ratifica oficialmente el acuerdo el 5 de octubre y este entra en vigor un mes después, el 4 de noviembre, tras cumplirse la condición de ratificación por la cual era necesaria la ratificación de 55 países responsables de al menos un 55% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

¹² «THE PARIS AGREEMENT | UNFCCC», fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.

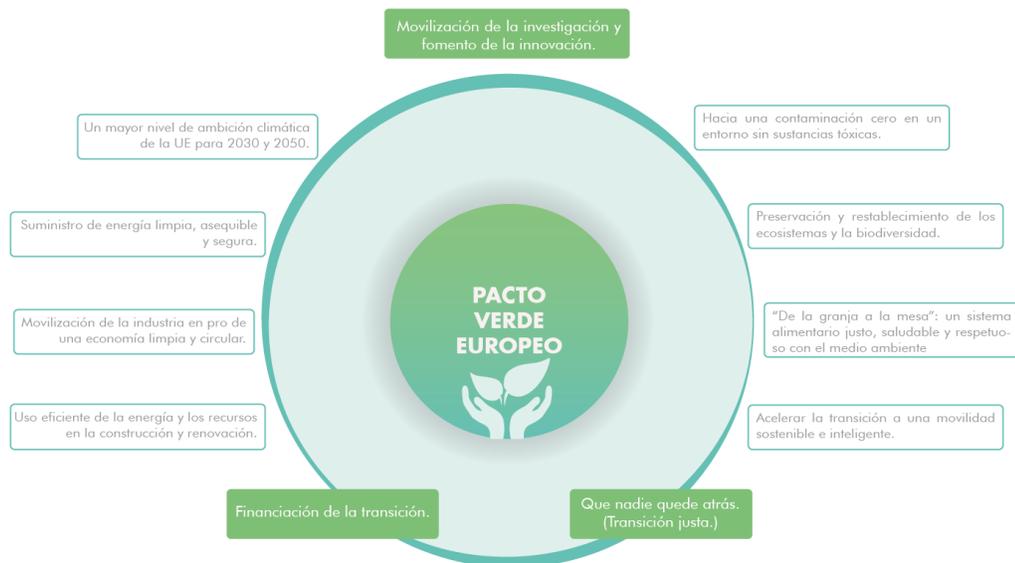
todos los sectores de la economía, que sea socialmente equilibrada y justa y que preserve la competitividad de la Unión¹³.

Es precisamente en cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de París que la Comisión Europea publica en diciembre de 2019 la Comunicación (COM(2019) 640 final)¹⁴ del Pacto Verde Europeo. Este se traza dentro de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y los coloca en el centro de la política económica y acción de la UE.

El Pacto Verde Europeo consiste en la materialización de una estrategia de crecimiento y desarrollo sostenible donde el crecimiento económico se desvincule al uso de los recursos, y donde no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050. Asimismo, hace hincapié en la justicia e integración como valores fundamentales a implementar en la transición. *Todo ello con el fin de lograr una transición eficiente (en términos económicos), y socialmente equilibrada y equitativa, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales en cuanto a los puntos de partida.*

El Pacto Verde Europeo se divide en ocho objetivos (Figura 1).

Figura 1 Objetivos del Pacto Verde Europeo



Fuente: Elaboración propia a partir del Pacto Verde Europeo

De entre ellos, cabe resaltar en primer lugar la “ambición climática de la UE”, que consiste en la elaboración de un plan para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 50% como mínimo de aquí a 2030 al 50% (o un 55% respecto de los niveles de 1990); además de exponer la determinación respecto la neutralidad climática en 2050.

Estrechamente relacionado con este objetivo, se encuentra el de suministro de energía limpia, asequible y segura. Como se expone en el Pacto Verde, “la producción y utilización de

¹³ «Acuerdo de París: el camino de la UE hacia la neutralidad climática», fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/paris-agreement-eu/>.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. El Pacto Verde Europeo. COM(2019) 640 final de 11.12.2019

energía en todos los sectores económicos representa más del 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE”, es por ello que la Comisión insiste con este objetivo en la necesidad de la descarbonización del sistema energético y el desarrollo de un sistema eléctrico basado mayoritariamente en fuentes renovables para conseguir los objetivos climáticos de 2030 y 2050.

Además, todos los objetivos comparten la obligación de “no ocasionar daños”, y es que para garantizar que las políticas europeas cumplen con el Pacto Verde, todas ellas, junto a las demás iniciativas de la UE, deberán participar en la consecución de la neutralidad climática, y por tanto deberán tener en cuenta su impacto medioambiental, y repercusiones sociales y económicas; con el objetivo último de garantizar coherencia entre la legislación actual y las nuevas prioridades.

Adicionalmente, dentro del Pacto Verde Europeo, ocupa un lugar central la Ley Europea del Clima, adoptada el 25 de junio de 2021¹⁵, ya que transforma los compromisos políticos de la Unión Europea en una obligación jurídica. Concretamente, la Ley Europea del Clima establece en la legislación el objetivo vinculante de la neutralidad climática de aquí a 2050 y la reducción del 55% de las emisiones netas con respecto a los valores de 1990 para el 2030; además de limitar la contribución de las absorciones netas al objetivo climático de la Unión para 2030 a 225 millones de toneladas equivalentes de CO₂ a fin de garantizar que se realiza un esfuerzo de mitigación suficiente hasta 2030. Adicionalmente, crea en su art. 3 un Consejo Científico Consultivo Europeo independiente sobre el cambio climático, encargado, entre otras labores, de elaborar informes sobre medidas europeas existentes y propuestas, analizar su coherencia con los objetivos del Reglamento o determinar acciones necesarias para alcanzar los objetivos climáticos de la UE.

Todo esto nos confiere una visión de la importancia que la UE otorga a los objetivos climáticos. En concreto, los objetivos europeos en materia energética juegan un papel clave, estos son claros: reducir la dependencia energética y conseguir la neutralidad climática para 2050 produciendo energía más limpia, estable, competitiva, producida localmente y sostenible¹⁶. Ello tiene por tanto una repercusión directa en el mercado eléctrico, que tendrá que estar a la altura tecnológicamente para cumplir con los objetivos mencionados.

Todo ello, a su vez, necesita de grandes inversiones tanto públicas y privadas, y por ello no ha de sorprender que al menos el 37% de los fondos contenidos en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (que forma parte de los fondos Next Generation UE, como se expone más adelante) se destinará a la financiación de objetivos relacionados con el clima.

Esto demuestra la transversalidad del Pacto Verde en todas las acciones de la UE, incluidos los Fondos Next Generation UE, que además de destinarse a la reconstrucción de una Europa agraviada por los efectos de la pandemia del Covid-19, contribuirán a que esa reconstrucción se lleve a cabo en clave verde, es decir, a que tenga en cuenta y respalde los objetivos climáticos.

¹⁵ «El Consejo adopta la Ley Europea del Clima», fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/06/28/council-adopts-european-climate-law/>.

¹⁶ «ENERGÍA - EUR-LEX», fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/energy.html?locale=es&root_default=SUM_1_CODED%3D18.

2.2 Presentación de los Fondos. Marco normativo y objetivos

A pesar del duro golpe que la pandemia supuso para la economía europea y el desalentador futuro que se auguraba, las instituciones europeas decidieron invertir la situación y contemplarla como una oportunidad para transformar la economía y construir una Europa resiliente a futuras crisis, una Europa más digital y sobre todo, como se ha expuesto, más verde; a través de la puesta en marcha de un paquete de financiación sin precedentes: los Fondos Next Generation EU.

Para tomar esta decisión, la Unión Europea tuvo en cuenta varios factores. En primer lugar, las consecuencias inmediatas de la pandemia y de las drásticas medidas que los Estados miembros se vieron obligados a tomar (como el confinamiento), que fueron la fuerte caída del Producto Interior Bruto, los impactos sobre el empleo, las condiciones sociales, la pobreza y las desigualdades.

En segundo lugar, el impacto económico de la pandemia difiere según el Estado Miembro, así como también difiere en gran medida la capacidad y el riesgo de recuperación de cada uno. Esto conlleva un aumento de la divergencia entre las economías nacionales dentro de la Unión; lo que a su vez supone un riesgo para el mercado único europeo, además de para la cohesión social y territorial.

Por lo tanto la Unión Europea llegó a la conclusión de que una recuperación económica sostenible y resiliente exigía un conjunto de medidas unificadas y coordinadas a escala europea, basadas en el apoyo económico y social solidario entre los Estados miembros.

Todo ello requiere inversiones masivas, y es en este contexto donde se conciben los Fondos Next Generation EU como un instrumento de recuperación, enmarcados en el Reglamento 2020/2094¹⁷, cuya exposición de motivos insiste en la orientación de los fondos hacia el refuerzo de la cohesión entre Estados miembros y el apoyo a la transición ecológica (hacia una economía neutra climáticamente) y digital de la economía; y también recalca la necesidad de garantizar que esta transición sea justa. Los Fondos se integran en el Marco Financiero Plurianual (MFP) o presupuesto a largo plazo de la UE, regulado en el Reglamento 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020¹⁸; y juntos componen una financiación sin precedentes de 2,018 billones¹⁹ de euros²⁰.

En definitiva, los Fondos Next Generation UE fueron constituidos como un instrumento temporal dotado con 806,9 mil millones de euros²¹ (art. 2.1 Reglamento 2020/2094) destinado a financiar la recuperación y modernización económica de la UE tras la pandemia en clave ecológica y digital. NextGenUE contribuye con 6 programas, entre los que se encuentran el

¹⁷ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

¹⁸ Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027

¹⁹ En diversos documentos oficiales se presenta como 1,8 billones de euros, lo que corresponde a precios de 2018. Ambas cifras representan la misma cuantía, pero en precios de 2018 el valor es el nominal, es decir expresado en términos monetarios históricos, y en precios corrientes el valor es el real, es decir el valor nominal tras realizar el ajuste anual de inflación. Por lo tanto, el valor en precios corrientes será el que en realidad reciban los beneficiarios del fondo. Los valores referenciados en adelante serán los reales a menos que se exprese lo contrario.

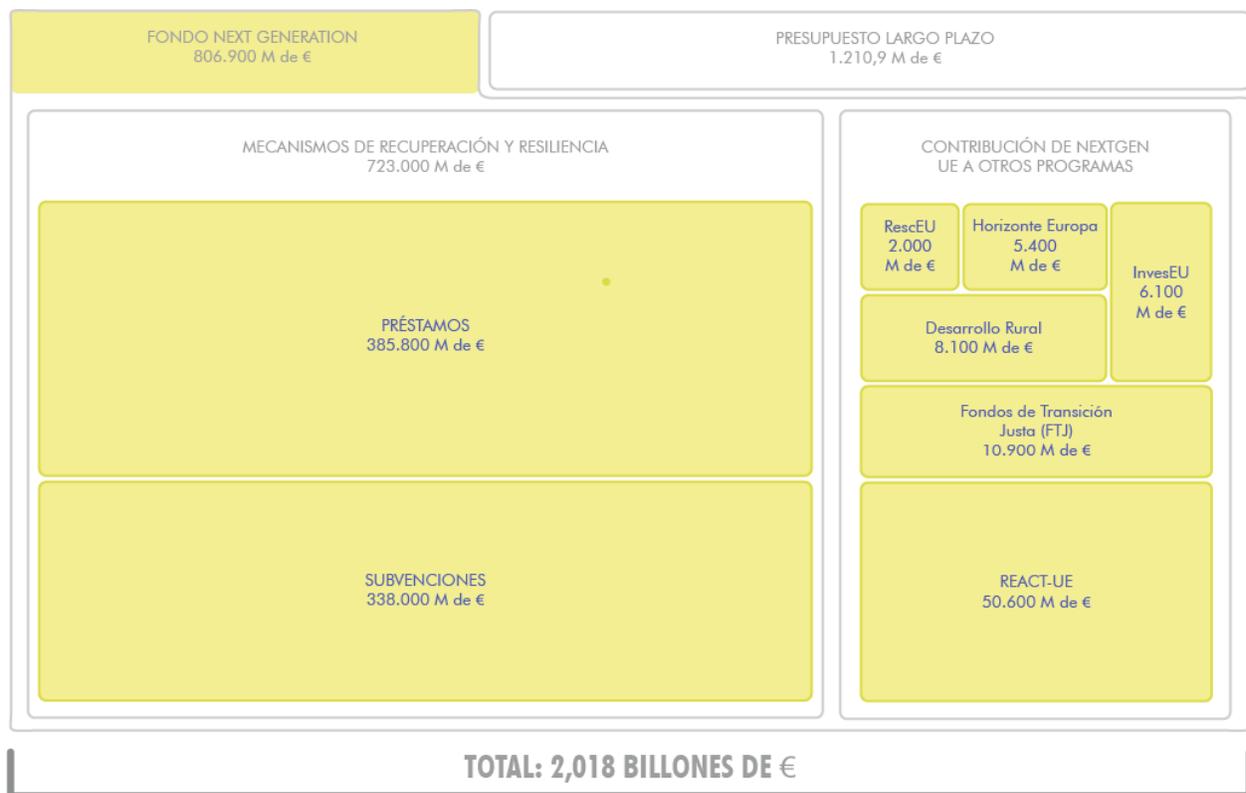
²⁰ «EU budget», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2469.

²¹ 750 mil millones de euros a precios de 2018.

REACT-EU –Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa–, Horizonte Europa –programa marco europeo de investigación e innovación (I+I)–, InvestEU –programa europeo para incentivar la inversión pública y privada–, Programa de Desarrollo Rural, Fondos de Transición Justa –instrumento financiero destinado a apoyar a los territorios con retos socioeconómicos graves derivados del proceso de transición a la neutralidad climática–, y RescEU –reserva europea de capacidades de protección civil ante catástrofes naturales–.

Pero el grueso de Next Generation UE se concentra en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), regulado en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante RMRR), con 723.800 millones de euros, de los cuales 385.800 millones se destinarán a préstamos (art.6.1.a) RMRR) y 338.000 millones a subvenciones²² (art.6.1.b) RMRR).

Figura 2 Reparto de los Instrumentos del NGUE



Fuente: Elaboración Propia

La exposición de motivos del RMRR recuerda de nuevo, en primer lugar, la urgente necesidad de dar una respuesta coordinada tanto a nivel nacional y europeo, a fin de afrontar las consecuencias de la crisis del COVID-19 y paliar los efectos asimétricos que produjo entre los Estados miembros. Esto es porque la experiencia demuestra una reducción de las inversiones en períodos de crisis, lo que el Reglamento considera un enfoque que no es el adecuado ya que frena la recuperación y el crecimiento a largo plazo. Por lo tanto defiende ayudas financieras directas, mediante la creación del mencionado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante “el

²² «PLAN DE RECUPERACIÓN PARA EUROPA».

Mecanismo”), que se transformen en inversiones, concretamente dirigidas a tecnologías ecológicas y digitales, clave para “lograr un crecimiento justo, integrador y sostenible, (...) y alcanzar la neutralidad climática de la UE para 2050”.

El trastorno de las economías nacionales, además de manera desigual, tiene efectos indirectos negativos dentro de la Unión, que dificulta la convergencia en la misma, por lo tanto su mitigación contribuye a reforzar la cohesión económica, social y territorial²³. Por ello, y en vista del art. 4.1 del RMRR, el objetivo general del Mecanismo es “fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión”, y persiguiendo este objetivo se pretende mejorar “la resiliencia, la preparación frente a la crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros”. Por otro lado, el objetivo específico, en vista del art. 4.2 del RMRR consiste en “proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para que alcancen los hitos (...) establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia”.

Pues bien, para lograr estos objetivos, el apoyo financiero irá dirigido a medidas que se refieran a ámbitos políticos de importancia europea, estructurados en seis pilares, expuestos en el art. 3 del RMRR, el cual se refiere al ámbito de aplicación del Mecanismo. Estos pilares son: la transición económica; la transformación digital; un crecimiento inteligente, sostenible e integrador; la cohesión social y territorial; la salud y la resiliencia económica, social e institucional; y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

Previamente se ha remarcado la influencia del Pacto Verde Europeo sobre el conjunto de los fondos NGUE, y, consecuentemente, sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Pues bien, simbólicamente, representando la importancia central del medioambiente en la UE, el primer pilar al que se refiere el art. 3 RMRR es la transición ecológica. Esto convierte un pilar del programa más grande del NGUE (el MRR) en el brazo ejecutor de los objetivos climáticos de la Unión. El respaldo de la transición ecológica al que se refiere este pilar consistiría en “reformas e inversiones en tecnologías y capacidades ecológicas, también en biodiversidad, eficiencia energética, renovación de edificios y economía circular”.

Este, sin embargo, no es el único reflejo del compromiso medioambiental de la UE. La exposición de motivos del RMRR alinea el ámbito de aplicación del MRR con los objetivos climáticos europeos en su párrafo 23; donde resalta la relevancia del Pacto Verde Europeo como estrategia de crecimiento sostenible de Europa, así como “la importancia de combatir el cambio climático en consonancia con los compromisos de la Unión de aplicar el Acuerdo de París y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas”. En este sentido, anuncia que el Mecanismo contribuirá a que se alcance el objetivo de destinar el 30% de los gastos del presupuesto de la Unión a apoyar objetivos climáticos. Para ello, las medidas que el Mecanismo financie, deben contribuir a la transición ecológica y representar al menos un importe que suponga el 37% de la asignación total del plan de recuperación y resiliencia de cada Estado.

Última prueba del empeño en la normativa del MRR en garantizar el seguimiento de los objetivos climáticos, consiste en establecer la obligación para el Mecanismo de financiar únicamente actividades que “respeten plenamente las normas y prioridades de la Unión en materia climática y medioambiental”, y que respeten el principio de «no causar un perjuicio

²³ De hecho, la base jurídica del mencionado reglamento es el art. 175 del TFUE, el cual, entre otras cosas, establece que los Estados miembros deben coordinar sus políticas económicas persiguiendo objetivos enunciados en el art. 174: la cohesión económica, social y territorial.

significativo» en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852²⁴, es decir, a no causar un perjuicio a los objetivos medioambientales. Para ello, la Comisión Europea incluso puso a disposición de los Estados una guía técnica para la correcta interpretación y aplicación de este principio²⁵.

Es decir, no solo el MRR estará dirigido en gran parte a financiar proyectos que contribuyan a la transición ecológica, sino que además el resto de actividades financiadas deberán respetar la normativa climática y no perjudicar los objetivos medioambientales. Todo ello tendrá por tanto un gran impacto en las propuestas planteadas en los planes de recuperación y resiliencia estatales, especialmente en el ámbito energético y concretamente en el eléctrico; sectores que, si consiguen encauzar bien sus propuestas, se podrán beneficiar de una gran cantidad de fondos por estar estrechamente relacionados con la transición ecológica.

2.3 Financiación

En tanto que este paquete de financiación no tiene precedentes, cabe preguntarse cómo la Unión planea financiarlo. En primer lugar cabe aclarar que el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea se financia, por un lado, por los recursos propios de la UE. Estos son los derechos de aduana, una porción del Impuesto sobre el Valor añadido (IVA), contribuciones en base a la Renta Nacional Bruta (RNB) y, desde el 1 de enero de 2021 una contribución por parte de los Estados miembros en base a los residuos de envases no reciclables²⁶.

En diciembre de 2021 se propusieron 3 otras fuentes de recursos propios, que, por supuesto, no crearían nuevos impuestos para los ciudadanos europeos, ya que la unión no posee la facultad de recaudar impuestos y debe respetar la soberanía fiscal de los Estados miembros²⁷.

Estas nuevas fuentes consisten, en primer lugar, en la recaudación de un porcentaje del 25% de lo recaudado en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE o EU ETS²⁸ en las siglas inglesas), en el que las empresas compran y reciben derechos de emisión de gases de efecto invernadero; el 75% restante correspondería a los presupuestos nacionales.

En segundo lugar, el mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono, o CBAM²⁹ en sus siglas inglesas, que implicaría “ajustar el precio” de los productos que entran en la UE procedentes de países terceros que no cuenten con un sistema de derechos de emisión equivalente al RCDE, de manera que se garantice la equidad y competencia justa de las empresas europeas, que se encontrarían en situación de desventaja si solo ellas deben asumir el pago de sus

²⁴ Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088

²⁵ P. O. OF THE E. UNION, «C/2021/1054, Commission Notice Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation 2021/C 58/01», 2021, Publications Office of the European Union, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <http://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5dce0e53-718b-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en>.

