

Observatorio Medioambiental

ISSN: 1139-1987

<http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.67068>EDICIONES
COMPLUTENSE

El gravamen de la energía eléctrica en España

David Mendoza Hernández¹

Recibido: 5 de septiembre del 2019/ Enviado a evaluar: 10 de septiembre del 2019/ Aceptado: 6 de diciembre del 2019

Resumen. El gravamen de la energía eléctrica en España se caracteriza por una alta dispersión normativa y de instrumentos tributarios que son consecuencia del juego de competencias y poderes del Estado autonómico, así como por una generalizada falta de coherencia de estos instrumentos fiscales con los objetivos medioambientales que proclaman perseguir. Partiendo del déficit de tarifa que lleva arrastrando el sistema eléctrico español durante décadas y que explica el afán recaudatorio de muchas de estas figuras, el presente artículo revisa la configuración de los principales tributos que recaen sobre la energía eléctrica a nivel estatal y autonómico, terminando con una perspectiva a futuro con base en una posible Unión de la Energía y una necesaria reforma fiscal verde en España.

Palabras clave: Energía eléctrica; fiscalidad ambiental; impuestos eléctricos; medio ambiente; reforma fiscal verde.

[en] The assessment of electricity in Spain

Abstract. Electrical energy taxation in Spain is characterised by a high normative and instrumental dispersion caused by the game of powers in a state with autonomous communities, and also by widespread lack of coherence of these kind of instruments and their environmental objectives. The electricity tariff deficit that the Spanish electrical system carries since decades ago explains the collecting objective of the majority of these taxes. This article looks over the configuration of the main taxes on electricity at the two principle levels of competency in this country: state and autonomous communities. The article ends with a future perspective based on a possible Energy Union and a necessary green tax shift in Spain.

Keywords: Electrical energy; environmental taxation; electricity taxes; environment; green tax shift.

[fr] L'évaluation de l'électricité en Espagne

Résumé. La taxation de l'électricité en Espagne se caractérise par une forte dispersion réglementaire et des instruments fiscaux qui sont la conséquence du jeu des pouvoirs et des pouvoirs de l'État autonome, ainsi que par un manque généralisé de cohérence de ces instruments fiscaux avec les objectifs environnementaux qu'ils proclament chasser. Partant du déficit tarifaire qui traîne le système électrique espagnol depuis des décennies et qui explique l'empressement à collecter un grand nombre de ces

¹ E-mail: dmendozah11@gmail.com

chiffres, cet article passe en revue la configuration des principales taxes qui pèsent sur l'électricité au niveau étatique et régional, se terminant par une perspective d'avenir basée sur une éventuelle union de l'énergie et une nécessaire réforme fiscale verte en Espagne.

Mots-clés: énergie électrique; fiscalité environnementale; taxes électriques; environnement; réforme fiscale verte.

Cómo citar. Mendoza Hernández, D. (2019): El gravamen de la energía eléctrica en España. *Observatorio Medioambiental*, 22, 311-335.

Sumario. 1. Introducción. 2. Los instrumentos fiscales en el sector de la energía eléctrica. 3. Panorama actual del sector eléctrico español: el déficit de tarifa PANORAMA. 4. Gravamen estatal de la energía eléctrica. 5. Gravamen autonómico de la energía eléctrica. 5.1. Gravamen de la producción de energía eléctrica: las ecotasas. 5.2. Gravamen del transporte y la distribución de energía eléctrica. 5.3. Los cánones eólicos. 5.4. Cánones de uso del agua para la generación de energía eléctrica. 5.5. Los impuestos sobre las emisiones de gases contaminantes. 6. La fiscalidad de la energía eléctrica en la Unión Europea actual. 7. Perspectiva ante una futura reforma fiscal verde en España. 8. Conclusiones. 9. Bibliografía citada.