²⁶ «Own resources», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources_en.

²⁷ «The next generation of EU own resources», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en.

²⁸ EU ETS – EU Emissions Trading System

²⁹ CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism

emisiones. Está propuesto que sea el 75% de lo recaudado por los Estados miembros mediante este método lo que se destine al presupuesto de la UE.

En tercer lugar se encuentra un último recurso basado en la reubicación de los beneficios de empresas multinacionales para su tributación en países miembros, siguiendo los acuerdos internacionales (en concreto el Pilar 1 del acuerdo entre el G20 y la OCDE) en contra de la evasión fiscal y que manifiestan que la fiscalización de los beneficios debe tener lugar donde se produzca la actividad económica y la creación de valor. En base a esta propuesta, sería un 15% de lo recaudado en base a estos beneficios reasignados lo que los Estados miembros contribuirían al presupuesto de la UE.

En el futuro estas propuestas servirán para hacer frente a la deuda asumida por el programa NextGenUE, sin embargo, en la actualidad las medidas que se han tomado para hacer frente a la financiación del programa se basan en el endeudamiento por parte directa de la UE en el mercado financiero, a lo que se refieren como “gestión de la deuda al estilo soberano”³⁰ donde la Comisión Europea (en nombre de la UE) recaudará en préstamos en torno a 800 mil millones de euros hasta finales del 2026 (el equivalente al 5% del PIB de la UE³¹), lo que significa aproximadamente 150 mil millones de euros al año. Esto convertirá a la UE en la mayor emisora supranacional de deuda³² del mundo³³.

Para contextualizar y apreciar la magnitud de esta operación, es necesario advertir que con anterioridad al programa SURE (relativo al primer paquete de medidas para paliar los efectos de la pandemia sobre el empleo, que proporciona asistencia financiera por valor máximo de 100 mil millones de euros en forma de préstamos de la UE a los Estados miembros) y al NGUE, la Comisión era un emisor a pequeña escala e irregular, con unos volúmenes de emisión de deuda de en torno a los 2 mil o 3 mil millones de euros de media durante el período 2015-2019.

Dado el volumen del préstamo, para llevar a cabo endeudamiento se decidió aplicar una “estrategia de financiación diversificada”³⁴, de manera que la Comisión se asegurase de obtener préstamos de manera más flexible y con las condiciones más ventajosas en el mercado de capitales. Esta estrategia, que se basa en aplicar una combinación de distintos instrumentos de emisión de deuda a corto y largo plazo (Bonos-UE y Letras-UE) a través de distintos medios o técnicas (sindicación y subastas), será desarrollada con más precisión en las líneas que siguen.

Por lo que se refiere a los instrumentos utilizados, la estrategia de financiación diversificada combina bonos a medio y largo plazo (3, 5, 7, 19, 10, 15, 20, 25 o 30 años) conocidos como EU-Bonds (algunos de los cuales se emitirán como Bonos Verdes NextGenerationUE, dirigidos a la financiación de proyectos sostenibles. Los eurobonos serán el

³⁰ «Investor presentation», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/investor-presentation_en.

³¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe semestral sobre la ejecución de las operaciones de financiación de NextGenerationEU con arreglo al artículo 12 de la Decisión de Ejecución C(2021)2502 de la Comisión. COM(2022) 43 final, de 17.2.2022

³² E. BRUSELAS, «La Comisión Europea emitirá 900.000 millones de euros en bonos hasta 2026», *euroefe.euractiv.es*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://euroefe.euractiv.es/section/economia-y-empleo/news/la-comision-europea-emitira-900-000-millones-de-euros-en-bonos-hasta-2026/>.

³³ L. PELLICER, «La UE, nuevo gigante de la deuda | Economía | EL PAÍS», 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://elpais.com/economia/2020-11-06/la-ue-nuevo-gigante-de-la-deuda.html%20,%20https://www.economista.es/renta-fija/noticias/10840575/10/20/La-Comision-Europea-preve-emitir-900000-millones-de-deuda-hasta-2026-para-financiar-los-programas-de-ayuda.html>.

³⁴ «NextGenerationEU diversified funding strategy», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-diversified-funding-strategy_en.

instrumento principal mediante el cual se acceda a la financiación, y concretamente está previsto que mediante los Bonos Verdes (EU Green Bonds) se recaude hasta el 30% de los fondos NextGen, lo cual colocaría a la UE como la mayor emisora de bonos verdes en el mundo. En cuanto a los EU-Bills, estos se utilizarán para responder a las necesidades inmediatas de liquidez de manera rápida y flexible.) con instrumentos de deuda a corto plazo (inferior al año) conocidos como EU-Bills.

La emisión constante de obligaciones de gran magnitud y con amplia gama de vencimientos, aumenta la liquidez en los mercados secundarios de obligaciones del NextGen, lo que facilita la compra-venta de las mismas por parte de los inversores y aumenta el interés que estos tienen por ellas; por lo tanto, el resultado final consiste en la mejora de los precios de las emisiones NextGen.

En cuanto a las técnicas utilizadas para emitir los instrumentos de deuda, la Comisión ha optado por la combinación entre la financiación sindical y la subasta. En el caso de las operaciones sindicadas, la Comisión, en calidad de entidad emisora de la deuda, trabaja con un grupo de entidades financieras que se reparten entre sí la cantidad a financiar. Esta ha sido la herramienta por excelencia usada por entidades supranacionales, debido a que se recurre a ellas cuando por razones de cuantía o tipo de emisora, un solo agente financiero no puede hacerse cargo del préstamo; de hecho ha sido la única herramienta usada por la Comisión con anterioridad, y presumiblemente seguirá recurriendo a ella para la mayor parte de las emisiones de los eurobonos. La otra técnica con la que la Comisión ofrecerá su deuda es la subasta, que consiste en la oferta por parte de la Comisión a las instituciones financieras, las cuales podrán obtener la deuda enviando sus ofertas mediante una plataforma electrónica. Esta técnica es la más utilizada por potencias europeas como Alemania o Francia, y es la única posible para la emisión de EU-Bills. Entre ambas técnicas, se logra atraer la inversión, ampliar y garantizar una base de inversores y por tanto reducir los costes de financiación³⁵.

La estrategia financiera diversificada comienza con una decisión endeudamiento anual máximo que determina las dimensiones de las operaciones que serán llevadas a cabo durante ese período; que va acompañada de la publicación de un plan semi-anual de financiación que contiene los importes previstos para financiar los bonos, la previsión de fechas de subasta de bonos y letras y la previsión del número y volumen de las operaciones sindicadas³⁶. Ello ayuda a mantener una relación de transparencia y previsibilidad con los inversores y demás partes interesadas.

A todo ello le acompaña una estrategia de relaciones transparentes con los bancos que apoyan el programa de emisiones facilitada mediante el *Primary Dealer Network* o Red de Agentes Primarios, donde se presentan las instituciones financieras admitidas según los criterios de elegibilidad establecidos por la Decisión de la Comisión 2021/625 de 14 de abril³⁷.

³⁵ «NextGenerationEU - Funding strategy», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/files/nextgenerationeu-funding-strategy_en.

³⁶ «Funding plans», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/funding-plans_en.

³⁷ Decisión (UE, Euratom) 2021/625 de la Comisión de 14 de abril de 2021 relativa a la creación de la red de operadores primarios y a la definición de los criterios de admisibilidad para los mandatos de liderazgo y coliderazgo de operaciones sindicadas a efectos de las actividades de empréstito de la Comisión en nombre de la Unión y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DOUE L 131/170, 16.4.2021.

La financiación comenzó en un tiempo récord de dos semanas tras superar las condiciones legales, es decir, tras la publicación de la Decisión de recursos propios de la UE³⁸. Así pues, el 15 de junio de 2021 tuvo lugar la primera operación sindicada por valor de 20 mil millones de euros³⁹, y a lo largo de ese año, la Comisión recaudó 130 mil millones de euros.

Todas las transacciones despertaron gran interés por parte de los inversores, lo que implica una alta demanda (según el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución de las operaciones de financiación de NextGenerationEU⁴⁰, los registros de órdenes superaron de siete a catorce veces la oferta) y, por tanto, se efectuaron en condiciones muy ventajosas: el coste medio de financiación para todas las emisiones con vencimientos entre 5 y 30 años efectuadas en el año 2021 fue de un 0,14%. Ahora, según el mencionado informe, las obligaciones crediticias de la Unión cuentan con una cotización semejante a la deuda soberana del centro de la zona euro.

Una vez expuesta la manera en la que se llevará a cabo la financiación, es tan o más relevante si cabe las implicaciones de este método de financiación tanto para la UE como para los Estados miembros. Las actuaciones de la UE en los mercados financieros la convierten en un actor más en los mismos, junto con los estados o las empresas. Los préstamos que recibe la Unión Europea constituyen obligaciones directas e incondicionales de la UE, y la misma está legalmente obligada a atender la misma en base al art. 323 del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante TFUE).

El pago de la deuda está asegurado mediante un sistema de “múltiples capas de protección”⁴¹: en primer lugar, la deuda se satisface con los beneficios generados con los pagos de amortización de los préstamos concedidos por la UE por parte de los beneficiarios de dichos préstamos, el llamado *back-to-back lending* o préstamo cruzado. Los beneficiarios de los préstamos de la UE siempre han cumplido con sus obligaciones crediticias, pero para cubrir el improbable supuesto de que no fuera así, el presupuesto de la UE funciona como segunda capa de protección para que la UE pueda hacer frente a la deuda puntualmente.

Además, concretamente para hacer frente a la deuda generada en el marco del programa NextGen, la UE hará uso del margen presupuestario o margen de maniobra, que consiste en la diferencia entre el techo de recursos propios del presupuesto a largo plazo y el gasto real de los mismos. Este margen se ha incrementado en 0,6 puntos porcentuales hasta 2058 por este motivo, con el fin de que la UE tenga la posibilidad de acudir a financiación del presupuesto comunitario para financiar el préstamo si así fuese necesario.

Pese al ejemplo de unidad y cohesión demostrado por los Estados miembros en la ejecución de este programa de financiación sin precedentes en el Informe referido con anterioridad –en el que se expone la “voluntad de todos los Estados miembros de respaldar el programa”, calificándola como “la expresión más poderosa posible de la solidaridad, además de

³⁸ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DO L 424 de 15.12.2020).

³⁹ L. PELLICER, «Bruselas lanza la mayor emisión de bonos de la UE para financiar la recuperación», *El País*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://elpais.com/economia/2021-06-16/bruselas-lanza-la-mayor-emision-de-bonos-de-la-ue-para-financiar-la-recuperacion.html>.

⁴⁰ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe semestral sobre la ejecución de las operaciones de financiación de NextGenerationEU con arreglo al artículo 12 de la Decisión de Ejecución C(2021)2502 de la Comisión. COM(2022) 43 final, de 17.2.2022.

⁴¹ «Investor presentation», cit. , p. 32

una sólida cohesión política"—; no faltaron voces discordantes en el proceso de negociación, precisamente porque los fondos cuentan con el respaldo directo de los presupuestos comunitarios e indirecto de la solvencia de los países miembros⁴², mediante su contribución a los mismos.

La división palpable de intereses se distribuía entre países “del sur”, donde se incluyen entre otros a Italia, Francia, España y Portugal, defensores de los bonos y por tanto del endeudamiento comunitario; y países “del norte”, incluyendo, entre otros, los Países Bajos, Alemania, Austria y Finlandia, históricamente reacios a estos instrumentos financieros y que consideran las medidas como un rescate al sur⁴³.

Al comienzo de las negociaciones, el ministro de finanzas de Países bajos Wopke Hoekstra habría pedido a la Comisión Europea que realizase una investigación sobre la situación financiera de los países del sur, tras sugerir que algunos países solicitaban dinero para “hacer frente a la pandemia por derrochadores”⁴⁴, mencionando directamente a España: “Bruselas debe investigar países como España por no tener margen presupuestario para luchar contra el coronavirus”. El primer ministro portugués —al frente de las instituciones europeas a favor de los eurobonos y en contra de la Europa nórdica— calificó esta intervención como una “absoluta inconsciencia”, “repugnante” y una postura que “mina completamente el espíritu de la UE”⁴⁵.

Esta situación podría recordar a la no tan lejana crisis del euro en el 2008, salvo por el hecho de que Grecia, la más afectada por entonces, no tenía tanto peso en el PIB de la Unión como ahora lo tienen Italia, España, Portugal y Francia, punto clave para el cambio de posición esta vez a favor de las naciones más golpeadas por la pandemia.

Atención merece también el cambio significativo en la opinión alemana, que en el pasado defendía con economistas como Michael Hüther que los eurobonos actuarían como un incentivo negativo “premiando a los países del sur de Europa por su falta de disciplina presupuestaria”⁴⁶. Este mismo economista, director del Instituto de Economía Alemán en Colonia, declaró en esta ocasión en relación a la crisis del covid-19 que los Estados miembros deberían “repartir los costes de la crisis lo más ampliamente posible”, además de que “los bonos enviarían una fuerte señal de que Europa se mantiene unida”. La inflexible posición de la canciller alemana, quien hizo clara su posición en contra de los eurobonos en varias ocasiones —por ejemplo en el 2010, cuando en el debate de la crisis de la deuda soberana de la eurozona Dña. Merkel declaró que “comunizar los intereses y riesgos no nos va a ayudar” sin haber antes más cohesión en la eurozona; o en el 2012, cuando de manera más firme afirmó que no habría eurobonos “mientras yo viva”—, parece haber encontrado resistencia incluso en su propio partido, el *Christian Democratic Union party* (CDU), donde el político Roderich Kiesewetter resaltó la posibilidad de observar el bono conjunto

⁴² N. SCHERER; E. GONZÁLEZ BRIZ; N. BLÁZQUEZ SÁNCHEZ, «Guía NextGenerationEU: más sombras que luces», *ODG*.

⁴³ A. KERKEMEYER, Bail-out or no bail-out? – Corona Bonds and European Law, *JuWissBlog* Nr. 59/2020, 2020, disponible en: <https://www.juwiss.de/59-2020/>.

⁴⁴ L. PELLICER, «Rutte, el más duro de los ‘halcones’», *El País*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://elpais.com/economia/2020-03-28/rutte-el-mas-duro-de-los-halcones.html>.

⁴⁵ J. MARIA CORTÉS, «Los portugueses frente a Hoekstra, el holandés desatado», *Crónica Global*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://cronicaglobal.lespanol.com/letraglobal/letras/filosofia/portugueses-frente-hoekstra-holandes-desatado_332451_102.html.

⁴⁶ G. CHAZAN, «Coronavirus crisis prompts German rethink on eurobonds», *Financial Times*, 2020. Disponible en <https://www.ft.com/content/8da39299-b257-4e8f-9b83-a84a8930f1c1>

emitido por la Comunidad Europea en 1974 por la crisis del petróleo como un “modelo para hoy”⁴⁷.

Parece que han influido a este brusco cambio en la postura alemana no solo las opiniones de partidos de la coalición del gobierno, sino también las opiniones de la oposición e incluso las posiciones contradictorias en el Consejo Alemán de Expertos Económicos, encargado de asesorar al Gobierno de Merkel.

Por parte del partido de la coalición de gobierno, los Social Demócratas (SPD⁴⁸ en sus siglas inglesas) expresaron a través de su portavoz de asuntos exteriores, Nils Schmid, que los “*coronabonds* ayudarían a mostrar que hemos aprendido de la crisis de la deuda de la eurozona”, además de señalar que las secuelas de esta crisis aún son palpables entre los países que se sintieron abandonados entonces. En cuanto a los diputados de la oposición, los argumentos por parte de Franziska Brantner, portavoz del partido de los Verdes, esgrimieron un tinte de interés propio, en tanto que argumentó que la economía alemana no se podría reactivar “después de esta crisis cuando la mitad del mercado único ya no funciona, es una cuestión existencial”. Por último, aunque Lars Feld, presidente del Consejo Alemán de Expertos Económicos, se mostrara escéptico con la deuda mutualizada, su compañero en el Consejo Achim Truger discrepó afirmando que “lo que cuenta es enviar una señal clara, y es que la financiación está asegurada y que los Estados se mantienen unidos”⁴⁹.

Todo ello, finalmente, permitió superar la brecha existente entre norte y sur y dar comienzo a esta emisión sin precedentes. Con todo, pese al éxito de los eurobonos, y según afirma Johannes Hahn, comisionario europeo de Presupuestos, lo que parece claro es que la intención es que este instrumento de financiación se reduzca a situaciones excepcionales y que no se formalice como un instrumento permanente y a largo plazo⁵⁰.

2.4 Distribución del MRR

El RMRR establece el sistema de distribución del Mecanismo en su Capítulo II, titulado “Contribución Financiera, Proceso de Asignación, Préstamos y Revisión”. Su análisis es de especial interés dada la importancia central del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), ya que copa un 90% de los Fondos NGUE: recuérdese con 723.800 millones de euros a precios corrientes, de los cuales 385.800 millones se destinarán a préstamos y 338.000 millones a subvenciones, de acuerdo con el art. 6.1 RMRR en sus apartados a) y b) respectivamente.

La distribución no se realiza asignando directamente una cantidad a los Estados miembros, sino que serán estos los encargados de solicitar los fondos, justificando sus pretensiones en sus correspondientes planes de recuperación y resiliencia. Para ello, los Estados deben conocer la cantidad máxima que tienen derecho a solicitar, lo que el RMRR califica como “contribución financiera máxima”.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Social Democratic Party of Germany

⁴⁹ G. CHAZAN, «Coronavirus crisis prompts German rethink on eurobonds», cit.

⁵⁰ L. P. MAQUEDA ANTONIO, «Estos eurobonos tienen que verse como algo excepcional», *El País*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://elpais.com/economia/2021-09-29/estos-eurobonos-tienen-que-verse-como-algo-excepcional.html>.

El cálculo de la contribución financiera máxima lo regula el art. 11 RMRR, y se realiza en función a unos parámetros establecidos en el Anexo I del RMRR; entre los que se encuentran el PIB per cápita de cada Estado miembro, la tasa media de desempleo de los últimos cinco años en comparación con la media de la Unión 2015-2019, la caída del PIB real en 2020 y la caída del PIB real en 2020 y 2021 combinados. Asimismo, este anexo establece unos límites a fin de evitar la concentración excesiva de recursos.

Teniendo en cuenta estos parámetros, el art. 11 RMRR establece un cálculo diferenciado según el tipo de prestación. En el caso de las ayudas financieras no reembolsables (es decir, las subvenciones), el 70% de las mismas se calculan en base a la metodología indicada en el Anexo II; mientras que el 30% restante se calculan mediante la metodología que figura en el Anexo III.

Figura 3 Contribución financiera máxima por Estado miembro de la UE

Contribución financiera máxima por Estado miembro de la UE					
	Para el 70% del importe disponible		Para el 30% del importe disponible (importe indicativo basado en las previsiones de otoño de 2020 de la Comisión)		Total
	Porcentaje del total	Importe en miles de euros a precios corrientes)	Porcentaje del total	Importe en miles de euros a precios corrientes)	
Bélgica	1,56%	3.646.437	2,20%	2.278.834	5.925.271
Bulgaria	1,98%	4.637.074	1,58%	1.631.632	6.268.706
R. checa	1,51%	3.538.166	3,41%	3.533.509	7.071.676
Dinamarca	0,56%	1.303.142	0,24%	248.604	1.551.746
Alemania	6,95%	16.294.947	9,01%	9.324.228	25.619.175
Estonia	0,32%	759.715	0,20%	209.800	969.515
Irlanda	0,39%	914.572	0,07%	74.615	989.186
Grecia	5,77%	13.518.285	4,11%	4.255.610	17.773.895
España	19,88%	46.603.232	22,15%	22.924.818	69.528.050
Francia	10,38%	24.328.797	14,54%	15.048.278	39.377.074
Croacia	1,98%	4.632.793	1,61%	1.664.039	6.296.831
Italia	20,45%	49.935.755	20,25%	20.960.078	68.895.833
Chipre	0,35%	818.396	0,18%	187.774	1.006.170
Letonia	0,70%	1.641.145	0,31%	321.944	1.963.088
Lituania	0,89%	2.092.239	0,13%	132.450	2.224.690
Luxemburgo	0,03%	76.643	0,02%	16.883	93.526
Hungría	1,98%	4.640.462	2,45%	2.535.376	7.175.838
Malta	0,07%	171.103	0,14%	145.371	316.474
Holanda	1,68%	3.930.283	1,96%	2.032.041	5.962.324
Austria	0,95%	2.231.230	1,19%	1.230.938	3.462.169
Polonia	8,65%	20.275.293	3,46%	3.581.694	23.856.987
Portugal	4,16%	9.760.675	4,01%	4.149.713	13.910.387
Rumanía	4,36%	10.213.809	3,90%	4.034.211	14.248.020
Eslovenia	0,55%	1.280.399	0,48%	496.924	1.777.322
Eslovaquia	1,98%	4.643.840	1,63%	1.686.154	6.329.994
Finlandia	0,71%	1.661.113	0,41%	424.692	2.085.805
Suecia	1,24%	2.911.455	0,36%	377.792	3.289.248
EU27	100,00%	234.461.000	100,00%	103.508.000	337.969.000

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo IV del RMRR

Pues bien, en base a esta distribución, el RMRR revela en el Anexo IV la contribución financiera máxima de cada Estado miembro relativa a las ayudas financieras no reembolsables, una vez aplicados los métodos de los Anexos I, II y III. Destaca la contribución financiera máxima de España e Italia respecto del total –los países más afectados por la primera ola de la pandemia–, llamativamente mayor que la del resto de los Estados miembros. Por un lado, España cuenta con la mayor contribución financiera máxima del 20’57%, mientras que Italia, en el segundo puesto, cuenta con un 20’38%; lo que en conjunto les otorga el 40’95% del total de las subvenciones previstas en el MRR.

Por otro lado, en el caso de las ayudas en forma de préstamos, el art. 14.3 RMRR advierte que estas son suplementarias a las subvenciones, es decir, en el caso de que sus planes nacionales necesiten una financiación superior a la fijada en la contribución financiera máxima de cada Estado, este podrá solicitar préstamos que en todo caso no podrán ser “superiores a la diferencia entre el coste total del plan de recuperación y resiliencia, revisado si procede, y la contribución financiera máxima” (art. 14.4 RMRR); y a su vez, el art. 14.5 RMRR impone que “el importe máximo de la ayuda en forma de préstamo para cada Estado miembro no excederá del 6,8 % de su RNB en 2019 en precios corrientes”.

Todos estas las prestaciones financieras destinadas a los Estados miembros tienen un límite temporal para ser efectuadas en su totalidad, esta fecha es el 31 de diciembre de 2026. Para entonces, ambas las contribuciones financieras y, en su caso, los préstamos, deberán haber sido efectuados (art. 24.1 RMRR).

Concretamente, y con el objetivo de concentrar la ayuda financiera en los primeros años tras la pandemia, se establece otro límite temporal en el art.12.2 RMRR. Según este, los fondos del MRR correspondientes a las subvenciones deberán estar comprometidos o asignados en un 70% a más tardar el 31 de diciembre de 2022, y el 30% restante entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023.

En el caso de los préstamos, el art. 14.1 RMRR establece también el día 31 de diciembre de 2023 como fecha límite para que la Comisión conceda un préstamo al Estado miembro que lo solicite.

2.4.1. Planes de Recuperación y Resiliencia

Como ya se ha adelantado, los Estados miembros que deseen solicitar la ayuda, lo deberán hacer a través de un procedimiento que comienza con la presentación a la Comisión de sendos Planes de Recuperación y Resiliencia, los cuales debieron presentarse formalmente a más tardar el 30 de abril de 2021 (art. 18.3 RMRR), y cuya regulación se encuentra en el Capítulo III del RMRR.

Concretamente, como establece el art. 17.3 RMRR, a la hora de la redacción de los planes los países miembros deben ser “coherentes con los retos y prioridades específicos de cada país, determinados en el marco del Semestre Europeo, así como con los determinados en la recomendación más reciente del Consejo sobre la política económica”, además de la coherencia con los programas nacionales de energía y clima.

Los planes deben estar debidamente motivados y justificados, por ello el art. 17.4 RMRR detalla los elementos que deben figurar en los planes, de entre los cuales destacan: una explicación de en qué manera sus medidas representan una respuesta “integral y adecuadamente equilibrada a la situación económica y social del Estado miembro, contribuyendo así de manera adecuada a todos los pilares”, de qué manera contribuyen a la consecución de los objetivos del Mecanismo, y cómo se garantiza que ninguna de las medidas causen un perjuicio significativo a objetivos medioambientales. En la línea de los asuntos climáticos, los planes deberán precisar una explicación de cómo las medidas contribuirán a la transición ecológica, y de si representan un importe equivalente a como mínimo el 37% de la dotación total del plan de recuperación y resiliencia. De la misma manera, deberán precisar los costes estimados, los hitos y objetivos, y las medidas previstas para su seguimiento y ejecución.

2.4.2. Proceso de acceso a los fondos

Una vez los Estados miembros hayan presentado los correspondientes planes, la Comisión será la encargada de evaluarlos en el plazo de dos meses a partir de la presentación oficial. En la evaluación de la Comisión, regulada en el art. 19 RMRR, esta tendrá en cuenta la información disponible sobre los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo, así como la justificación y los elementos facilitados por los mismos. De nuevo, en esta fase se recalca que se tendrá en cuenta, entre otros, lo expresado en el programa nacional de reformas y en el plan nacional de energía y clima de cada Estado, recordando la importancia central de los objetivos climáticos europeos.

La Comisión, teniendo en cuenta la información anterior y en vista del art. 19.3 RMRR, evaluará la “pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia” de los planes de recuperación y resiliencia, siguiendo los criterios contenidos en este mismo artículo.

Para ello, la Comisión redactará una propuesta que, en el caso de evaluación positiva del plan de recuperación y resiliencia, deberá establecer las reformas y proyectos de inversión que el Estado miembro ejecutará, así como los hitos y objetivos que debe cumplir.

También deberá incluir, por un lado, el importe de la ayuda en forma de préstamo en caso de que el Estado miembro lo hubiera solicitado; y por otro lado, el importe de la contribución financiera no reembolsable, la cual se calcula en base a los costes totales estimados en los planes de recuperación y resiliencia –de manera que si los costes totales estimados del plan de recuperación y resiliencia son iguales o superiores al importe máximo de contribución, este último será el importe de la contribución financiera asignada; mientras que si los costes estimados son inferiores al importe máximo de contribución, la contribución financiera asignada a ese Estado miembro se corresponderá con los costes estimados del plan–.

En el caso de que la Comisión considere que no se han cumplido de forma satisfactoria los criterios marcados por el art. 19.3 RMRR, no tendrá lugar la asignación de ninguna contribución financiera.

A continuación, el Consejo, en vista de la propuesta de la Comisión y dentro de las 4 semanas siguientes, deberá aprobar mediante una decisión de ejecución la evaluación del plan de recuperación y resiliencia. Tras esta decisión, la Comisión y el Estado miembro correspondiente especificarán de común acuerdo el calendario para el seguimiento y la ejecución y las medidas tomadas para llevarlo a cabo, así como los indicadores referentes al cumplimiento de los hitos y objetivos, entre otros.

Una vez adoptada por el Consejo la decisión de ejecución, la Comisión acuerda con el Estado miembro correspondiente un compromiso jurídico individual, al que se refiere el art. 23 RMRR. Tras un plazo de 2 meses desde la adopción por parte de la Comisión del compromiso jurídico, y cuando así lo solicite un Estado miembro, comienza el período de prefinanciación, regulado en el art. 13 RMRR, en base al cual la Comisión realiza un pago de prefinanciación al Estado miembro en cuestión por importe de hasta el 13% de la contribución financiera y, si procede, de hasta un 13% del préstamo⁵¹.

Posteriormente, el resto de pagos de las contribuciones financieras y, en su caso, los préstamos, que correspondan hasta el 31 de diciembre de 2026, se llevarán a cabo por tramos, y quedarán condicionados al cumplimiento de los hitos y objetivos marcados en la decisión de

⁵¹ Los porcentajes se calculan sobre el importe de la contribución financiera y, si es el caso, del importe del préstamo que se indican en la propuesta de la Comisión.

ejecución del Consejo. Por ello, para acceder a los pagos, los Estados deben presentar una solicitud de pago a la Comisión, justificando haber alcanzado los correspondientes hitos y objetivos convenidos. Estas solicitudes podrán ser presentadas un total de 2 veces al año (art. 24.2 RMRR).

A continuación, la Comisión deberá evaluar si, efectivamente, el Estado correspondiente ha cumplido satisfactoriamente los oportunos hitos y objetivos, para lo cual contará con un plazo de 2 meses. Para ello, podrá contar con la asistencia de un grupo de expertos (art. 24.3 RMRR). En primer lugar, realizará una evaluación preliminar sobre este cumplimiento, que presentará al Comité Económico y Financiero. Seguidamente, este emitirá un dictamen que la Comisión tendrá en cuenta para su evaluación definitiva (art. 24.4 RMRR). Si finalmente la evaluación de la Comisión es positiva, esta adoptará a su vez otra decisión, sin demora indebida, por la que se autorice el desembolso de la contribución financiera y, en su caso, del préstamo (art. 24.5 RMRR). Si en el caso contrario, la evaluación de la Comisión es negativa –es decir, si esta determina que no se han cumplido los hitos y objetivos correspondientes–, se suspenderá el pago de una parte o la totalidad de la contribución financiera y, en su caso, del préstamo; suspensión que perdurará hasta que el respectivo Estado miembro tome “las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos” (art. 24.6 RMRR).

Figura 4 Proceso de solicitud de los Fondos



Fuente: Elaboración propia

En último lugar, pasado el 31 de diciembre de 2026, fecha límite para efectuar todos los pagos de las contribuciones financieras y, en su caso, los préstamos, el 1 de enero de 2027 dará comienzo el periodo de devolución de la deuda, que llegará a su término en el año 2058⁵².

2.5 Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia Español

Siguiendo el proceso marcado por la Comisión, España presentó su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el 27 de abril de 2021, también llamado “Plan España Puede” (en adelante “el Plan”), con el triple objetivo de lograr en el corto plazo la recuperación tras la crisis sanitaria, a medio plazo lograr una transformación estructural y a largo plazo llevar a cabo un desarrollo sostenible y resiliente.

Para la financiación de los proyectos de inversión y reformas estructurales que propone el plan, España podría recibir un total de 140.000 millones de euros por vía del instrumento de

⁵² L. P. MAQUEDA ANTONIO, «“Estos eurobonos tienen que verse como algo excepcional”», cit.

financiación del MRR. Dentro de estos, 69.500 millones de euros se corresponden a subvenciones o transferencias no reembolsables, mientras que los 70.000 millones restantes se corresponden al volumen máximo en concepto de préstamos⁵³ al que España puede acceder, pese a que por el momento España planea solicitar únicamente subvenciones.

En la justificación del Plan de su adaptación a los seis pilares del MRR, este hace referencia a la transición verde (primer pilar), mencionando su contribución a la Agenda 2030 de Naciones Unidas o al Pacto Verde Europeo. Adicionalmente, el Plan coloca la transición ecológica en una posición central anunciando destinar un 40,29% de la inversión a la misma.

En cuanto a su estructura, el Plan se divide en cuatro ejes transversales que orientan todas las políticas existentes, donde de nuevo se coloca en primer lugar un eje consistente en el impulso de la transición verde –específicamente contiene objetivos como la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la economía, el desarrollo del almacenamiento de energía y la energía circular, entre otras–. El segundo eje se centra en la transición digital –en línea con la estrategia digital europea y la Agenda España Digital 2025–, el tercer eje promueve la cohesión social y territorial de España –mediante propuestas de cara al refuerzo del sistema educativo, del sistema fiscal, los empleos de calidad, etc.–, y por último, el cuarto eje se enfoca en la igualdad de género –a través de medidas transversales como elevar la tasa de empleo femenino, elevar el potencial educativo o reducir la brecha salarial–.

Estos cuatro ejes, orientan las llamadas “políticas palanca”, las cuales se dividen en diez y consisten en: (I) la agenda urbana, la lucha contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura, (II) la resiliencia de las infraestructuras y ecosistemas, (III) Transición energética justa, (IV) la modernización de la Administración, (V) la modernización y digitalización del tejido industrial, (VI) la apuesta por la ciencia y el refuerzo del Sistema Nacional de Salud, (VII) el impulso de la educación y la formación profesional continua, (VIII) el desarrollo de la nueva economía de los cuidados y políticas de empleo, (IX) el impulso de la industria de la cultura y el deporte, y por último (X) la modernización y refuerzo del sistema fiscal.

⁵³ GOBIERNO DE ESPAÑA, «Plan de Recuperación», fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.mptfp.gob.es/portal/prtr.html>.

Figura 5 Ejes transversales y Políticas Palanca del Plan “España Puede”



Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, “España Puede”

Pues bien, el conjunto de estas 10 palancas recogen un total de 30 “componentes”, dentro de los cuales se articulan los programas de inversiones y reformas concretas.

De especial interés para el presente trabajo es la palanca III, que además de confirmar el compromiso español con las prioridades ambientales reflejadas en el Pacto Verde, persigue los objetivos ya fijados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (en adelante PNIEC) 2021-2030. Este último adquiere gran importancia ya que constituye “la guía para el diseño de las reformas e inversiones del Plan relacionadas con la transición verde”.

Los componentes recogidos en esta palanca son cuatro⁵⁴: el despliegue e integración de energías renovables; infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento; hoja de ruta del hidrógeno renovable; y una Estrategia de Transición Justa.

El primer componente dedicado al despliegue e integración de energías renovables, hace referencia al PNIEC ya que este prevé un crecimiento de la penetración de las energías renovables en el consumo de energía final en España; concretamente, en el ámbito eléctrico el objetivo es una representación del 74% en el año 2030. Para ello, el plan propone cuatro medidas: desarrollar un marco normativo claro que promueva la inversión privada en renovables; la consolidación de la cadena de valor industrial en las renovables; el apoyo al desarrollo e innovación de tecnologías de generación renovable; y el desarrollo de oportunidades laborales relacionadas con el desarrollo de las renovables.

De la misma manera, el cuarto componente dedicado a la Transición Justa también hace referencia al PNIEC. Esto se debe a que este último planea la reducción de la emisión de los gases efecto invernadero de aquí a 2030 en un 23% respecto a los niveles de 1990, y, en tanto que el carbón (usado en la generación de energía eléctrica) es la fuente de energía más contaminante,

⁵⁴ Desarrollo en las págs. 150 y siguientes del Plan.

el cierre de las centrales térmicas de carbón es fundamental para conseguir ese objetivo. Sin embargo esto implica la pérdida del empleo de los trabajadores de estas centrales con su consecuente repercusión sobre la economía local. Por lo que este componente pretende minimizar los efectos de la transición verde.

Por lo tanto, el Plan –y más concretamente la palanca III– incide en la lucha por el “desarrollo de un sector energético descarbonizado, competitivo y eficiente”; además de pretender aportar un marco normativo previsible y aprovechar el potencial renovable de España “para reforzar la competitividad de cara a los mercados domésticos y de exportación”.

Para comprender los desafíos que el Plan pretende abordar y las dificultades a las que se enfrenta al pretender implementar todas las reformas e inversiones en el campo energético y, concretamente en el sistema eléctrico, es necesario comprender con antelación el funcionamiento del mercado de la electricidad en España, a lo que se dedicarán los siguientes títulos.

3. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA ELÉCTRICO ESPAÑOL

Una vez se ha expuesto el marco normativo y funcional de los Fondos NGUE y sus objetivos, así como los objetivos marcados por el Plan “España Puede” en cuanto al sector energético –los cuales afectan directamente al sector eléctrico–, en este apartado, el objetivo consiste en analizar el sistema eléctrico español con el fin de localizar y comprender los retos y dificultades a los que se enfrenta la implementación de los mismos.

Para ello, se examinarán las cuatro actividades principales que forman la oferta en este mercado: la producción o generación de electricidad, el transporte, la distribución y la comercialización; a continuación se expondrá la composición del *mix energético* del sistema eléctrico, que determina las tecnologías y fuentes utilizadas para la generación de electricidad; y por último se realizará una reflexión sobre la eficiencia del mercado y sobre los fallos que presenta.

3.1 Oferta del mercado eléctrico

El entramado operativo del sistema eléctrico se puede dividir en cuatro actividades principales: Producción, transporte, distribución y comercialización. La liberalización del sector en 1997 llevó a una intensa desregularización de las actividades de producción y de comercialización, que se pueden realizar en plena libertad de establecimiento y contratación⁵⁵, con la intención de acercar este mercado al teórico modelo de competencia perfecta y aumentar la productividad rebajando el precio. Por otro lado, las actividades de transporte y distribución no siguen el mismo camino, estas son actividades intensamente reguladas, especialmente en materia de implantación y operación de las redes eléctricas. Esto se debe a que no es admisible un sector con múltiples redes eléctricas, es decir, no es viable el establecimiento de una red eléctrica privada de cada empresa. Por lo tanto existe un modelo de única red, que está basado en el “principio de generalización de acceso de terceros a la red” (ATR); esto quiere decir que la red tiene que resultar accesible a los agentes para poder efectuar las transacciones de energía concertadas libremente, y las condiciones de explotación deben ser homogéneas para todas las empresas que la utilizan. Esto garantiza la plena libertad de producción y venta de electricidad por parte de las productoras y comercializadoras.

En conclusión, la liberalización del suministro eléctrico pretendía una libre producción y compra-venta de electricidad utilizando las antiguas redes privadas que se pusieron al servicio de los agentes de transporte y distribución bajo una regulación gubernamental igual para todos.

A continuación, sigue una aproximación más detallada de estas actividades, que forman la oferta de electricidad para los consumidores finales.

3.1.1 Producción. Distintos tipos de energía

Esta actividad consiste estrictamente en la producción de electricidad mediante las técnicas de generación de energía. En primer lugar, resulta fundamental clarificar que el sistema eléctrico forma parte de un sistema más amplio: el sistema energético, el cual se encarga de generar energía en plantas con diferentes tecnologías, estructuras de costes e implicaciones

⁵⁵ M. A. TORRES LÓPEZ; E. ARANA GARCÍA; L. MORAL SORIANO (EDS.), *El sector eléctrico en España: competencia y servicio público*, Comares, Granada, 2007., p.84.

ambientales, denominadas en su conjunto el “mix energético”. Este está formado por un lado por las plantas térmicas —que generan energía quemando combustibles fósiles como el carbón, el gas natural o los fuelóleos, por lo que provocan un fuerte impacto ambiental; aunque como contrapartida, permite flexibilidad a la hora de producir energía, incluso de forma intermitente, regulando la combustión a conveniencia—, por otro lado, las plantas nucleares —las cuales hacen uso del uranio para generar energía, elemento garantizado vía importación pero cuya elevada radioactividad genera importantes riesgos medioambientales ligados a los accidentes en la generación o almacenamiento que resulten en escapes de esta substancia; además de resultar ineficientes ya que debido a razones técnicas deben permanecer en funcionamiento continuo y no se ajustan a los altibajos de la oferta y demanda— y por último las plantas hidráulicas, así como los parques eólicos, fotovoltaicos, y otras fuentes renovables como la biomasa, la geotérmica o la mareomotriz —que como punto claro a favor hacen uso de recursos que se renuevan de forma natural con costes variables prácticamente nulos (agua, viento, sol...) y no vierten substancias contaminantes, pero como debilidad, dependen de las condiciones climatológicas para generar su producción, lo que las hace menos flexibles en su oferta—⁵⁶.

Una vez expuesta la estructura de la generación de energía, se puede concluir que toda la demanda energética se abastece con cinco tipos de recursos: el petróleo, el gas, energía nuclear, carbón y las energías renovables. Estos son la fuente de energía primaria, la cual pasa por un proceso de transformación y transporte —desde el yacimiento, pasando por la planta de transformación, hasta el consumidor final— para convertirse en la energía final, que será la energía que se utiliza en los puntos de consumo (por ejemplo, la electricidad o el gas que usamos en nuestros hogares).