1. Introducción

El presente artículo versa sobre los principales tributos que gravan las actividades del sector eléctrico en España. Partiendo de la realidad actual que caracteriza el funcionamiento de este sector y las diferentes fuentes energéticas para la producción de electricidad, se estudia someramente el papel de la imposición energética en el ámbito de la protección del medio ambiente y el grado de protagonismo de la imposición eléctrica en España. Un tipo de imposición esta que, dentro de la fiscalidad ambiental, comenzó a ser explotada por el Estado hace apenas unos años, circunstancia que ha sido aprovechada durante los últimos lustros por las Comunidades Autónomas (CC. AA., en adelante), en virtud de sus competencias, para crear una numerosa cantidad de tributos de esta clase que tiene como resultado un catálogo muy amplio y poco armonizado de gravámenes sobre la energía eléctrica al que se deben añadir, además, las competencias tributarias de los Entes Locales, que, no obstante, por limitarse a determinados beneficios fiscales que pueden afectar a las actividades del sector eléctrico en el marco de aplicación de impuestos no ambientales, se dejan al margen en estas páginas.

Un contexto complejo que es agravado desde la perspectiva medioambiental por la incoherencia de la gran mayoría de estos tributos con respecto a los fines ambientales que declaran perseguir. Del estudio de los elementos de estos instrumentos se deduce su aspiración fundamentalmente recaudatoria, presentando un alcance muy limitado para modificar los comportamientos perjudiciales para el medio ambiente y no siendo casualidad que muchos de ellos fueran creados durante los años de crisis económica o con el pretexto de financiar un déficit histórico y estructural que ha marcado a nuestro sistema eléctrico desde el cambio de siglo.

A nivel estatal se estudia el actual impuesto sobre la electricidad, carente de finalidad ambiental, pero con potencial para incorporarla, y se continúa con los

tributos creados por la Ley 15/2012, que optó por financiar el déficit del sector eléctrico apuntado mediante la creación de gravámenes sobre la producción de energía eléctrica, el combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos y la actividad hidroeléctrica, todos con una apariencia ambiental que no se corresponde con la realidad de su diseño. A nivel autonómico, los numerosos tributos se agrupan en diversos tipos para facilitar el análisis: gravámenes de la producción y el transporte y distribución de electricidad, cánones eólicos, cánones sobre el uso hidroeléctrico del agua embalsada e impuestos sobre las emisiones de sustancias contaminantes a la atmósfera. En el ámbito local el estudio se limita a exponer los beneficios fiscales que, en el ejercicio de las competencias municipales, pueden afectar a las actividades del sector eléctrico.

Finaliza el artículo con una perspectiva de la situación del gravamen de la energía eléctrica en España en el panorama comunitario, que, en el contexto internacional de lucha contra el cambio climático, ha venido definiendo objetivos comunes y estatales en materia ambiental y energética para los que la fiscalidad de la energía es un instrumento importante que debe ser diseñado coherentemente con estas aspiraciones de la Unión en los ámbitos nacionales; así como planteando posibles vías de actuación en el marco de una reforma fiscal verde que permita fortalecer el cometido de los tributos ambientales (y eléctricos) españoles en la efectiva protección y mejora del medio ambiente, facilitando, así, su congruencia, tanto interna como con los compromisos adoptados por España como Estado miembro de la Unión Europea.

2. Los instrumentos fiscales en el sector de la energía eléctrica

La energía, aunque es, sin lugar a dudas, un pilar fundamental para el desarrollo, como queda patente, por ejemplo, en el hecho de que la propia ONU haya definido un Objetivo de Desarrollo Sostenible como el número 7: *Energía asequible y no contaminante*²; puede generar, como se deduce también de la existencia del mencionado objetivo, importantes problemas ambientales. A la hora de perseguir esta protección del medio ambiente, los Estados combinan en sus políticas energético-ambientales distintos instrumentos; regulatorios, de mercado y fiscales, sobre todo. Esta combinación resulta más eficiente que la utilización de uno solo de estos tipos de instrumentos³. La fiscalidad se ha demostrado eficaz para conseguir una reducción del consumo energético y alcanzar sostenibilidad medioambiental⁴. Basada en el

² Naciones Unidas, «Objetivos de Desarrollo Sostenible», Naciones Unidas, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (Consultado el 14-08-2019).

³ Perea Solano, B., Zatarain, A., Cañizares, E. y Monreal, A., «Los instrumentos fiscales en el sector eléctrico», en *Los tributos del sector eléctrico*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013), p. 93.