3.1.2 Transporte

El fin de esta actividad es transportar la electricidad de más de 220kV. Se hace a través de las redes de alta tensión, que se utilizan para transportar la electricidad a grandes distancias, desde las productoras hasta las subestaciones eléctricas. Esta actividad presenta unas características favorables a la creación de un monopolio natural, ya que resulta no solo poco ecológico y excesivamente costoso, sino también contraproducente que cada empresa oferente instale su propia red de alta tensión.

Hasta 1984 las productoras eran también las propietarias de las redes de transporte, pero en esta fecha el gobierno del PSOE dio paso a la creación del organismo Red Eléctrica de España (REE) en aplicación de la Ley 49/1984, de 26 de diciembre, con una mayoría de capital público a través de la SEPI. Sus funciones serían la actuación como transportista, gestor técnico a escala nacional (coordina las restricciones de las redes para evitar que se produzcan incidencias que limiten la libertad de contratación) y operador del sistema (para garantizar la transparencia de la utilización de la red), aunque esta última función pasó en 1998, con la llegada del PP al gobierno, a ser competencia del nuevo organismo OMEL (creado como sociedad privada)⁵⁷. El cambio de gobierno ese mismo año supuso otro cambio sustancial: REE fue privatizada, con la decisión del gobierno de que parte creciente de su capital cotizara en bolsa, aunque mantenía el deber de garantizar el acceso a la red a todos los operadores que desearan participar en el mercado.

⁵⁶ E. PALAZUELOS MANSO, *El oligopolio que domina el sistema eléctrico: consecuencias para la transición energética*, Ediciones Akal, Madrid, 2019., p.33.

⁵⁷ *Ibid.* p.252

No obstante, en su posición de monopolista en este sector de la actividad eléctrica, la REE mantiene una relación especial con los poderes públicos. Debido a que esta actividad está regulada, el gobierno fija cada año, a propuesta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la cantidad que recibirá la REE en concepto peaje por la utilización de la red, que posteriormente será trasladada al precio final de los consumidores. Esta retribución intenta cubrir los costes en los que incurre REE, como los de explotación, operativos y de amortización de la inversión realizada, añadiendo también un margen de beneficios que, en realidad, consiste en la práctica totalidad de sus ingresos.

Adicionalmente, es necesario advertir que REE, en calidad de organismo privado, comenzó a realizar inversiones en el extranjero y en actividades ajenas al mercado de la electricidad. Surge pues la duda de si estas actividades lucrativas son procedentes, ya que en el hipotético caso de que realizase una gran inversión adversa que afectase a su situación financiera, deberían los poderes públicos rescatarla en base al cumplimiento de sus funciones estratégicas y garantistas del buen funcionamiento del sector eléctrico.

Por lo tanto, en síntesis, el gobierno realmente garantiza a una empresa privada (que realiza una actividad estratégica) la cobertura de los costes e incluso unos cuantiosos beneficios, que después serán repartidos a accionistas privados⁵⁸.

3.1.3 Distribución

Consiste en distribuir la electricidad de menos de 220kV y se realiza a través de las redes de media y baja tensión. La distribución normalmente se realiza entre la subestación eléctrica que recibió la electricidad de alta tensión hasta el punto donde se consumirá.

Como ya se ha apuntado, existe una regulación al respecto que garantiza un uso adecuado de las redes mediante dos principios: la prestación obligatoria de conexión y de servicio de red y el ya mencionado ATR o derecho de acceso de terceros a la red, derecho del que gozan productores y consumidores a *transitar* la electricidad vendida o comprada hasta el punto de consumo.

Sin embargo, su relación con los poderes públicos es similar al caso de la REE. En este sentido, el peaje regulado por el gobierno garantiza cubrir todos los costes en los que las distribuidoras incurren, más un margen de beneficios que, de nuevo, soportarán en el precio final los consumidores.

Como característica especialmente llamativa, es necesario resaltar que no es posible realizar un cómputo exacto de los costes en los que incurren las distribuidoras, ya que estas nunca estuvieron obligadas a proporcionar los costes reales de su actividad, por lo que tampoco es posible calcular con precisión los beneficios que obtienen; aunque las estimaciones indican que estos son elevados⁵⁹. Este problema encontraría fácil solución en la creación de una auditoría de costes, propuesta que fue rechazada reiteradamente⁶⁰.

⁵⁸ *Ibid.* p. 256

⁵⁹ *Ibid.* p. 259

⁶⁰ RADIO INTERECONOMÍA, «La auditoría a las eléctricas dejaría sin argumentos a las compañías y al Gobierno», *Radio Intereconomía*, 2017, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://intereconomia.com/noticia/empresas/la-auditoria-las-electricas-dejaria-sin-argumentos-las-companias-al-gobierno-20170206-0911/>.

3.1.4 Comercialización

Esta actividad consiste en la facturación o venta al cliente final. Para llegar a ese objetivo, la comercialización se desarrolla en dos escenarios distintos: el mercado mayorista, en el que los productores ofrecen la energía a los suministradores, y el mercado minorista, en el que los suministradores ofrecen esta misma energía a los clientes⁶¹. Realmente, el mercado determinante es el mayorista, ya que establece los precios a los que las comercializadoras comprarán la energía, cuyas variaciones trasladarán estas últimas a los consumidores finales. Por lo tanto, este apartado girará en torno a la explicación de este mercado.

El mercado mayorista está regulado por el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica⁶² (en adelante RD 2019/1997). En él concurren todos los oferentes de electricidad (productores y autoproductores de electricidad que cuenten con instalaciones inscritas en el Registro Administrativo que corresponda) y los demandantes (comercializadores también inscritos en su Registro correspondiente, y los clientes que se inscriban para acceder directamente al mercado sin intermediación de una comercializadora), agentes reconocidos por los arts. 3 y 4 RD 2019/1997, que además deberán suscribir un contrato de adhesión que establece las obligaciones de los agentes, y prestar garantía que cubra las obligaciones económicas en las que se vean envueltos a causa de las transacciones. La concurrencia de todos los agentes en este mercado mayorista, da lugar a la casación de ofertas y demandas del producto, formando el precio del mismo.

Se debe aclarar que en el mercado mayorista existen varios mercados o contratos posibles: el mercado organizado o *pool* (que integra el *mercado diario* y el *mercado intradiario*), los contratos bilaterales físicos, los mercados de futuros y opciones, etc.; aunque el principal es el mercado diario: a través del cual se realizan el 75-80%⁶³ de los intercambios.

Para comprender su funcionamiento es necesario aclarar que la puesta en marcha del Mercado Ibérico de la Electricidad (en adelante MIBEL), a causa de la liberalización del sector, desplazó la antigua regulación intervencionista del “Marco Legal Estable”, y conformó un mercado mayorista único para España y Portugal. El MIBEL estaría gestionado por un operador único, denominado el Operador del Mercado Ibérico (OMI). En la práctica, el “polo español” de este operador (OMIE) se dedica a la gestión del mercado diario, que es en la práctica el más importante, y el “polo portugués” (OMIP) se dedica a la gestión de los otros tipos de intercambios minoritarios; coincidiendo ambos en que son sociedades privadas⁶⁴. Complementariamente, intervienen en este sistema un mercado de servicios de ajustes del sistema gestionados por Red Eléctrica de España, el ya mencionado Operador del sistema de transporte REE.

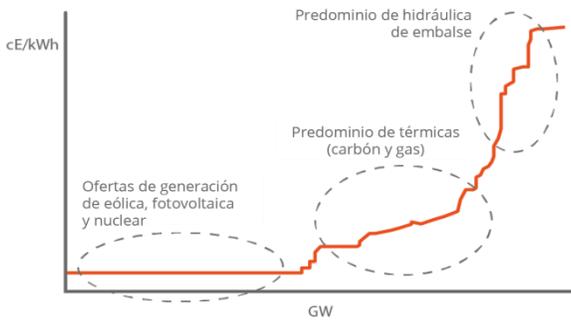
⁶¹ M. A. TORRES LÓPEZ Y OTROS (EDS.), *El sector eléctrico en España*, cit., p. 105.

⁶² Este RD responde a los aires liberalizadores de la Unión Europea, que tan solo un año antes, el 19 de diciembre de 1996, aprobó la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad; cuyo objetivo consistía en eliminar las barreras intracomunitarias a la competencia, a través de la minimización de la regulación pública y la privatización de las empresas estatales. Todo ello bajo los argumentos de que ello favorecería una mayor competencia, aumentaría la eficiencia del sistema, eliminaría la integración vertical, mejoraría la calidad del servicio y, finalmente, reduciría el precio de la electricidad.

⁶³ El porcentaje diario del intercambio de MWh en el mercado diario, así como en el resto de mercados, se puede consultar en el siguiente link: <https://www.esios.ree.es/es/mercados-y-precios?date=21-03-2019>

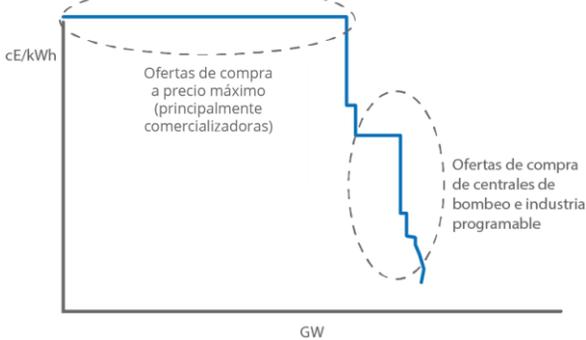
⁶⁴ E. PALAZUELOS MANSO, *El oligopolio que domina el sistema eléctrico*, cit., p. 273.

Figura 6 Curva de oferta del pool



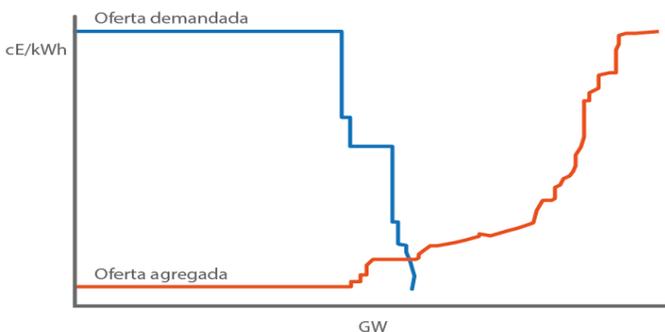
Fuente: Elaboración propia

Figura 7 Curva de demanda del pool



Fuente: Elaboración propia

Figura 8 Precio horario de casación



Fuente: Elaboración propia

Una vez tenemos una visión general de los agentes que intervienen en el mercado mayorista, es momento de explicar el procedimiento del mercado diario o *spot*.

En el mercado diario, tanto los compradores como los vendedores de electricidad presentan a la OMIE sus ofertas de cantidades que desean comprar/vender y los precios a los que quieren comprar/vender respectivamente, para cada hora del día siguiente.

De esta manera la OMIE genera, por un lado, la curva de oferta de electricidad por tramos crecientes de precios. Cada una de las productoras oferta una cantidad de electricidad que puede y está dispuesta a vender al precio mínimo que fija en su oferta, dependiendo de sus costes de funcionamiento y de oportunidad.

Por otro lado, para la compra de esa electricidad, se realizan ofertas de compra por parte de comercializadoras o de centrales de bombeo e industria programable, que tienen que abastecer la demanda de sus clientes finales. Precisamente, como en el caso de las comercializadoras el cliente final es toda la sociedad, deben ofrecer el máximo precio fijado por el regulador para asegurarse de que cubrirán toda la demanda, garantizando este bien básico. Con todo, las centrales de bombeo e industria programable pueden permitirse ofrecer un precio más bajo, ya que pueden asumir no comprar y generar una parte de su energía si no les convence el precio final.

De esta forma, la demanda se va cubriendo hasta alcanzar el punto por encima del cual no hay más compradores dispuestos a pagar, cuando se juntan la oferta y la demanda: el punto de equilibrio, que determina volumen

y precio⁶⁵, y en este mercado recibe el nombre de precio horario de casación. Lo importante de este precio es que, independientemente de que antes de ese punto las ofertas realizadas por los vendedores ofertaban un precio menor y los compradores un precio mayor, todas las unidades de producción de energía (sin importar la tecnología con la que se produjeron) de esa hora del día se van a pagar por el precio de casación. Esto se conoce como un mercado marginalista.

El Operador de mercado OMIE se encarga de garantizar la realización física de la transacción y la liquidación monetaria de los intercambios, aportando transparencia en todo momento. A continuación, OMIE traslada a REE la relación de precios y cantidades casadas, y este último deberá realizar un control de viabilidad técnica por restricciones de red, para llevar a cabo esos intercambios. En el caso de que el programa diario no sea factible por cuestiones técnicas (como falta de capacidad), introduciría modificaciones de acuerdo a las ofertas de subida o bajada de energía que envían a las generadoras.

Es necesario advertir tras lo expuesto que, una vez adquirida la energía eléctrica en el mercado mayorista, la actividad de comercialización en el mercado minorista (como último eslabón antes de llegar al cliente final), realmente no aporta apenas valor añadido, ya que todas las comercializadoras ofrecen a los consumidores finales el mismo producto: no hay diferenciación por, digamos, energías más o menos verdes. Esto se debe a que todas las comercializadoras adquirieron en el *pool* mayorista una electricidad físicamente idéntica. Por lo tanto las comercializadoras únicamente se encargan de comprar la energía eléctrica, pagar la cantidad reglamentariamente establecida para todas en el Boletín Oficial del Estado (BOE) por el uso de la Red de Transporte, y ofrecerla a los clientes sin añadir valor a la operación.

Para finalizar, la conclusión es que el precio que las comercializadoras ofertan al cliente final está fuertemente condicionado por el precio de casación del mercado mayorista en el que compran la energía, que depende de la oferta y demanda de cada hora del día. Al mismo tiempo, la oferta es aún más imprevisible, ya que el precio que las productoras ofertan por la energía producida, no se origina en base a los costes reales variables de la producción (por ejemplo el coste de los combustibles, de la puesta en marcha de la central, mantenimiento de la misma, etc.) sino en base al coste de oportunidad que les supone vender esa electricidad. Esto significa que al coste variable hay que añadirle los ingresos a los que renuncia la productora por vender en ese momento y no en un momento con una demanda más alta en el que cobraría más. Esta cuestión se tratará más a fondo en el apartado de los fallos de mercado del sector, exponiéndose ahora brevemente para mostrar la idea de la volatilidad que genera en el precio de casación.

3.2 Mix eléctrico

Las empresas productoras deben definir su *mix* eléctrico de entre las mencionadas posibilidades de generación de energía para producir la electricidad, y para eso deben tener en cuenta cuestiones ya adelantadas anteriormente, clasificadas en los siguientes planos:

El plano técnico tiene en cuenta la eficacia en el funcionamiento y suministro. Es sumamente interesante en este sentido la capacidad de adaptación a las oscilaciones de la demanda que poseen por ejemplo las plantas térmicas, ya que permiten producir de forma

⁶⁵ J. M. DE LABRA, «El mercado eléctrico español: historias de un oligopolio», en *Alta tensión: por un nuevo modelo energético sostenible, democrático y ciudadano*, 2014, ISBN 978-84-9888-628-3, págs. 73-82, Icaria Editorial, 2014, fecha de consulta 20 junio 2021, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5191192>.

intermitente según la necesidad de producción, a diferencia de las plantas nucleares (obligadas a un funcionamiento constante) o las que utilizan fuentes renovables, que dependen generalmente de condiciones meteorológicas.

El plano económico considera la relación entre el coste, su traslado al precio y la capacidad de adaptación a variaciones de demanda. En este sentido, por ejemplo las plantas térmicas que usan combustibles fósiles exigen una inversión inicial mayor y los costes variables (derivados de la compra de materia prima) son elevados y están condicionados a sucesos en el plano internacional que intervengan en el precio de los combustibles fósiles. Todo eso contribuye al elevado coste que resta atractivo a dichas plantas.

El plano social atiende a la posibilidad de acceso a todos los consumidores y a la posibilidad de precios accesibles, por lo que mezcla los dos planos anteriores teniendo en cuenta la capacidad adquisitiva de la población.

El plano ambiental presta atención al impacto en el medio ambiente y en la salud de los ciudadanos, así como los compromisos medioambientales establecidos institucionalmente; así, por ejemplo las plantas térmicas son una opción mucho menos atractiva que las plantas hidráulicas por su impacto ambiental, derivado de sus emisiones de gases de efecto invernadero.

El plano temporal, que estudia las decisiones que concuerden con los mejores resultados a largo plazo.

Y por último, el plano geoestratégico, que tiene en cuenta la disponibilidad de los recursos naturales necesarios y las relaciones con países de importación de los mismos.

Todos estos planos deberán ser valorados de manera que la oferta responda a una demanda eléctrica compleja, caracterizada por su inestabilidad, incertidumbre e asimetría.

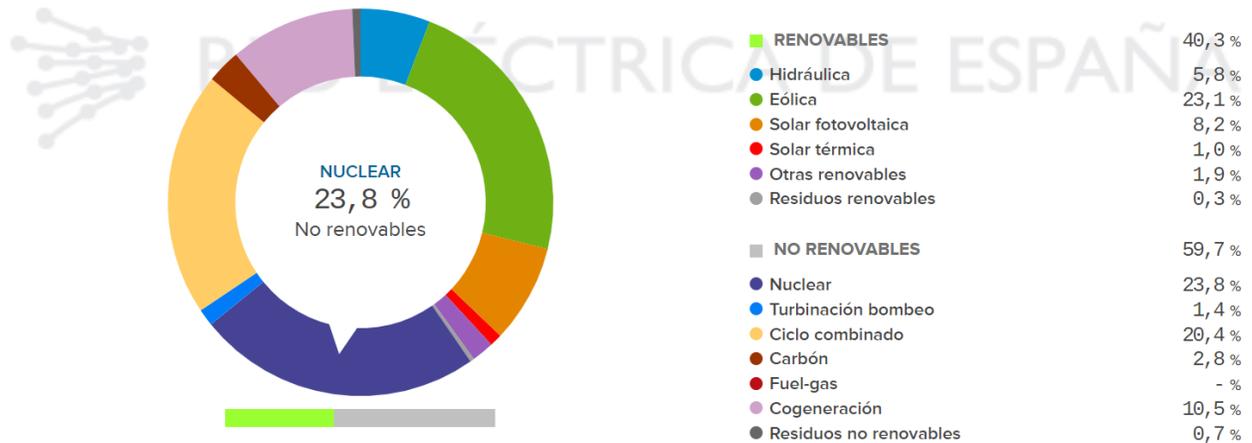
El estado actual del mix eléctrico español⁶⁶ es el que sigue:

⁶⁶ El gráfico interactivo puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.esios.ree.es/es/insertado/generacion-medida?date=01-02-2022>

Figura 9 Estructura de la generación por tecnologías (01/02/2022)

GENERACIÓN MEDIDA

01 / 02 / 2022

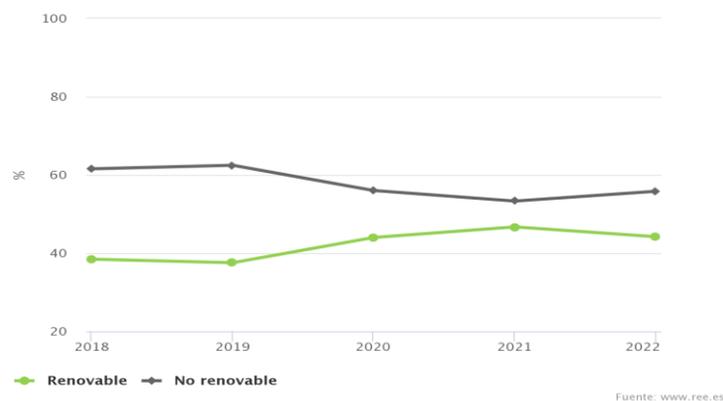


Fuente: Red Eléctrica de España

Actualmente, en España existe una variedad de tecnologías de generación divididas en renovables y no renovables, cuya cuota de generación pivota alrededor del 40% y del 60% respectivamente.

Dentro de la categoría de las renovables destaca la energía eólica, que por sí sola es responsable de la mitad de este porcentaje, lo que representa más de un 20% del total del mix energético. La presencia de las fuentes renovables en el *mix* a lo largo de los años ha aumentado considerablemente, hasta ocupar en la actualidad de media más de un 40% de la producción, e incluso llegando a valores históricos muy cercanos al 50% en determinados períodos⁶⁷.

Figura 10 Evolución de la presencia de energías renovables en el *mix* (2018-2022)



Fuente: Red Eléctrica de España

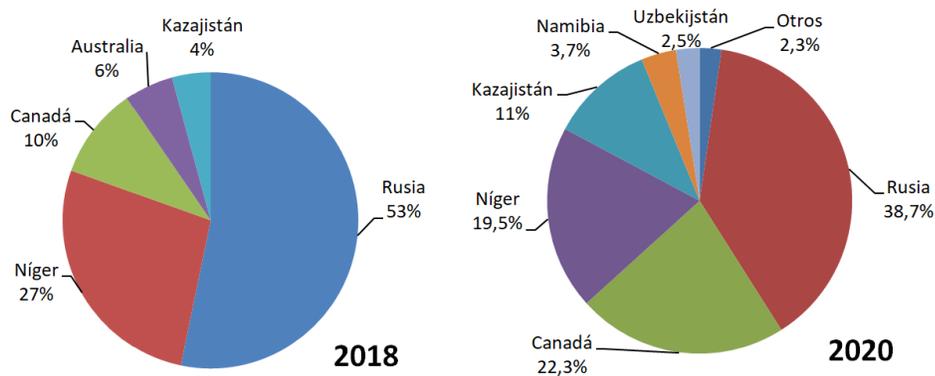
Por otro lado, casi un 60% de la electricidad producida proviene de fuentes de energía no renovables, concretamente de este porcentaje un tercio proviene de la energía nuclear, otro tercio

⁶⁷ La evolución histórica del peso de las renovables en el *mix* eléctrico puede consultarse en el siguiente link: <https://www.ree.es/es/datos/generacion/evolucion-renovable-no-renovable>

del ciclo combinado, un 10% de la cogeneración, y el resto de fuentes ocupan valores muy inferiores, entre las que se encuentra el carbón con menos de un 3%.

Pues bien, como se ha expuesto, de entre las fuentes de energía no renovables, la mayoritaria consiste en la nuclear. Esta requiere de la importación de uranio, materia prima para la generación en las centrales nucleares. Rusia se posiciona como mayor suministrador, a quien importamos más del 50% con datos del 2018, pese a que fuentes más actuales revelan una bajada de más de 10 puntos porcentuales, previsiblemente debido a las tensiones con este país, agravadas desde febrero de este año tras la invasión a Ucrania. Aún con todo, en la actualidad Rusia sigue proclamándose como la mayor importadora de uranio, igualando en cantidad a la segunda y tercera potencia importadora (Canadá y Níger respectivamente).

Figura 11 Importaciones españolas de uranio 2018-2022



Fuente: Elaboración Propia

Con todo, según datos de la empresa minera australiana Berkeley Minera España, “España cuenta con las reservas de uranio más importantes de la Unión Europea”, lo que le permitiría ser “independiente energéticamente de este material (...) durante más de 10 años”⁶⁸. De la misma manera la empresa estatal Enusa asegura que “en España hay reservas de uranio suficientes (...) porque el suministro es suficientemente diversificado”⁶⁹. Es por ello que algunas voces como la de Meritxell Bennasar, de Greenpeace, se alzan para preguntar por qué las sanciones contra Rusia no se apuntan a las importaciones de uranio, destinadas a financiar la guerra de Putin⁷⁰, ya que en el caso español, como se expondrá a continuación, la importación rusa de uranio tiene mucha más relevancia que la del gas.

Más revuelo ha causado la situación de la importación de gas natural, energía primaria de ambos, el ciclo combinado y la cogeneración –especialmente, debido a la subida histórica de

⁶⁸ ELECONOMISTA.ES, «¿Por qué no usa España su uranio? Hay reservas para cubrir todo el suministro y no depender de Rusia», 2022, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/11678879/03/22/Espana-tiene-reservas-de-uranio-suficientes-para-cubrir-la-importacion-rusa.html>.

⁶⁹ P. M. SANDRI, «España compra un tercio de su combustible nuclear a Rusia», *La Vanguardia*, 2022, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.lavanguardia.com/economia/20220328/8156913/energia-nuclear-centrales-espana-europa-rusia-guerra-uranio.html>.

⁷⁰ M. BENNASAR, «Uranio, el otro negocio de Putin que pagas de tu bolsillo», *Greenpeace España*, 2022, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://es.greenpeace.org/es/noticias/guerra-en-ucrania-viii-uranio-el-otro-negocio-de-putin-que-pagas-de-tu-bolsillo/>.

precios del gas, que afecta al precio del resto de las tecnologías como consecuencia del sistema marginalista-. Además, es relevante el peso de estas dos tecnologías en el *mix*, ya que suponen la mitad de la producción en la categoría de las no renovables, y alrededor de un 30% respecto de la producción total del *mix* eléctrico.

Figura 12 Países de importación de gas natural (2022)

Unidad: GWh		Acumulado mensual (€)		Acumulado anual (€)		Total anual móvil (€)	
		Ene-2022	Ene-2021	Ene-Ene 2022	% s TOTAL	TAM: Feb 2021-Ene 2022	% s TOTAL
Argelia	GN	9.620	12.466	9.620	25,4%	151.720	41,0%
	GNL	0	2.885	0		20.539	
Francia	GN	1.852	6.091	1.852	4,9%	26.682	6,6%
	GNL	0	0	0		1.059	
Angola	GNL	0	0	0	0,0%	4.128	1,0%
Camerún	GNL	0	0	0	0,0%	0	0,0%
Estados Unidos	GNL	13.103	1.961	13.103	34,6%	71.012	16,9%
Guinea Ecuatorial	GNL	997	997	997	2,6%	8.890	2,1%
Nigeria	GNL	5.045	2.758	5.045	13,3%	49.977	11,9%
Noruega	GNL	0	0	0	0,0%	0	0,0%
Perú	GNL	0	0	0	0,0%	865	0,2%
Qatar	GNL	876	1.800	876	2,3%	25.246	6,0%
Rusia	GNL	2.178	2.641	2.178	5,8%	35.657	8,5%
Trinidad	GNL	840	1.843	840	2,2%	12.120	2,9%
Omán	GNL	1.925	0	1.925	5,1%	1.925	0,5%
Bélgica	GNL	0	0	0	0,0%	0	0,0%
Argentina	GNL	0	0	0	0,0%	0	0,0%
Egipto	GNL	1.011	913	1.011	2,7%	4.004	1,0%
Portugal	GN	358	358	358	0,9%	3.541	0,8%
Paía y Nueva Guinea	GNL	0	0	0	0,0%	168	0,0%
España	GNL	0	0	0	0,0%	926	0,2%
Australia	GNL	0	0	0	0,0%	842	0,2%
Yacimientos nacionales	GN	21	40	21	0,1%	340	0,1%
Biogás nacional	GN	12	10	12	0,0%	101	0,0%
TOTAL		37.819	34.763	37.819	100%	419.741	100%

Fuente: Enagas

España no posee reservas naturales de gas, por lo que debe recurrir a la importación. La mayor parte de la importación de gas proviene de Argelia, con un total de 41%, seguida del 16% de Estados Unidos y del 11,9% de Nigeria. Rusia ocupa en este caso la cuarta posición, con una cuota del 8,5% de las importaciones de gas.

Igual de importante que los países de importación, son las vías de suministro. España cuenta con dos de las entradas de gas más importantes de Europa: el gasoducto de Tarifa –desde Marruecos a Córdoba– y el gasoducto de Almería –que proviene de Argelia y llega a Albacete–⁷¹. Pese a no depender respecto del gas en gran medida de Rusia, y por tanto no verse directamente afectada por las sanciones contra el gas Ruso en respuesta al ataque militar contra Ucrania, España se enfrenta a situaciones de tensión derivadas de la importación de gas argelino.

En este sentido, entran en juego las tiranteces políticas entre Argelia y Marruecos derivadas de la ocupación del Sáhara Occidental. De hecho, la relación entre estos países empeoró hasta el punto de que Argelia decidió en agosto del año pasado romper relaciones con Marruecos y cerrarle el grifo del gas. Consecuencia de ello, España dejaría de percibir gas por el gasoducto de Tarifa, para recibir gas argelino únicamente por el gasoducto de Almería, ligado directamente a Argelia.

⁷¹ NEDGIA, «¿Cómo se obtiene el Gas Natural? | Blog | Nedgia», *Blog*. Disponible en: <https://www.nedgia.es/blog-gas-natural/como-se-obtiene-gas-natural/>

Adicionalmente, la decisión de Pedro Sánchez de ceder ante las pretensiones de Mohamed VI⁷² y reconocer la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental el pasado año (cambiando la histórica posición de España), junto con la transferencia de gas de España a Marruecos que comenzó el mes pasado, ha causado una fuerte reacción por parte de Argelia, que amenaza con cortar el suministro de gas a España si esta transfiere el gas argelino a “terceros países”, haciendo clara referencia a Marruecos⁷³.

En conclusión, ambos recursos, el uranio y el gas natural, provienen exclusivamente de la importación, lo que resulta en una clara situación de dependencia energética. Esto nos coloca en situación de desventaja ya que no tenemos control sobre el precio ni el suministro de estas materias primas, sufriendo ambos las fluctuaciones de la economía y, sobre todo, de las tensiones políticas en el ámbito internacional, especialmente relevantes en la actualidad con referencia a Rusia y Argelia, las mayores importadoras de uranio y gas respectivamente.

En vista de la dependencia energética, unida al peso en nuestro mix eléctrico de fuentes no renovables plantean la necesidad de una evolución más rápida de las renovables para conseguir alcanzar el objetivo de la UE de una reducción del 50% de las emisiones en 2030 y alcanzar la neutralidad climática en 2050.

3.3 Fallos del mercado

Una vez comprendida la organización del mercado cabe preguntarse si es eficiente o competitivo en base a los modelos de mercado teóricos, en concreto el de competencia perfecta. En el año 1997 en el que se liberalizó el mercado, el objetivo consistía en convertir el modelo regulador e intervencionista (el mencionado “Marco Legal Estable”) en un modelo más competitivo con el objetivo de conseguir una reducción de los precios fruto del aumento de competidores.

En un mercado competitivo, las empresas se consideran precio-aceptantes, es decir, no tienen poder de mercado como para influir en el precio y este lo determina el mercado. Esto se debe a que en un entorno competitivo, sin barreras de entrada y salida de nuevos competidores, con un producto homogéneo y con información perfecta por parte de todos los agentes del mercado (presupuestos de los mercados competitivos), en el momento en el que una empresa aumente el precio de su producto respecto a sus competidoras, perderá sus clientes ya que estos pueden obtener el mismo producto a un precio menor. En sentido contrario, si una empresa reduce su precio respecto al resto, ganará toda la cuota de mercado. Por lo tanto, el objetivo de todas las empresas sería reducir sus precios para conseguir la mayor cuota de mercado y como consecuencia a largo plazo, el precio sería igual al coste (puesto que si se redujese más incurrirían en pérdidas)⁷⁴.

⁷² A. D. PRIETO; S. MORENO, «Pedro Sánchez cede ante Marruecos y reconoce el plan de “autonomía para el Sáhara” que exigía Rabat», *El Español*, 2022, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://www.elespanol.com/espana/politica/20220318/pedro-sanchez-marruecos-reconoce-autonomia-sahara-rabat/657934370_0.html.

⁷³ GARCÍA GASCÓN, «La guerra del gas de Argelia y Marruecos amenaza con un establecer un conflicto permanente entre España y Argel», 2022, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.publico.es/internacional/sahara-occidental-guerra-gas-argelia-marruecos-salpica-espana.html>.

⁷⁴ R. S. PINDYCK; D. L. RUBINFELD, *Microeconomía*, 7ª ed, Prentice Hall, Madrid, 2009., p. 306-308.

Es manifiesto que en el mercado eléctrico (y en casi ningún mercado) esto no se cumple, quizás en parte porque este modelo de mercado es fundamentalmente teórico y por tanto muy improbable que se den todos los presupuestos de partida. Por ello, existen los denominados fallos de mercado, gracias a los cuales una parte u otra del mercado (oferentes o demandantes) gana poder de mercado y por tanto gana capacidad de influencia sobre el precio y sus beneficios.

En los siguientes apartados se analizarán concretamente los fallos de mercado del sistema eléctrico que se derivan de lo expuesto hasta el momento.

3.4.1 El precio no es competitivo

A partir del año 1997 el sector fue liberalizado, concretamente las actividades de producción y comercialización. En base a esta liberalización, la oferta de las productoras de energía eléctrica en el mercado mayorista, debería ser competitiva y ofrecer los mejores precios debido a la competencia en el sector de la producción.

No obstante, esto no ocurre. Los precios de las productoras, que son las vendedoras de la energía eléctrica, varían considerablemente en función de los costes de oportunidad. Esto depende en enorme medida de la tecnología con la que generen la electricidad. Esto se debe a tres factores:

- La electricidad no puede almacenarse en grandes cantidades, por lo tanto las plantas que deban producir energía de forma constante ofrecerán cantidades constantemente una vez realicen su producción a un bajo precio para asegurar que entrarán en cada casación horaria y que se venderán. Por el contrario, las tecnologías que cuenten con más flexibilidad para dosificar el flujo de la producción, ofertarán a un precio mayor cuando aumente la demanda de cantidad.

Desarrollando esta idea, si una planta no tiene flexibilidad para elegir cuándo producir, se verá obligada a ofrecer precios bajos para asegurar su venta a medida que producen. Este es el caso de las plantas nucleares (que se aproximan a precio cero), cuya rigidez no les permite variar la cantidad de producción de electricidad a lo largo de las horas. Lo mismo ocurre con las plantas eólicas, solares e hidráulicas fluyentes, ya que su producción depende de condiciones meteorológicas que no se pueden dosificar. En situación contraria se encuentran por ejemplo las centrales hidráulicas, que cuentan con agua embalsada y por tanto disponen de flexibilidad para dosificar la energía que desean producir en cada momento⁷⁵. Las centrales térmicas gozan también de más flexibilidad, aunque cuenta con altísimos costes variables derivados de la importación de gas o carbón. Por tanto estas tres tecnologías presentan a casación los precios más elevados.

- Los costes marginales de producción según cada tecnología dependen de los costes medios de producción, que a su vez varían según el precio de la amortización derivada de la inversión inicial y de costes fijos operativos. Pero sobre todo, depende de los costes de oportunidad.

Los costes de oportunidad de vender la electricidad de las productoras consiste en los ingresos a los que renuncia la productora por vender en ese momento y no en un

⁷⁵ E. PALAZUELOS MANSO, *El oligopolio que domina el sistema eléctrico*, cit., p. 274.

momento con una demanda más alta. Es importante puntualizar que no todas las tecnologías tienen el mismo coste de oportunidad.

- El carácter marginalista del mercado mayorista diario origina que, como ya se indicó con anterioridad, todas las tecnologías tengan el mismo precio horario, independientemente del coste de producción.

Este sistema funciona debido a las características de la otra parte, la de los compradores del mercado mayorista (las comercializadoras):

- Son precio-aceptantes. La electricidad, como fue expuesto, es un bien imprescindible y los compradores no pueden imponer requisitos sobre los precios, ya que el objetivo último es contar con la electricidad necesaria para el día siguiente.
- En cualquiera de los casos, estas no se esfuerzan en influenciar el precio de casación en exceso debido a que, independientemente de cuál sea el precio en el mercado mayorista, estas lo van a trasladar al precio final que pagan los consumidores finales, junto con los peajes regulados por la utilización de la red eléctrica⁷⁶.

Como conclusión, el precio no es el más bajo posible, como ocurre en la competencia perfecta. Es constantemente volátil y depende de la oferta y la demanda existente en cada momento. Por lo tanto, experimenta importantes variaciones ante cambios en la oferta debidos, por ejemplo, a una reducida producción por fuentes renovables debido a condiciones meteorológicas desfavorables, o al cambio en el precio de las importaciones de gas; así como cambios en la demanda, que por motivos como la pandemia del COVID-19 o tormentas de frío, aumente causando una mayor demanda de electricidad, que se tendrá que satisfacer con los tipos de tecnología con producción flexible que, como se explicó anteriormente, cuentan con los precios más altos. Todo esto implica que los costes de la electricidad muchas veces no dependen de los costes de producción, que es lo que debería pasar en un mercado competitivo.

De nuevo, esto es posible debido a que tanto productoras como comercializadoras no están realmente afectadas por el precio, debido a que la demanda final es muy inelástica a las variaciones del precio (por la característica de producto básico que tiene la electricidad), por lo que sea cual sea el precio de casación, será soportado por el consumidor final.

3.4.2 Concentración empresarial y Cadenas verticales

Es importante recordar que la liberalización del sector pretendía el aumento de la competencia, y pese a ello en la actualidad hay un claro dominio oligopólico presente desde la producción hasta la venta final de electricidad.

En cuanto a la producción, el tripolio formado por las empresas Endesa, Iberdrola y Naturgy, controla más del 50% de la potencia eléctrica instalada. Si añadimos las dos compañías medianas más importantes (Repsol y EDP), el porcentaje asciende a un 60%, que revela el nivel de concentración empresarial en el sector de la generación de electricidad⁷⁷.

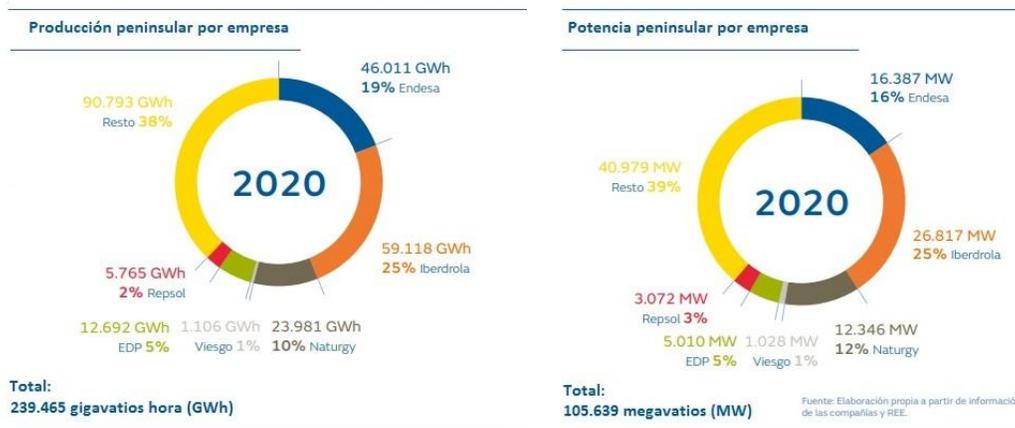
Es importante destacar en este punto que, toda la producción derivada de las centrales nucleares o presas hidroeléctricas, proviene de las empresas que forman el mencionado tripolio,

⁷⁶ *Ibid.* p. 275.

⁷⁷ *Ibid.* p. 234.

ya que estas son las propietarias de esas centrales. Adicionalmente, no existe posibilidad de entrada de nuevos competidores por dos motivos: en primer lugar no existe consenso social para la construcción de más centrales nucleares en España, ni subvenciones como las que obtuvieron las centrales actuales; y en segundo lugar, las mejores ubicaciones para construir centrales hidroeléctricas en los grandes ríos ya están copadas⁷⁸.

Figura 13 Concentración empresarial en la actividad de generación de electricidad



Fuente: Informe 2020. El sector eléctrico español en números. *Fundación Naturgy*⁷⁹

En cuanto a la distribución, la liberalización también permitió la entrada de nuevas empresas, teniendo siempre en cuenta el principio de ATR; en consecuencia, en la actualidad se encuentran registradas más de 300 empresas de distribución. Sin embargo, parte de ellas no realiza ninguna actividad, y otras la realizan en un ámbito local reducido⁸⁰. De un total de 29'5 millones de puntos de suministro en el año 2020, el tripulio formado por Endesa, Iberdrola y Naturgy posee 26'3⁸¹, es decir un 82%. Si añadimos los puntos de suministro de EDP y Repsol, entre las cinco poseen casi el 90% de las redes de distribución.