⁴ Perea Solano, B., Zatarain, A., Cañizares, E. y Monreal, A., *id.*

principio de que «quien contamina paga»⁵, la imposición energética se considera coste-eficiente, influye directamente sobre los precios y, en consecuencia, en el consumo y en el uso de los diferentes tipos de tecnología⁶. Adicionalmente, permite a la Administración obtener una recaudación potencialmente orientable a la financiación de políticas que favorezcan la eficiencia energética, las renovables o las medidas de adaptación al cambio climático⁷.

Estos impuestos energéticos suelen perseguir diversos objetivos, los cuales dependen, fundamentalmente, de su diseño y configuración. La fiscalidad de la energía, siguiendo a Gago Rodríguez⁸, encuentra su origen en los años cincuenta del siglo XX, desde los cuales fueron frecuentes los impuestos sobre los hidrocarburos y la electricidad, que respondían a objetivos recaudatorios, esencialmente. La finalidad ambiental no ha sido incorporada a estos instrumentos hasta hace dos décadas, siendo los impuestos sobre emisiones a la atmósfera los más comunes actualmente.

El recaudatorio es un argumento de peso a la hora de crear estos impuestos, pues suelen gravar consumos de naturaleza masiva y que presentan una demanda inelástica, lo cual permite obtener una respuesta moderada ante los cambios en los precios que puedan producir estos instrumentos fiscales⁹. Por lo tanto, la imposición energética posibilita el aseguramiento tanto de capacidad como de estabilidad recaudatorias, soliendo estar, además, este tipo de impuestos centralizados para facilitar su control¹⁰.

No obstante, en torno al cambio de siglo, los impuestos energéticos han ido respondiendo cada vez más a razones medioambientales. Las externalidades negativas, definidas por el economista inglés Pigou (1877-1959) y la teoría microeconómica¹¹, son impactos tanto sociales como ambientales (es decir, problemas de carácter colectivo), que no son computados en la contabilidad de las empresas (ni trasladados a los precios) y tampoco suelen ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones tanto de inversión como de consumo¹². La existencia de externalidades negativas tiene como consecuencia principal una distribución ineficiente que suele ser denominada *fallo de mercado*, lo que lleva a mayores consumos de energía, alejados del óptimo de equilibrio de mercado; mayores impactos ambientales; y decisiones de inversión ineficientes basadas fundamentalmente en los costes iniciales y orientadas, por consiguiente, a tecnologías

⁵ Perea Solano, B., Zatarain, A., Cañizares, E. y Monreal, A., *ibid.*, p. 92.

⁶ Gago Rodríguez, A., «Impuestos sobre la electricidad y la energía: una oportunidad para la consolidación fiscal», en *La fiscalidad del sector eléctrico*, ed. por Tirant lo Blanch (Valencia: Tink Factoría de Color, 2017), p. 23.

⁷ Gago Rodríguez, A., *id.*

⁸ Gago Rodríguez, A., *ibid.*, p. 25.

⁹ Gago Rodríguez, A., *id.*

¹⁰ Gago Rodríguez, A., *id.*

¹¹ Perea Solano, B., Zatarain, A., Cañizares, E. y Monreal, A., *op. cit.*, p. 94.

¹² Gago Rodríguez, A., *op. cit.*, p. 25.

de generación energética contaminantes¹³. La imposición energética permite corregir los fallos de mercado mencionados, desempeñando un papel fundamental en el incremento de los costes de las tecnologías más contaminantes y favoreciendo de esta forma la innovación para el desarrollo de tecnologías limpias, así como de la toma de decisiones basada en argumentos de protección ambiental¹⁴. Ha sido desde finales del siglo XX y principios del XXI, cuando el cambio climático ha empezado a ocupar un lugar relevante en la agenda política de los países más desarrollados¹⁵, que la gran mayoría de estos ha apostado por políticas de reforma fiscal orientadas a la internalización de los costes tanto ambientales como sociales de la generación de energía¹⁶.

En el cambio de siglo nació la teoría del doble dividendo de la imposición ambiental, acuñada por Goulder, que defiende que, como todos los impuestos son distorsionantes del libre juego de las relaciones de mercado, se puede utilizar la recaudación de un impuesto corrector de comportamientos (como son los medioambientales) bien diseñado para reducir otra clase de impuestos y obtener otro beneficio extrafiscal¹⁷, de carácter económico y social, en el propio sistema tributario, como el derivado de la reducción de gravámenes que recaigan directamente sobre la renta de las personas físicas.