⁷⁸ J. M. DE LABRA, «El mercado eléctrico español», cit., p. 77.

⁷⁹ «INFORME 2020. EL SECTOR ELÉCTRICO ESPAÑOL EN NÚMEROS», *Fundación Naturgy*., disponible en: <https://www.fundacionnaturgy.org/publicacion/informe-2020-el-sector-electrico-espanol-en-numeros/>

⁸⁰ E. PALAZUELOS MANSO, *El oligopolio que domina el sistema eléctrico*, cit., p. 257.

⁸¹ A. BARRERO F., «Panorama - Cinco empresas controlan el 90% del mercado eléctrico doméstico», *Energías Renovables, el periodismo de las energías limpias.*, 2021, Panorama - Cinco empresas controlan el 90% del mercado eléctrico doméstico - Energías Renovables, el periodismo de las energías limpias., fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.energiyas-renovables.com/panorama/cinco-empresas-controlan-el-90-del-mercado-20210629>.

Figura 14 Concentración empresarial en el segmento de distribución

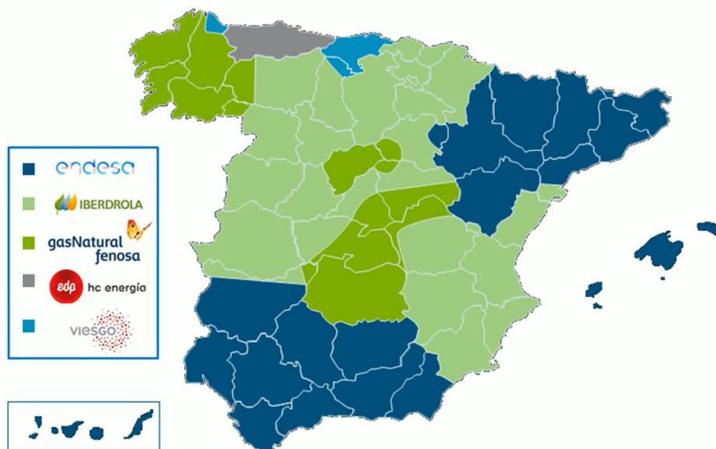
	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%
Puntos de suministro por tipo de mercado										
Mercado Regulado (COR)	12.205.238	42%	11.822.792	41%	11.376.343	39%	10.982.726	38%	10.973.301	37%
Mercado Libre	16.884.410	58%	17.360.036	59%	17.976.933	61%	18.566.773	62%	18.613.566	63%
Total	29.089.648	100%	29.182.828	100%	29.353.276	100%	29.549.499	100%	29.586.867	100%
Cuota de mercado por puntos de suministro por tipo de mercado										
Mercado Regulado COR										
Endesa	5.660.337	46%	5.314.230	45%	5.076.983	45%	4.847.891	44%	4.824.574	44%
Iberdrola	3.767.888	31%	3.548.162	30%	3.488.285	31%	3.450.956	31%	3.472.369	32%
Naturgy	2.318.271	19%	2.256.160	19%	2.233.122	20%	2.203.220	20%	2.195.498	20%
EDP	227.265	2%	219.123	2%	220.750	2%	228.639	2%	232.779	2%
Viesgo-Repsol	225.664	2%	217.121	2%	214.726	2%	213.935	2%	216.972	2%
Otros	5.813	0%	267.996	0%	142.477	1%	38.085	0%	31.110	0%
Total	12.205.238	100%	11.822.792	100%	11.376.343	100%	10.982.726	100%	10.973.301	100%
Mercado Libre										
Endesa	5.184.265	31%	5.296.505	31%	5.360.274	30%	5.422.244	30%	5.342.328	29%
Iberdrola	6.448.425	38%	6.533.400	38%	6.618.831	37%	6.624.474	36%	6.534.095	35%
Naturgy	2.272.860	13%	2.339.889	13%	2.392.983	13%	2.150.637	12%	1.974.307	11%
EDP	840.193	5%	874.727	5%	925.164	5%	923.371	5%	926.052	5%
Viesgo-Repsol	409.571	2%	435.207	3%	443.431	2%	548.662	3%	662.480	4%
Otros	1.729.096	10%	1.880.308	11%	2.236.250	12%	2.897.385	15%	3.174.304	17%
Total	16.884.410	100%	17.360.036	100%	17.976.933	100%	18.566.733	100%	18.613.566	100%

Fuente CNMC: Informe de supervisión de cambios de comercializador.

Fuente: Informe 2020. El sector eléctrico español en números. Fundación Naturgy

Adicionalmente, la distribución de las redes les permite a cada una ejercer posiciones monopolistas en los diferentes territorios. De esta manera, Endesa distribuye en Andalucía, sur de Extremadura, Aragón, Cataluña y las islas; Iberdrola distribuye en Valencia, parte de Castilla-La Mancha, norte de Extremadura, la práctica totalidad de Castilla y León, Navarra y País Vasco; Naturgy distribuye por Galicia y partes de Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León. Finalmente EDP en Asturias y Viesgo-Repsol en Cantabria y parte de Galicia⁸².

Figura 15 Estructura territorial de las Distribuidoras



Fuente: Manual de la Energía: Energía y Sociedad

Por tanto, no es de extrañar que la transparencia de esta actividad sea cuestionada: el dominio de las redes de distribución, combinado con el dominio en el segmento de la generación de electricidad y, como se expone a continuación, en el segmento de la comercialización, permite al oligopolio que las filiales que cada empresa tiene en cada segmento mantengan su posición dominante, por medio de la introducción de barreras de entrada tanto hacia atrás como hacia delante (generación y comercialización respectivamente).

⁸² E. PALAZUELOS MANSO, *El oligopolio que domina el sistema eléctrico*, cit. p. 257.

En cuanto a la comercialización, la concentración y el peso del oligopolio sigue siendo notorio: de entre más de 300 comercializadoras, las cinco dominantes (y especialmente el tripolio de Endesa, Iberdrola y Naturgy) suministra al 90% de los hogares, al 62% de las Pymes y al 69% de la industria nacional.

Figura 16 Concentración empresarial en el segmento de comercialización

Evolución de la cuota de energía suministrada por comercializadora					
	2016	2017	2018	2019	2020
Evolución cuota energía suministrada por comercializadora (libre+COR). Segmento doméstico					
Endesa	38%	37%	36%	35%	35%
Iberdrola	35%	35%	35%	34%	34%
Naturgy	16%	16%	15%	15%	14%
EDP	4%	4%	4%	4%	4%
Viesgo-Repsol	2%	2%	2%	3%	3%
Otros	5%	6%	8%	9%	10%
HHI*	2.935	2.840	2.761	2.652	nd
Evolución cuota energía suministrada por comercializadora (libre+COR). Segmento Pyme					
Endesa	27%	25%	25%	25%	24%
Iberdrola	27%	26%	26%	25%	24%
Naturgy	17%	18%	14%	10%	10%
EDP	3%	2%	2%	2%	2%
Viesgo-Repsol	2%	2%	2%	2%	2%
Otros	24%	27%	31%	36%	38%
HHI*	1.804	1.692	1.545	1.418	nd
Evolución cuota de puntos de suministro por comercializadora (libre+COR). Segmento Industria					
Endesa	22%	21%	21%	22%	19%
Iberdrola	30%	33%	32%	33%	35%
Naturgy	15%	16%	13%	9%	10%
EDP	9%	4%	4%	5%	4%
Viesgo	1%	2%	2%	2%	1%
Otros	23%	24%	27%	30%	31%
HHI*	1.745	1.746	1.552	1.532	nd

Fuente CNMC: Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad.

Fuente: Informe 2020. El sector eléctrico español en números. Fundación Naturgy

Es por todo lo expuesto que, pese a que la liberalización comenzó como una propuesta para aumentar la competencia en el sector, resultó en lo radicalmente opuesto: la creación de un oligopolio de compañías que son las mayores oferentes de producción y, al mismo tiempo, a través de sus propias filiales, las mayores demandantes en el mercado mayorista. Adicionalmente, son las propietarias mayoritarias de las redes de distribución, que tienen garantizada la cobertura de todos sus costes e incluso un margen de beneficios por parte de los “peajes” al uso de estas redes, reguladas por el Estado. Además, la libertad de entrada es inexistente debido a las importantísimas barreras de entrada de carácter técnico y económico.

En este sentido, el mercado se aleja también de los objetivos europeos, en tanto que estos buscan la producción de energía más competitiva.

3.4.3 Fallos en el sistema de control de la competencia

Como fue expuesto en la explicación de la actividad de comercialización, los organismos encargados de llevar la gestión del mercado mayorista del *pool* son los operadores de mercado OMIE e REE. Estos realizan una labor primordialmente técnica, sin analizar si los agentes pueden o no influir en el precio. En definitiva, la OMIE es una empresa privada con participación de las empresas dominantes en el conjunto de sectores, que conforman el oligopolio del sistema eléctrico.

Por otra banda, existe un organismo encargado de controlar la competencia, llamado desde el 2013 la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Este organismo se dedica a denunciar problemas de competencia solamente cuando se obtienen pruebas irrefutables de abusos en el mercado mayorista o minorista⁸³. Ahora bien, esta tarea se complica en la medida en que el *pool* dificulta el conocimiento de las actuaciones de las empresas; y aún cuando eso es posible, los largos plazos de investigación pueden resultar en cambios en la CNMC o en las compañías que generen la pérdida de información. Incluso cuando hay una sentencia condenatoria, a veces las multas son despreciables para las eléctricas, o algún órgano superior anula la condena por considerar que no existieron abusos sino “actuaciones conforme al libre mercado”⁸⁴.

3.4.3 Margen de beneficio garantizado

Está claro que el Gobierno tiene la obligación de garantizar el acceso a la electricidad a toda la población, por lo que la regulación del uso de las redes está más que justificada. No obstante, el precio a pagar por esta obligación es el de cuidar la estabilidad financiera de las empresas privadas integrantes en el sector. En el caso de las empresas de transporte y distribución, se hace a través de la regulación del precio de los peajes, que como ya se indicó, deja margen para unos provechosos beneficios.

Esto, de nuevo, choca frontalmente con los argumentos de la liberalización y los principios del mercado competitivo, que buscan un precio competitivo lo más reducido posible, lo cual solo permitiría la concesión de compensaciones estatales en el caso de que no se alcancen ingresos que cubran los costes. Por lo que este razonamiento no deja lugar a tan excesivo margen de beneficios que, recordemos, acabarán en las manos de los accionistas.

Por lo tanto, entre este margen garantizado para los servicios de transporte y distribución y la discordancia en los precios del *pool* con los costes reales de la producción, se puede concluir que los beneficios que obtienen las empresas no se derivan de su eficiencia o de que actúen de forma más competitiva. Se explican únicamente a que tienen garantizado un sistema ventajoso a su favor.

Como conclusión, solo cabe admitir que la manera en la que está estructurado el sistema permite actuaciones características de las empresas integradas verticalmente o “cadenas verticales”, que otorgan un gran poder de mercado. Además, el hecho de que estas grandes empresas sean un número reducido, facilita la colusión entre ellas, para actuar frente a los poderes públicos defendiendo sus intereses frente a los del resto de la población. Todo esto, es radicalmente opuesto a los principios de un mercado competitivo.

Además de estos fallos expuestos, también existen ineficiencias en el mercado que influyen directamente en el precio derivados de sucesos procedentes de la historia en España del sector, tales como la moratoria nuclear, los costes de transición a la competencia (CTC) o el bien conocido déficit de tarifa, cuyo pago está previsto que finalice en el 2028⁸⁵.

⁸³ *Ibid.* p. 298

⁸⁴ *Ibid.* p. 290

⁸⁵ «LA DEUDA DEL SISTEMA ELÉCTRICO EN ESPAÑA ALCANZÓ LOS 14.294 MILLONES DE EUROS EN 2020, UN 13,9% MENOS QUE EN 2019 | CNMC», 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.cnmc.es/prensa/deuda-sistema-electrico-2020-cnmc-20210223>.

4. Implicaciones: ¿Conseguirán los objetivos?

Tras una comprensión del funcionamiento del sistema eléctrico español, sus principales agentes y los fallos de mercado que presenta, entre los que destacan la concentración empresarial en todos los segmentos de la cadena de valor y los comportamientos anti-competitivos, es hora de responder a la siguiente pregunta, ¿qué impacto tendrán los Fondos NGUE en el sector?

Para poder responder esta cuestión, es necesario conocer previamente el procedimiento de gobernanza a nivel estatal de los Fondos, regido por el RDL 36/2020 –caracterizado su tramitación urgente y por promulgar la agilización de todo el proceso administrativo de asignación–, así como conocer el proceso de asignación de las ayudas por parte del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, en el que tendrán vital importancia las consultoras privadas.

Solo entonces será posible el análisis de la actual situación, de la procedencia de los proyectos presentados por las eléctricas y de su alineamiento con los objetivos europeos.

5.1 Gobernanza de los Fondos a nivel estatal

Como se ha expuesto, la financiación por parte de la Unión se realiza por medio de una gestión directa de la Comisión Europea⁸⁶, en base al logro de los hitos y objetivos marcados en los planes de recuperación y resiliencia aprobados. Una vez los fondos han sido recibidos, estos son ejecutados por los Estados miembros.

Para regular la gobernanza de la ejecución de los Fondos, el 1 de enero de 2021 entró en vigor el Real Decreto-ley 36/2020 de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Su objetivo, según el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español, es “reducir las principales barreras y cuellos de botella legales para una gestión ágil y eficaz” de los recursos públicos.

El RDL en cuestión –texto con rango de ley aprobado por el Gobierno en casos de urgente necesidad–, fue tramitado como proyecto de ley con carácter de urgencia, trámite en el que caben las correspondientes enmiendas. Es en este momento donde pueden participar los grupos parlamentarios y la sociedad civil organizada.

Sin embargo, en el caso de la tramitación del RDL 36/2020, organizaciones como el Observatori del Deute en la Globalizació (ODG), el Observatorio de Multinacionales en América latina (OMAL) y Ecologistas en Acción son fuertemente críticas y señalan varios defectos en el proceso. Entre ellos destacan: la falta de transparencia, así como inexistencia de un portal único que ofrezca toda la información (como es el caso en otros Estados miembros); la insuficiencia de garantías de fiscalización o auditoría; junto con la insuficiencia en cuanto a la garantía de los principios de “publicidad, objetividad, igualdad y no discriminación de acceso”, en el sentido en que no se proporcionan aclaraciones relativas al acceso de las “PYMES, personas autónomas o actores de la economía social y solidaria”; y, por último, la insuficiencia de criterios en materia de evaluación medioambiental⁸⁷.

Por otro lado, otra de las fuertes críticas a la implementación de este RDL, es la intencionada e injustificada demora en el proceso de enmiendas. La entrada en vigor del RDL

⁸⁶ «FINANCIACIÓN POR MODO DE GESTIÓN», *Comisión Europea - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_es.

⁸⁷ N. SCHERER Y OTROS, «Guía NextGenerationEU», cit., p. 10.

36/2020 fue el 1 de enero de 2021; mientras que el proceso de enmiendas dio comienzo el 15 de febrero de 2021, y desde entonces sufrió la friolera de 53 ampliaciones información⁸⁸, manteniéndose aún en el proceso de enmiendas en la actualidad, es decir más de un año y tres meses después. Esta es una práctica frecuente utilizada por parte del Gobierno en los casos en que este sea reticente a aplicar las enmiendas, ya que entretanto sigue en vigor el RDL.

En términos de contenido, una de las novedades con aparente vocación de permanencia que introdujo el RDL 36/2020, es la creación de una nueva figura de colaboración público-privada, los llamados PERTES: Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica. La justificación de esta nueva figura consiste, en vista de la exposición de motivos del RDL, en la corrección del “fallo de mercado de infra-inversión”, según el cual las empresas privadas no cuentan con los incentivos necesarios para llevar a cabo cuantiosas inversiones en proyectos altamente beneficiosos para el resto de la sociedad debido a los riesgos significativos que estos implican. En todo caso, explica el RDL 36/2020, los proyectos emprendidos bajo este tipo de colaboración deberán poseer un carácter estratégico y un “importante potencial de arrastre para el resto de la economía”. Como característica llamativa, el art.8.5 del RDL 36/2020 incide en la necesidad de someter a los participantes en los PERTES a la normativa sobre competencia, de manera que estos proyectos no distorsionen la competencia efectiva en los mercados en los que operen.

Una crítica recurrente al formato de colaboración público-privada de este estilo, que adicionalmente no cuenta con una regulación consistente en el Estado español, es la desventaja con la que cuenta el sector público, el cual se hace cargo de la financiación y responde con garantías, haciendo frente a los riesgos; mientras que el sector privado privatiza los beneficios derivados de la operación en cuestión.

Sin embargo este no es el único instrumento de gestión pública. Además de esta novedad, el Plan también menciona el uso de otros instrumentos para la ocasión, como lo son la inversión directa del Estado, los convenios con las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para desplegar los proyectos, las subvenciones para la iniciativa privada o las ayudas públicas en forma de créditos, fondos de inversión o garantías.

El sector privado estuvo ciertamente presente en la redacción del RDL 36/2020, tanto es así que la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) elaboró y transmitió una propuesta de Real Decreto-ley sobre la reforma de la contratación pública de cara a la ejecución de los Fondos NGUE al Gobierno el 15 de noviembre de 2020, “con el objetivo de acelerar los procedimientos para canalizar estos recursos hasta el sector”⁸⁹. El documento de la propuesta habría sido redactado “conjuntamente por abogados de Cuatrecasas, Garrigues, Uría-Menéndez y Pricewaterhouse Coopers (PwC)”⁹⁰; y de manera exitosa el Gobierno transformó esta propuesta en el RDL actualmente vigente.

⁸⁸ Información disponible en la página web del Congreso de los Diputados, apartado de Proyectos de ley. Disponible en el enlace: https://www.congreso.es/web/guest/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121/000043

⁸⁹ «CEOE HA ELABORADO Y REMITIDO AL GOBIERNO UNA PROPUESTA DE PROYECTO DE REAL DECRETO-LEY DE AGILIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS NEXT GENERATION EU, CON EL OBJETIVO DE ACELERAR LOS PROCEDIMIENTOS PARA CANALIZAR ESTOS RECURSOS HASTA EL SECTO», *CEOE*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <http://www.ceoe.es/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/ceoe-ha-elaborado-y-remitido-al-gobierno-una-propuesta-de-proyecto>.

⁹⁰ N. SCHERER Y OTROS, «Guía NextGenerationEU», cit., p. 15.

En cuanto a la gobernanza de los Fondos, el RDL 36/2020 establece una estructura que desarrolla en el Capítulo II, la cual está formada por cinco espacios de decisión o consulta desarrollados a continuación.

En primer lugar, el art. 14 del RDL 36/2020 crea la Comisión Interministerial y comité técnico, presidido por el Presidente del Gobierno, el cual se encarga de la dirección y coordinación del Plan y es la autoridad responsable del MRR. Es el máximo órgano decisor, y para tomar sus decisiones cuenta con un Comité Técnico dedicado a la asistencia y soporte técnico, regulado en el art. 15 del RDL 36/2020.

En segundo lugar, el art. 17 del RDL 36/2020 hace referencia a foros de participación y grupos de alto nivel, que podrán ser impulsados por parte de los ministerios para fomentar el diálogo y tener en cuenta orientaciones o recomendaciones a la hora de perseguir los objetivos del Plan, mejorando consecuentemente la gobernanza del mismo.

En tercer lugar, el art. 18 RDL 36/2020 propone también la participación social mediante un foro específico de diálogo con organizaciones empresariales (entre ellas, la CEOE) y los sindicatos mayoritarios (Unión General de Trabajadores o UGT y Comisiones Obreras o CCOO) para promover las propuestas relacionadas con medidas estructurales.

A continuación, el art. 19 del RDL 36/2020 crea la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, al que califica como “el órgano de cooperación entre las Comunidades Autónomas”, al que encomienda la tarea de “encauzar participación de éstas en los proyectos del Plan (...) y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan”. Esencialmente, es el lugar donde se aborda la asignación territorial de los Fondos.

Finalmente, el art. 20 del RDL 36/2020 nombra al centro directivo del Ministerio de Hacienda como la “Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia”, es decir, como la autoridad responsable para rendir cuentas ante la Comisión Europea y demás instituciones de la UE.

5.2 Adjudicación de los fondos

Una vez expuesto el marco normativo de la gobernanza de los Fondos, según el cual el Gobierno central decide sobre la inversión de los Fondos, conviene aclarar que la distribución territorial, es decir, el reparto de Fondos entre las Comunidades Autónomas, se realiza también en base a los proyectos presentados por las mismas. Por lo tanto, la distribución no se realiza de manera automática desde Europa, sino que el Gobierno central actúa de intermediario y el reparto se realiza de manera temática en función de los objetivos que los proyectos persigan, sin tener en cuenta criterios distributivos como el PIB o la población autonómica⁹¹.

Para ello, tanto los gobiernos autonómicos como los ministerios deben recoger los proyectos de financiación. La recogida de proyectos tiene lugar por medio de diferentes procesos, que difieren según cada Comunidad Autónoma. En algunos casos se han abierto plataformas digitales mediante las que las empresas y demás agentes económicos pueden hacer valer sus proyectos, o se han convocado “manifestaciones de interés”, que constituyen sondeos para averiguar de manera aproximada el número de proyectos potenciales presentes según cada temática.

Sin embargo, también se han dado situaciones en las que la elección se ha hecho directamente o a través de “ventanillas informales”, a través de las cuales las grandes empresas o

⁹¹ *Ibid.*, p. 8.

patronales presentan sus proyectos al Gobierno directamente, proyectos que afectan a todos los territorios.

Llamativo es, sin lugar a dudas, el caso de Galicia, en el que incluso el proceso de selección de las líneas estratégicas que guían la elección de los proyectos se ha privatizado, de manera que la Xunta ha delegado en una sociedad público-privada la gestión de los proyectos. Concretamente, la administración de Galicia depositó la cantidad que le corresponde de los 5 millones de euros, en base a su participación minoritaria del 40%. Otro 40% sería adquirido por entidades financieras, y el restante 20% pertenece a empresas público-privadas “con un interés global en los proyectos tractores”⁹². Es necesario recordar que los proyectos validados por esta sociedad público-privada adquieren “la categoría de estratégicos por parte de la Administración gallega”, lo cual implica que la tramitación para llevarlos a cabo contará con ventajas tales como la reducción significativa de los plazos de gestiones.

Pues bien, el 1 de febrero de 2021 las distintas CCAA presentaron sendos planes al Gobierno, no sin recibir una dosis de duro criticismo de nuevo por parte de colectivos sociales como el ODG, OMAL y Ecologistas en Acción, quienes denuncian la absoluta falta de participación ciudadana y la desinformación general en el proceso⁹³; en concreto, la falta de un espacio real de participación de la sociedad, a diferencia de la posición protagonista que están teniendo las grandes empresas y patronales de manera tan flagrante que la CEOE no se esconde para construir una “oficina técnica de apoyo” de la mano de la consultora PwC, con el objetivo de “aprovechar de la manera más eficaz los recursos” del Fondo NGUE, a través del asesoramiento a los miembros de CEOE en la captación de los mismos⁹⁴, para la posterior redacción de proyectos que ellos mismos presentarán directamente al gobierno. Los colectivos sociales mencionados anteriormente califican este comportamiento como un “lobby en toda regla”.

Adicionalmente, el argumento de la urgencia –basado en la necesidad de la recepción inmediata de los Fondos para hacer frente a la crisis ocasionada por la pandemia–, que se ha hecho valer para la redacción del RDL 36/2020 y que pretende la agilización de los procesos administrativos para la rápida recepción de los Fondos, puede ser un arma de doble filo, ya que la rapidez de los trámites implica que los PERTES puedan saltarse la normativa sobre contratación pública, y con ella la transparencia o la convergencia de competidores.

Todas estas conductas no hacen más que revelar la profunda asimetría de oportunidades entre las grandes corporaciones –con los medios, recursos y contactos para la presentación de proyectos y obtención de fondos de dinero público– que incrementan exponencialmente su poder gracias a su influencia en la esfera política, y las PYMEs, autónomos o entidades de la economía social, los cuales no poseen recursos suficientes y no se pueden permitir el apoyo de importantes consultoras con poder de influencia.

⁹² P. RODRÍGUEZ, «La Xunta pone su parte de los 5 millones de euros en la sociedad gestora de fondos de la UE», *La Voz de Galicia*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2021/02/26/xunta-pone-5-millones-sociedad-gestora-fondos-ue/0003_202102G26P32994.htm.

⁹³ N. SCHERER Y OTROS, «Guía NextGenerationEU», cit., p. 12.

⁹⁴ PRICEWATERHOUSECOOPERS, «PwC y CEOE firman un convenio de colaboración para abrir la oficina técnica de apoyo a las empresas que optarán a los fondos europeos», *PwC*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.pwc.es/es/sala-prensa/notas-prensa/2020/pwc-ceoe-convenio-oficina-tecnica-empresas-fondos-europeos.html>.

5.3 Papel de las consultoras privadas

Como se indicó anteriormente, las consultoras privadas protagonizaron momentos de vital importancia en la redacción del RDL 36/2020, al presentar de manera exitosa la propuesta de este RDL, cuyo contenido finalmente fue trasladado en parte en la redacción final.

Aún más, incluso para la redacción del Plan nacional español de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la consultora privada PwC elaboró una propuesta presentada por parte de la CEOC al Gobierno, lo que calificó como un catálogo con “21 iniciativas estratégicas de país para la recuperación y transformación de la economía española”⁹⁵.

Esta misma consultoría también colaboró a nivel autonómico con el País Vasco. En esta colaboración PwC se encargó de la co-redacción del plan “Euskadi Next 2021-2026”, plan que posteriormente fue remitido al gobierno central y en el que “las grandes multinacionales energéticas y las obras de infraestructuras en marcha copan casi la mitad de los 10.000 millones a los que aspira Euskadi”⁹⁶.

El diario El Salto criticó duramente esta actuación, reprochando las “ingentes cantidades de dinero público” que en los últimos años ya recibieron las grandes corporaciones, de entre las cuales menciona a Iberdrola. Critica además la reducción de la intervención política a una tarea de asunción de los riesgos que implican la financiación en mercados, tales como los inmobiliarios o financieros. Por otro lado, también recalca que el objetivo de los fondos consiste en la reindustrialización y la transformación del tejido productivo estatal, mientras que este diario considera que la ejecución de los mismos se asemeja más a una “restauración de las viejas élites”, que a una reconstrucción del modelo productivo⁹⁷.

De nuevo en referencia al Plan “España Puede”, otra consultora parte de las *Big Four* presentó al Gobierno un proyecto en julio de 2020, tras haber recolectado información y examinado los intereses de sus clientes, que expresaba “ideas que pudieran ser de utilidad en la elaboración del Plan de Recuperación que España debe presentar a la Comisión Europea y que, en último término, contribuyen a una mayor garantía de los fondos recibidos”⁹⁸.

La externalización o privatización por parte de las administraciones públicas (tanto autonómicas como estatales) de las tareas de gestión de los Fondos, en lugar de optar por la inversión en personal, también supuso indudablemente un incremento sustancial de la importancia del sector privado en una tarea que tradicionalmente se venía ejerciendo por parte del sector público. Concretamente, ganaron reconocimiento las cuatro consultoras conocidas como *Big Four*, un grupo formado por Deloitte, PwC, Ernst & Young (EY) y KPMG, las que pasaron a participar en la “formulación y canalización de propuestas del sector privado” a petición de la Moncloa, “dada su capilaridad con empresas relevantes de sectores variados”⁹⁹, en respuesta al miedo del Gobierno a no ejecutar todas las concesiones posibles provenientes de Bruselas.

⁹⁵ CEPYME NEWS, «CEOE presenta “21 iniciativas estratégicas de país para la recuperación y transformación de la economía española”», *CepymeNews*, 2020, <http://www.upthemedias.com>, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://cepymenews.es/ceoe-iniciativas-estrategicas-pais-recuperacion-transformacion-economia-espanola/>.

⁹⁶ E. CANCELA; A. JIMÉNEZ, «Que lo viejo parezca nuevo», *www.elsaltodiario.com*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.elsaltodiario.com/pnv/pnv-fondos-reconstruccion-europeos-iberdrola-petronor>.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ N. SCHERER Y OTROS, «Guía NextGenerationEU», cit., p. 15.

⁹⁹ C. HERNANZ, «Moncloa pide ayuda a las Big Four para llevar proyectos a Bruselas y no perder fondos UE», *elconfidencial.com*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-09-18/fondo-recuperacion-big-four-espana-moncloa_2753048/.

Sin embargo, su papel central se sitúa ahora en la presentación de proyectos derivados de la asesoría a sus clientes, que resultan ser grandes compañías interesadas en la percepción de los Fondos.

En consecuencia, y como era previsible, e incluso probable, se dieron situaciones que podrían arriesgar la imparcialidad de las consultoras, al estar en cargo de la formulación de proyectos de sus clientes (grandes corporaciones) y ser al mismo tiempo las encargadas de la evaluación de los proyectos presentados para acceder a los Fondos.

Así, por ejemplo, el Ministerio para la Transición Ecológica, con la Ministra Teresa Ribera al frente, adjudicó en febrero del 2021 el contrato para la asesoría en la captación y ejecución de los Fondos NGUE a una de las *Big Four*, Deloitte; la cual asesora a grandes multinacionales estatales e internacionales. Concretamente, Cepsa –empresa petrolera española, propiedad de Mudabala Investment Company: fondo de inversiones estatal de los Emiratos Árabes Unidos– contrató a Deloitte también en febrero de 2021, precisamente con el objetivo de captar parte de los Fondos disponibles con proyectos millonarios¹⁰⁰.

Lo preocupante, tal como expone el economista Carlos Sánchez Mato, es la contratación por parte de la Administración de empresas, entre ellas Deloitte, que en la crisis anterior se caracterizaron por “fallar más que una escopeta de feria”. Precisamente, Deloitte fue sancionada por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) con una multa de 12 millones de euros por “haber vulnerado su independencia al supervisar las cuentas de una entidad”¹⁰¹, multa que posteriormente fue confirmada por el Ministerio de Economía en 2016. Su actividad consistía en llevarle las cuentas a Bankia en el momento de su salida a Bolsa, actividad en la que se detectaron varias irregularidades.

La misma preocupación se extiende a las grandes consultoras, que en la crisis del 2008 fueron asesoras de todo el sector bancario y su labor se caracterizó por el falseamiento de las cuentas anuales, un comportamiento que finalmente provocó los grandes rescates por parte de los poderes públicos.

En vista de estos datos, la decisión de contratar (por 338.000 euros) a Deloitte, una consultoría que previamente ha sido sancionada por vulnerar su imparcialidad en el contexto de la contabilidad bancaria, resulta cuanto menos cuestionable. Como lo expone Mato, es el equivalente a poner a “la zorra a guardar a las gallinas”.

En conclusión, por un lado el RDL 36/2020 introduce en la regulación española la colaboración público-privada bajo la defensa del efecto arrastre en las inversiones en el sector privado y por tanto la mejor efectividad en la ejecución de los fondos; por otro lado, las Comunidades Autónomas introducen aún más al sector privado delegando la gestión de los fondos a las consultoras, lo que puede resultar en posibles irregularidades. En consecuencia, la administración pública sufre recortes usados para delegar sus funciones y con ello se limitan sus medios (medios técnicos y recursos humanos) para realizarlas, e incluso las que aún mantiene, como lo son la evaluación de los impactos de los proyectos presentados, lo cual puede, en última instancia, redundar en perjuicio de los intereses generales.

¹⁰⁰ J. C. PEÑA, «Cepsa ficha a Deloitte para captar fondos europeos para la recuperación poscovid», *elconfidencial.com*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://www.elconfidencial.com/empresas/2021-02-01/cepsa-ficha-deloitte-fondos-europeos-covid-ue_2929784/.

¹⁰¹ J. LEZAOLA, «Teresa Ribera contrata para gestionar los fondos europeos a una empresa sancionada», *LUH NOTICIAS.*, 2021, fecha de consulta 13 de mayo 2022, en <https://luhnoticias.es/teresa-ribera-contrata-para-gestionar-los-fondos-europeos-a-una-empresa-sancionada/>

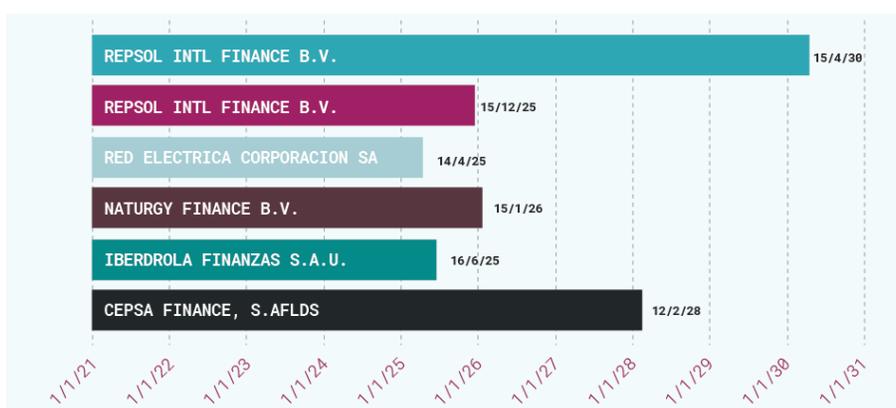
5.4 Situación en el mercado eléctrico

Las eléctricas, como indiscutibles gigantes en el tejido empresarial español, tienen un papel clave en la solicitud y recepción de los fondos. Su peso incluso entre las mayores corporaciones hace que los proyectos presentados únicamente por Endesa e Iberdrola supongan ya “uno de cada dos euros de las subvenciones totales de Europa para el conjunto del Estado”¹⁰².

Es importante resaltar que, antes de la puesta en marcha de los Fondos NGUE, las eléctricas ya se beneficiaron de los rescates y medidas de emergencia puestos en marcha por la Unión, y más concretamente por el BCE, englobados en el primer paquete de medidas frente a la pandemia (al que se hizo referencia en el punto 1). Recordemos, el BCE puso en marcha los PEPP¹⁰³, un programa de compra de deuda corporativa (“bonos corporativos”), que benefició a 300 empresas. Entre ellas se encuentran Iberdrola, Naturgy, Repsol, CEPSA y Red Eléctrica (grupo empresarial multinacional cuya filial más importante es la ya de sobras conocida REE)¹⁰⁴.

La mayor crítica a este sistema de financiación consiste, por un lado, en que el acceso es ciertamente restringido a las grandes empresas, que de esta manera consiguen una financiación barata y a largo plazo, cuando la realidad es que la emisión de bonos es un proceso muy costoso que el resto de empresas no se pueden permitir.

Figura 17 Fecha de vencimiento de la compra de bonos del BCE



Fuente: Banco Central Europeo

Por otro lado, otra de las críticas apunta al papel del BCE y su credibilidad, que por primera vez compra pagarés de empresa “porque los inversores estaban dejando de comprarlos”, lo que genera dudas sobre la deuda corporativa adquirida. Adicionalmente, la elección de las empresas beneficiarias corría por parte de los bancos centrales estatales, quienes se acogieron a criterios como la estabilidad financiera y la calidad de la deuda; dejando al margen criterios ambientales o sociales¹⁰⁵.

Finalmente, surge la reflexión sobre el llamado “rescate a los accionistas”. El rescate a estas empresas implica también el rescate a sus accionistas, que en muchas ocasiones se

¹⁰² N. SCHERER Y OTROS, «Guía NextGenerationEU», cit., p. 18.

¹⁰³ Siglas inglesas que responden a *Pandemic Emergency Purchase Programme*.

¹⁰⁴ N. S. Y. A. PÉREZ, «La Covid-19 y el rescate de las empresas del Ibex-35», *Crític*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.elcritic.cat/opinio/la-covid-19-y-el-rescate-de-las-empresas-del-ibex-35-57042>.

¹⁰⁵ *Ibid.*

componen de bancos o fondos de inversión. El principal problema en este sentido es el pago de dividendos, prohibido por el BCE tras el rescate para los bancos, pero no aplicable a empresas. En consecuencia, el 25 de marzo de 2020, Naturgy –con accionistas como Criteria Caixa, CVC Capital Partners (fondo de inversión de Luxemburgo) y Global Infrastructure Partners (fondo de inversiones americano) – procedió al reparto de dividendos por valor de 583 millones de euros; lo cual frustra el objetivo de los recursos de hacer frente a los efectos de la pandemia ya que existe el riesgo de que se transfiera ese dinero público a inversores extranjeros a través del reparto de dividendos.

Pues bien, sin que esto fuera suficiente, dentro ya del marco de los Fondos, y concretamente dentro del MRR, Iberdrola ha presentado hasta la fecha un total de 175 proyectos, para movilizar inversiones por valor de 30.000 millones de euros. Endesa por su parte, ha propuesto 122 proyectos a los fondos por valor de 23.300 millones de euros. Finalmente, los proyectos presentados por Naturgy rondan los 100 para lograr una financiación de 13.800 millones de euros¹⁰⁶. Y con todas estas propuestas, las eléctricas mencionadas se erigen como las empresas que más fondos europeos han solicitado en proyectos de transición energética.

A pesar de la magnitud de las inversiones que estos proyectos movilizarían, es muy limitada la información relativa a los proyectos concretos. La mayoría de las propuestas se encuentran en artículos de prensa y hacen referencia genérica a las energías renovables, las redes inteligentes, transporte sostenible, reconversión de centrales de carbón (propuesta de Endesa), y el hidrógeno verde como gran protagonista en la consecución de la transición energética. Adicionalmente Endesa garantizó que la inversión contribuiría a reducir en un 80% las emisiones de gases con efecto invernadero resultantes de la generación eléctrica para el 2030, y que esta sería una oportunidad única “para transformar nuestra economía a medio y largo plazo”¹⁰⁷.

Únicamente Iberdrola cuenta en su web con un apartado específico detallando algunas características relativas a sus proyectos. Destaca la importancia central del hidrógeno verde como hoja de ruta para la descarbonización del sector, así como su positivo impacto local a través de la creación de empleo; pero más interesante si cabe el anuncio de su colaboración con 350 PYMEs, socios tecnológicos y startups. Una colaboración de esta magnitud podría efectivamente colaborar en el refuerzo del tejido tecnológico y la competitividad en el sector. Sin embargo, las entidades colaboradoras no están publicadas para conocer con certeza la naturaleza de los mismos y el alcance de la implicación real en los proyectos.

Pese a las promesas medioambientales, estas compañías que se llevarán gran parte de los fondos son históricamente grandes contaminantes, y muchos de sus proyectos pueden traer consigo impactos ambientales, climáticos, territoriales y en la población de manera desigual. De hecho, el ODG¹⁰⁸ puntualiza que algunos proyectos pueden incorporarse a los planes mediante el *greenwashing* o lavado verde, es decir, presentando como proyectos respetuosos con el medioambiente macro-proyectos que priorizan el crecimiento económico y la producción en detrimento de los límites biofísicos y los ecosistemas de las zonas afectadas.

¹⁰⁶ M. G. SILVA, «Las cotizadas españolas que más fondos europeos han solicitado», *finanzas.com*, 2021, disponible en <https://www.finanzas.com/ibex-35/las-cotizadas-espanolas-que-mas-fondos-europeos-han-solicitado.html>

¹⁰⁷ «ENDESA PRESENTA 122 PROYECTOS A LOS FONDOS EUROPEOS POR VALOR DE 23.300 MILLONES», 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.publico.es/economia/endesa-presenta-122-proyectos-fondos-europeos-23300-millones.html>.

¹⁰⁸ N. SCHERER Y OTROS, «Guía NextGenerationEU», cit., p. 18.