Los impuestos energéticos, que, concretamente, son aquellos que gravan los productos energéticos y las energías desde la producción hasta el consumo, son una clase de impuestos ambientales. De estos impuestos energéticos, aquellos en los que se centra este artículo son los energéticos ambientales, cuyo diseño guarda relación con el daño ambiental que causa el objeto imponible, y los impuestos eléctricos, que gravan la producción, la distribución y/o el consumo de este tipo de energía¹⁸. Pero, para entender el carácter de esta clase de impuestos en España, se debe hacer una referencia previa a la situación actual del sistema eléctrico nacional.

3. Panorama actual del sector eléctrico español: el déficit de tarifa PANORAMA

La entrada de España en la Unión Europea en 1986 supuso un cambio para un sector eléctrico español bastante desarrollado que, por su complejidad y por el carácter esencial de un recurso como la energía eléctrica, había experimentado a lo largo del siglo XX un proceso de control estatal que propició que su gestión, planificación y

¹³ Gago Rodríguez, A., *ibid.*, p. 26.

¹⁴ Gago Rodríguez, A., *op. cit.*, p. 26.

¹⁵ Labandeira Villot, X., «Fiscalidad y Sostenibilidad», en *Los tributos del sector eléctrico*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013), p. 128.

¹⁶ Gago Rodríguez, A., *op. cit.*, p. 26.

¹⁷ Labandeira Villot, X., *op. cit.*, p. 129.

¹⁸ Gago Rodríguez, A., *op. cit.*, pp. 28-9.

desarrollo terminaran configurándose como un monopolio natural en manos públicas. Sin embargo, en los años noventa, tras la adhesión de España como Estado miembro, imperaban en Europa las tendencias liberales, lo que llevó al Consejo de la Unión Europea, siguiendo la estela de otros países desarrollados del mundo que comenzaron a reestructurar sus sistemas eléctricos, a aprobar en 1996 la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, de objetivos claros y con evidentes criterios de liberalización del sistema eléctrico comunitario. En España, la Directiva fue transpuesta por la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico (LSE de 1997, en adelante), que entró en vigor el 1 de enero de 1998 e introdujo los mayores cambios de la historia en el sector eléctrico español¹⁹, liberalizando dos de sus cuatro actividades esenciales: la gestión económica y la gestión técnica, permaneciendo el transporte y la distribución bajo un régimen regulado. La LSE de 1997 abandonó la noción de servicio público, como se consideraba al suministro eléctrico desde principios de siglo²⁰, por una *expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional* (exposición de motivos), convirtiéndose en un servicio universal en el que la planificación estatal ahora se limitaba a las instalaciones de transporte²¹.

Entre finales del siglo XX y principios del XXI, la demanda de electricidad se incrementó más de un 30 %, a la par que se produjo una disminución real de los precios en un porcentaje igual²². En las primeras décadas de este siglo, el sector se ha encontrado en dificultades para atender adecuadamente a este incremento de la demanda en momentos puntuales, fundamentalmente por el lento desarrollo de nuevas infraestructuras en un contexto de incertidumbre ante la liberalización operada a finales de los noventa y la ausencia de una regulación predecible²³. En 2001 el margen de reserva de generación de electricidad era muy ajustado, por lo que, en casos de picos extraordinarios de demanda, el sistema eléctrico español corría un considerable riesgo de saturación²⁴.

Aunque las medidas liberalizadoras del sector eléctrico parecían adecuadas para propiciar una bajada de los precios finales de la electricidad, pues se esperaba una evolución bajista en la década de 1980, lo cierto es que el sector ha experimentado un

¹⁹ Marcos Fano, J. M., «Historia y panorama actual del sistema eléctrico español», *Física y Sociedad*, nº13, (2002), https://www.cofis.es/pdf/fys/fys13/fys13_10-17.pdf (Consultado el 03-07-2019), p. 15.

²⁰ López-Ibor, V. y Martínez-Val, J. M. «50 años de tecnología y política industrial: la electricidad en España». *Economía industrial*, nº394, 91-102 (2014), <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/394/L%C3%93PEZ%20IBOR%20y%20MARTINEZ%20VAL.pdf> (Consultado el 03-07-2019), p. 93.