Así por ejemplo, han surgido conflictos en relación con los macro-parques eólicos en comarcas de Lleida, como el Segrià, la Segarra y Les Garrigues, donde entidades autonómicas y locales admiten su posicionamiento a favor de las renovables pero de una forma ordenada, y por tanto reclaman, entre otros, que se impidan los macroparques, que los proyectos impliquen al territorio, que “se puedan instalar en polígonos industriales infrautilizados, que se ubiquen en terreno no productivo”¹⁰⁹.

En todo caso, de demostrarse la compatibilidad de un gran proyecto con los objetivos climáticos y el principio de no causar daños significativos medioambientales, lo cierto es que la asignación de inversiones a las grandes compañías podría contemplarse como la alternativa más viable. Sin embargo, es lógico que la falta de transparencia la falta de participación ciudadana y de colectivos civiles o empresariales de menor nivel, la introducción de consultoras privadas de dudosa imparcialidad y la experiencia pasada en la crisis anterior, –junto con el hecho de que estas empresas ya recibieron cuantiosos fondos derivados de los PEPP del BCE– provoquen una prudente desconfianza respecto de las grandes corporaciones de siempre; cuyo compromiso con los objetivos medioambientales habrá que comprobar en el futuro, y cuyo cumplimiento con los objetivos europeos de reforzar el tejido industrial y aumentar la competitividad del sector es dudoso dadas las características oligopólicas del sector.

¹⁰⁹ R. MATAS, «Lleida, expectante ante un boom de peticiones de parques eólicos», *La Vanguardia*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.lavanguardia.com/local/lleida/20210716/7597238/boom-renovables-lleida-lucha-intereses-planeta-empresas-ayuntamiento-particulares.html>.

5. CONCLUSIONES

En cumplimiento de las pautas comunitarias, España presentó su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con los objetivos en el plano energético de: lograr la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables; así como la lucha por un sector competitivo y eficiente para reforzar la competitividad de cara a los mercados domésticos y de exportación. Para lograr esos objetivos, cuenta con la mayor contribución financiera máxima de entre todos los Estados miembros.

Como se ha expuesto, la importancia de alcanzar la neutralidad climática y por tanto reducir las emisiones de gases de efecto invernadero –en concreto en el sector energético, el más contaminante, donde se encuentra el sector eléctrico– es uno de los objetivos a largo plazo de la Unión no solo por el compromiso con el medioambiente reflejados en acuerdos internacionales como el Acuerdo de París, o en pautas internas como el Pacto Verde Europeo, sino también con la finalidad de ser más independientes, y por tanto cuenta con un fuerte componente estratégico en la gobernanza global.

En este sentido, el sector eléctrico español está todavía lejos de conseguir los objetivos climáticos. Pese a que a lo largo de los años se pudo observar un incremento en el uso de las energías renovables en el *mix* energético –pasando de un porcentaje que rondaba el 30-40% en años anteriores a rondar en la actualidad el 50% de la producción total–, habrá que ver un aumento muy superior para conseguir la neutralidad climática en 2050, y lograr la independencia energética que tanto necesita España, así como sus colegas europeos, y que se traducirá en una actuación consecuente con sus valores y principios, y no sujeta a coacciones derivadas de las diferentes tensiones en el ámbito de las relaciones internacionales.

En cuanto a la eficiencia y la competencia del sistema, la privatización del sector eléctrico en un primer momento supuso la gestión por parte del mercado de un bien básico y estratégico en la industria y economía nacional, en aras a la competencia y con la esperanza de que esta provocase la bajada de los precios de la luz. Lejos de la realidad, el oligopolio de las eléctricas se erige como uno de los más poderosos.

Sin embargo, ha quedado demostrado que en momentos de crisis o cuando los resultados de las empresas son negativos, el rescate por parte de los poderes públicos supone que los riesgos se asumen por el conjunto de los consumidores, mientras que en momentos de prosperidad los beneficios se reparten entre los accionistas, lo que demuestra una clara falta de eficiencia. Este fenómeno recibe el nombre de socialización de las pérdidas y privatización de los beneficios.

En el marco de los objetivos de los Fondos, en primer lugar conviene mencionar la transición energética. Este objetivo se cumple en tanto que se financien proyectos que persigan el uso de fuentes renovables o de alguna manera reduzcan la huella de carbono. Y en el caso que nos ocupa la única cuestión que genera inquietudes es que las compañías que se llevarán gran parte de los fondos son, como se ha mencionado anteriormente, históricamente grandes contaminantes, y muchos de sus proyectos pueden traer consigo impactos ambientales, con el consiguiente riesgo de que algunos proyectos pueden incorporarse a los planes mediante el *greenwashing* o lavado verde y no se identifiquen como tal debido a, por un lado, el carácter de urgencia que determina todo el proceso de la adjudicación de los fondos, y por otro lado, que las consultoras privadas que se encargan de la gestión de los fondos quiebren su imparcialidad a favor de sus clientes.

En segundo lugar, es fundamental considerar el objetivo de reforzar el tejido industrial especialmente mediante el apoyo a las PYMEs y los más afectados por la pandemia. En este caso, es flagrante la desalineación con los objetivos europeos por varios motivos.

Uno de estos motivos consiste en la adjudicación de la mitad de los fondos estatales a empresas que pertenecen al oligopolio eléctrico, difícilmente va a contribuir a reforzar el conjunto del tejido industrial. El reparto de fondos a empresas que en anteriores ocasiones gozaron de cuantiosas ayudas (como los PEPP del BCE) y que adicionalmente cuentan con abundantes beneficios derivados de sus actividades, lo que seguramente acabe consiguiendo es perpetuar el poder de las mismas en el mercado, y de ninguna manera la reconstrucción del conjunto del tejido empresarial tras una crisis como la del Covid-19.

Por otro lado, la elección de proyectos se haría en base a su capacidad de arrastre para el resto de la economía. Sin embargo surgen serias dudas de que las inversiones vayan a afectar al resto del tejido empresarial cuando, visto el comportamiento de Naturgy con los PEPP en plena crisis del Covid-10, haya posibilidades del reparto de dividendos y por tanto de la desviación de dinero público a accionistas que en muchas ocasiones son fondos de inversiones internacionales.

Otro de los motivos es la falta de información y participación ciudadana, derivada en parte por la privatización de los procesos de gestión de los fondos, una función normalmente llevada a cabo por parte de la Administración pública que pasa ahora a realizarse por parte de consultorías privadas (que impulsarán los proyectos de sus clientes). Un suceso que pone de manifiesto las claras asimetrías de oportunidades entre las grandes corporaciones, con recursos para contratar consultoras que a su vez gestionan los fondos, y los demás actores del tejido empresarial, como las PYMEs o los autónomos.

En este sentido, es interesante destacar que el traspaso de competencias de las Administraciones públicas a las corporaciones no es novedoso, es un proceso con cierto recorrido en base al cual se infravaloran las capacidades del Estado y se instala la convicción de que el Estado necesita apoyo de otras entidades para el desarrollo de sus actividades. Puede discutirse que en algunas circunstancias quizás sea acertado, sin embargo, para el caso que nos atañe, es decir la gestión y el reparto de fondos públicos, lo más prudente no sea delegar a consultoras privadas cuya imparcialidad es, cuanto menos, cuestionable.

En definitiva y a modo de recapitulación, la magnitud de los Fondos y los compromisos climáticos que inspiraron su redacción, convierten su adopción en una gran oportunidad para abordar los retos del mercado eléctrico español, en concreto los relativos a la descarbonización, el aumento del peso de las renovables en el *mix* energético y en el incremento de su competitividad y eficiencia.

Sin embargo, a la luz de las deficiencias reveladas por los datos e información analizada a lo largo del presente trabajo, son prudentes las dudas que surgen sobre la correcta implementación de los Fondos, por lo que deberá ser el tiempo quien resuelva si finalmente las decisiones tomadas han sido las acertadas y si los proyectos financiados cumplen con las correspondientes expectativas.

6. BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS LEGALES Y DOCUMENTOS OFICIALES

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. El Pacto Verde Europeo. COM(2019) 640 final, de 11.12.2019

Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica

Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe semestral sobre la ejecución de las operaciones de financiación de NextGenerationEU con arreglo al artículo 12 de la Decisión de Ejecución C(2021)2502 de la Comisión. COM(2022) 43 final, de 17.2.2022

Decisión (UE, Euratom) 2021/625 de la Comisión de 14 de abril de 2021 relativa a la creación de la red de operadores primarios y a la definición de los criterios de admisibilidad para los mandatos de liderazgo y coliderazgo de operaciones sindicadas a efectos de las actividades de empréstito de la Comisión en nombre de la Unión y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. (DOUE L 131/170, 16.4.2021).

Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DOUE L 424/1 de 15.12.2020).

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

PUBLICACIONES

A. KERKEMEYER, Bail-out or no bail-out? – Corona Bonds and European Law, JuWissBlog Nr. 59/2020, 2020, disponible en: <https://www.juwiss.de/59-2020/>.

AIREF, «Centro documental. Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a la que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», *AIReF*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.airef.es/es/centro-documental-informe-sobre-la-concurrencia-de-las-circunstancias-excepcionales-a-las-que-hace-referencia-el-articulo-11-3-de-la-ley-organica-2-2012-de-27-de-abril-de-estabilidad-presupuestaria/>.

BARRERO F., A., «Panorama - Cinco empresas controlan el 90% del mercado eléctrico doméstico», *Energías Renovables, el periodismo de las energías limpias.*, 2021, Panorama - Cinco empresas controlan el 90% del mercado eléctrico doméstico - Energías Renovables, el periodismo de las energías limpias., fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.energias-renovables.com/panorama/cinco-empresas-controlan-el-90-del-mercado-20210629>.

BENNASAR, M., «Uranio, el otro negocio de Putin que pagas de tu bolsillo», *Greenpeace España*, 2022, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://es.greenpeace.org/es/noticias/guerra-en-ucrania-viii-uranio-el-otro-negocio-de-putin-que-pagas-de-tu-bolsillo/>.

BRUSELAS, E., «La Comisión Europea emitirá 900.000 millones de euros en bonos hasta 2026», *euroefe.euractiv.es*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://euroefe.euractiv.es/section/economia-y-empleo/news/la-comision-europea-emitira-900-000-millones-de-euros-en-bonos-hasta-2026/>.

CANCELA, E.; JIMÉNEZ, A., «Que lo viejo parezca nuevo», *www.elsaltodiario.com*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.elsaltodiario.com/pnv/pnv-fondos-reconstruccion-europeos-iberdrola-petronor>.

«CEOE ha elaborado y remitido al Gobierno una propuesta de Proyecto de Real Decreto-Ley de agilización de la distribución de los fondos europeos Next Generation EU, con el objetivo de acelerar los procedimientos para canalizar estos recursos hasta el sector», *CEOE*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <http://www.ceoe.es/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/ceoe-ha-elaborado-y-remitido-al-gobierno-una-propuesta-de-proyecto>.

CEPYMENEWS, «CEOE presenta “21 iniciativas estratégicas de país para la recuperación y transformación de la economía española”», *CepymeNews*, 2020, <http://www.upthemedias.com>, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://cepymenews.es/ceoe-iniciativas-estrategicas-pais-recuperacion-transformacion-economia-espanola/>.

CHAZAN, G., «Coronavirus crisis prompts German rethink on eurobonds», *Financial Times*, 2020.

D. PRIETO, A.; MORENO, S., «Pedro Sánchez cede ante Marruecos y reconoce el plan de “autonomía para el Sáhara” que exigía Rabat», *El Español*, 2022, fecha de consulta 13 mayo

2022, en https://www.lespanol.com/espana/politica/20220318/pedro-sanchez-marruecos-reconoce-autonomia-sahara-rabat/657934370_0.html.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, «Campana contra el rescate público de las aerolíneas • Ecologistas en Acción», *Ecologistas en Acción*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.ecologistasenaccion.org/140333/campana-contra-el-rescate-publico-de-las-aerolineas/>.

«El Consejo adopta la Ley Europea del Clima», fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/06/28/council-adopts-european-climate-law/>.

ELECONOMISTA.ES, «¿Por qué no usa España su uranio? Hay reservas para cubrir todo el suministro y no depender de Rusia», 2022, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/11678879/03/22/Espana-tiene-reservas-de-uranio-suficientes-para-cubrir-la-importacion-rusa.html>.

«Endesa presenta 122 proyectos a los fondos europeos por valor de 23.300 millones», 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.publico.es/economia/endsa-presenta-122-proyectos-fondos-europeos-23300-millones.html>.

«Energía - EUR-Lex», , fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/energy.html?locale=es&root_default=SUM_1_CODED%3D18.

«EU budget», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2469.

«Financiación por modo de gestión», *Comisión Europea - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_es.

«Funding plans», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/funding-plans_en.

GARCÍA GASCÓN, «La guerra del gas de Argelia y Marruecos amenaza con un establecer un conflicto permanente entre España y Argel», 2022, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.publico.es/internacional/sahara-occidental-guerra-gas-argelia-marruecos-salpica-espana.html>.

GOBIERNO DE ESPAÑA, «Plan de Recuperación», fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.mptfp.gob.es/portal/prtr.html>.

GONZÁLEZ, E.; ESPADA, M.; PÉREZ, A., «Dinero público que no cuida: ¿a qué empresas se está rescatando?», *www.elsaltodiario.com*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.elsaltodiario.com/multinacionales/dinero-publico-que-no-cuida-a-que-empresas-se-esta-rescatando->.

HERNANZ, C., «Moncloa pide ayuda a las Big Four para llevar proyectos a Bruselas y no perder fondos UE», *elconfidencial.com*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-09-18/fondo-recuperacion-big-four-espana-moncloa_2753048/.

«Informe 2020. El sector eléctrico español en números», *Fundación Naturgy*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.fundacionnaturgy.org/publicacion/informe-2020-el-sector-electrico-espanol-en-numeros/>.

«Investor presentation», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/investor-presentation_en.

«La deuda del sistema eléctrico en España alcanzó los 14.294 millones de euros en 2020, un 13,9% menos que en 2019 | CNMC», 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.cnmc.es/prensa/deuda-sistema-electico-2020-cnmc-20210223>.

«La política de medio ambiente: principios generales y marco básico | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo», , fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico>.

LABRA, J. M. DE, «El mercado eléctrico español: historias de un oligopolio», en *Alta tensión: por un nuevo modelo energético sostenible, democrático y ciudadano, 2014*, ISBN 978-84-9888-628-3, págs. 73-82, Icaria Editorial, 2014, pp. 73-82, fecha de consulta 20 junio 2021, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5191192>.

LEZAOLA, J., «Teresa Ribera contrata para gestionar los fondos europeos a una empresa sancionada», *LUH NOTICIAS*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://luhnoticias.es/teresa-ribera-contrata-para-gestionar-los-fondos-europeos-a-una-empresa-sancionada/>.

M. SANDRI, P., «España compra un tercio de su combustible nuclear a Rusia», *La Vanguardia*, 2022, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.lavanguardia.com/economia/20220328/8156913/energia-nuclear-centrales-espana-europa-rusia-guerra-uranio.html>.

MAQUEDA, L. P., ANTONIO, «“Estos eurobonos tienen que verse como algo excepcional”», *El País*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://elpais.com/economia/2021-09-29/estos-eurobonos-tienen-que-verse-como-algo-excepcional.html>.

MARIA CORTÉS, J., «Los portugueses frente a Hoekstra, el holandés desatado», *Crónica Global*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://cronicaglobal.lespanol.com/letraglobal/letras/filosofia/portugueses-frente-hoekstra-holandes-desatado_332451_102.html.

MATAS, R., «Lleida, expectante ante un boom de peticiones de parques eólicos», *La Vanguardia*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en

<https://www.lavanguardia.com/local/lleida/20210716/7597238/boom-renovables-lleida-lucha-intereses-planeta-empresas-ayuntamiento-particulares.html>.

NEDGIA, «¿Cómo se obtiene el Gas Natural? | Blog | Nedgia», *Blog*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.nedgia.es/blog-gas-natural/como-se-obtiene-gas-natural/>.

«NextGenerationEU - Funding strategy», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/files/nextgenerationeu-funding-strategy_en.

«NextGenerationEU diversified funding strategy», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-diversified-funding-strategy_en.

«Own resources», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources_en.

PALAZUELOS MANSO, E., *El oligopolio que domina el sistema eléctrico: consecuencias para la transición energética*, Ediciones Akal, Madrid, 2019.

PELLICER, L., «Bruselas lanza la mayor emisión de bonos de la UE para financiar la recuperación», *El País*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://elpais.com/economia/2021-06-16/bruselas-lanza-la-mayor-emision-de-bonos-de-la-ue-para-financiar-la-recuperacion.html>.

PELLICER, L., «La UE, nuevo gigante de la deuda | Economía | EL PAÍS», 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://elpais.com/economia/2020-11-06/la-ue-nuevo-gigante-de-la-deuda.html%20,%20https://www.economista.es/renta-fija/noticias/10840575/10/20/La-Comision-Europea-preve-emitir-900000-millones-de-deuda-hasta-2026-para-financiar-los-programas-de-ayuda.html>.

PELLICER, L., «Rutte, el más duro de los ‘halcones’», *El País*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://elpais.com/economia/2020-03-28/rutte-el-mas-duro-de-los-halcones.html>.

PEÑA, J. C., «Cepsa ficha a Deloitte para captar fondos europeos para la recuperación poscovid», *elconfidencial.com*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://www.elconfidencial.com/empresas/2021-02-01/cepsa-ficha-deloitte-fondos-europeos-covid-ue_2929784/.

PÉREZ, N. S. Y. A., «La Covid-19 y el rescate de las empresas del Ibex-35», *Crític*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.elcritic.cat/opinio/la-covid-19-y-el-rescate-de-las-empresas-del-ibex-35-57042>.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L., *Microeconomía*, 7ª ed, Prentice Hall, Madrid, 2009.

«Plan de recuperación para Europa», *Comisión Europea - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

PRICEWATERHOUSECOOPERS, «PwC y CEOE firman un convenio de colaboración para abrir la oficina técnica de apoyo a las empresas que optarán a los fondos europeos», *PwC*, 2020, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.pwc.es/es/sala-prensa/notas-prensa/2020/pwc-ceoe-convenio-oficina-tecnica-empresas-fondos-europeos.html>.

RADIO INTERECONOMÍA, «La auditoría a las eléctricas dejaría sin argumentos a las compañías y al Gobierno», *Radio Intereconomía*, 2017, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://intereconomia.com/noticia/empresas/la-auditoria-las-electricas-dejaria-sin-argumentos-las-companias-al-gobierno-20170206-0911/>.

RODRÍGUEZ, P., «La Xunta pone su parte de los 5 millones de euros en la sociedad gestora de fondos de la UE», *La Voz de Galicia*, 2021, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/economia/2021/02/26/xunta-pone-5-millones-sociedad-gestora-fondos-ue/0003_202102G26P32994.htm.

SCHERER, N.; GONZÁLEZ BRIZ, E.; BLÁZQUEZ SÁNCHEZ, N., «Guía NextGenerationEU: más sombras que luces», *ODG*, fecha de consulta 12 mayo 2022, en <https://odg.cat/es/publicacion/guia-nextgenerationeu/>.

SERVI, A., «La protección del ambiente en el sistema supranacional europeo», 1997, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/T3/T303.html.

SILVA, M. G., «Las cotizadas españolas que más fondos europeos han solicitado», fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://www.finanzas.com/ibex-35/las-cotizadas-espanolas-que-mas-fondos-europeos-han-solicitado.html>.

«The next generation of EU own resources», *European Commission - European Commission*, fecha de consulta 13 mayo 2022, en https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en.

«The Paris Agreement | UNFCCC», , fecha de consulta 13 mayo 2022, en <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.

TORRES LÓPEZ, M. A.; ARANA GARCÍA, E.; MORAL SORIANO, L. (eds.), *El sector eléctrico en España: competencia y servicio público*, Comares, Granada, 2007.

UNION, P. O. OF THE E., «C/2021/1054, Commission Notice Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation 2021/C 58/01», 2021, Publications Office of the European Union, fecha de consulta 13 mayo 2022, en <http://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5dce0e53-718b-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en>.