²¹ López-Ibor, V. et al., *ibid.*, p. 98.

²² Marcos Fano, J. M., *op. cit.*, p. 16.

²³ Marcos Fano, J. M., *id.*

²⁴ Marcos Fano, J. M., *id.*

incremento general de los precios desde los años noventa²⁵, un fenómeno que ha marcado la realidad del sistema eléctrico español hasta nuestros días y que resulta de gran importancia en el ámbito de la fiscalidad a nivel estatal. Los compromisos financieros para promover las energías renovables asumidos por España como Estado miembro²⁶ y la necesidad de mantener un nivel de inflación que no excediera en más de un 1,5 % sobre la media de las inflaciones de los tres Estados de la Unión con mejor comportamiento²⁷ (uno de los criterios de convergencia para que un Estado entrara en la zona euro, todavía vigente)^{28,29} junto a un alza de los precios de las materias primas energéticas³⁰, llevaron a una situación en la que resultaba desesperadamente necesario un control de la inminente subida de precios. El Gobierno hizo todo lo posible por conseguir este control y decidió tomar la decisión, entre otras medidas, de congelar los precios de la electricidad creando un *déficit tarifario*³¹. Este déficit es la diferencia entre la cantidad total de ingresos estatales recaudados a través de los peajes de acceso a las redes y los cargos, que son los precios que regula la Administración por el acceso de los consumidores al sistema eléctrico, y los costes reales ligados a esas tarifas de acceso (costes de transporte, distribución, subvención de determinadas energías como las renovables, etc.). La congelación de estos precios, lógicamente, no se vio correspondida por una congelación de los costes del sistema.

Al mantenerse esos precios bajos de forma artificial, la electricidad se abarató para los consumidores finales e incentivó su consumo excesivo, incrementándose consecuentemente los beneficios de las compañías eléctricas de forma injustificada³². El déficit de tarifa dejó como herencia, desde finales de los noventa, el problema de su financiación y del traslado de la inflación contenida artificialmente al consumo futuro³³. Con el paso de los años, se fueron arrastrando y acumulando consecutivos

²⁵ López-Ibor, V. et al., *op. cit.*, p. 99.

²⁶ López-Ibor, V. et al., *id.*

²⁷ Tapia, I., «Vuelve el déficit de tarifa», *El Confidencial*, https://blogs.elconfidencial.com/espana/desde-fuera/2018-09-19/deficit-tarifa-electrica-yuelve-gobierno_1618398/ (Consultado el 13-08-2019).

²⁸ Consejo Europeo, «Condiciones para entrar en la zona euro: criterios de convergencia», Consejo Europeo, <https://www.consilium.europa.eu/es/policys/joining-the-euro-area/convergence-criteria/> (Consultado el 13-08-2019).

²⁹ En 1996, España cerró el ejercicio con una inflación del 3,6 %, 2,6 puntos porcentuales superior a la media de las inflaciones de los Estados miembros con mejor comportamiento de entonces: Suecia, Finlandia y Alemania. En 1997, la inflación española descendió al 1,9 %, cumpliendo el requisito. (Tapia, I., *op. cit.*).

³⁰ Energía y Sociedad (1), «7.2. El déficit tarifario: qué es, consecuencias y solución», *Energía y Sociedad*, <http://www.energiaysociedad.es/manenergia/7-2-el-deficit-tarifario-que-es-consecuencias-y-solucion/> (Consultado el 13-08-2019).

³¹ Tapia, I., *op. cit.*

³² Tapia, I., *id.*

³³ Tapia, I., *id.*

déficits anuales provocados por las dificultades políticas de subir los precios de la electricidad y su impacto sobre la inflación, que ha buscado ser controlada por la vía de un sector fácilmente controlable por el Estado³⁴.

En 2009, el Real Decreto 485/2009, en un paso hacia una mayor liberalización del sector, separó la actividad de suministro de la de comercialización, sometida desde entonces a las reglas de la libre competencia, como se verá más adelante; pero el déficit de tarifa persistía, aunque sin afectar a los ingresos de las compañías eléctricas, a las que, a partir de entonces, se retribuye en función de sus costes reconocidos, en el caso de actividades reguladas, y en función del precio resultante de los mercados mayoristas de actividades liberalizadas³⁵. En 2012 se produjo el desajuste anual más acusado de la historia, de más de 5.500 millones de euros³⁶, por lo que se tomaron medidas como la del Real Decreto-ley 1/2012, que supuso la supresión de incentivos económicos para nuevas instalaciones de cogeneración, energías renovables y residuos hasta que se solucionara el problema del déficit³⁷. Todo este proceso de actuación sobre la configuración del sistema eléctrico culminó en la nueva Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE de 2013, en adelante), que derogó la Ley 54/1997, salvo algunas de sus disposiciones adicionales, y que está basada en el principio rector de sostenibilidad económica y financiera y limita el déficit de tarifa a un máximo del 2 % de los ingresos estimados para un ejercicio y la deuda acumulada en ejercicios anteriores en un 5 % de dichos ingresos³⁸.

Desde la reforma del sector operada por estas normas, no se ha vuelto a actuar jurídicamente sobre el sistema eléctrico español para contener el déficit tarifario, cuya generación anual, por otro lado, parecía haber sido controlada desde 2014. En ese año, en 2015 y en 2016 el sector eléctrico produjo superávits anuales³⁹, pero esta tendencia fue temporal, pues el déficit volvió en 2017 y en 2018. La solución más actual consiste básicamente en cargar al consumo futuro el déficit de tarifa acumulado, con, por ejemplo, la aplicación del impuesto sobre la producción de la energía eléctrica⁴⁰, de ámbito estatal y que, junto a los demás impuestos creados por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas para la sostenibilidad energética, se reviste de una apariencia ambiental en búsqueda de legitimación para financiar el ya histórico déficit de tarifa del sector.

³⁴ Energía y Sociedad (1).

³⁵ Energía y Sociedad (1).

³⁶ Tapia, I., *id.*

³⁷ Energía y Sociedad (1), *op. cit.*

³⁸ Energía y Sociedad (1).

³⁹ Energía y Sociedad (1).

⁴⁰ Energía y Sociedad (1).

4. Gravamen estatal de la energía eléctrica

A finales de 2012 fue aprobada la Ley 15/2012, todavía vigente, que creó cuatro impuestos aparentemente ambientales que afectan a la energía eléctrica: el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (IVPEE), recogido del art. 1 al 11, el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en la generación de energía nucleoelectrónica (IPCN) y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas (IACN), del art. 12 al 27, y el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, a través de la modificación del art. 112 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Además, también operó una modificación significativa de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales y de tres gravámenes del impuesto especial sobre hidrocarburos: los del carbón, el fuel-oil y el gas natural.

El preámbulo de esta ley empieza determinando un objetivo: la armonización del sistema fiscal logrando un uso más eficiente y respetuoso con el medio ambiente y la sostenibilidad, siguiendo en este sentido la línea de los principios básicos de la UE en materia fiscal, energética y ambiental⁴¹. Aquí también alude la Ley 15/2012 al art. 45 de la CE como fundamento de los tributos creados en su texto, refiriéndose expresamente a la internalización de costes ambientales o externalidades negativas derivadas de las actividades relacionadas con la producción de energía eléctrica y con el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, así como al logro de mayores niveles de eficiencia energética y de una mejor gestión de los recursos naturales.

La pretensión extrafiscal es clara en los primeros párrafos de esta norma, sin embargo, como comenta Peña Alonso⁴², esta función ambiental es simplemente aparente, ya que no formaba parte del preámbulo de la Ley 15/2012 en su redacción original, sino que fue incluida en sede parlamentaria añadiéndose a un objetivo original del logro del equilibrio presupuestario. En la práctica, la consolidación de esta última afectación ha generado una polémica que pone en serias dudas la vocación medioambiental de esta reforma y evidencia su verdadera y exclusiva naturaleza recaudatoria. El propio Gobierno reconoció que los nuevos tributos tenían como objetivo principal la reducción del déficit tarifario durante los años venideros, un déficit que, según el ejecutivo, de no ser solucionado, podía alcanzar los 50.000 millones de euros en los próximos ejercicios y suponer un gran incremento de la

⁴¹ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (1), «El nuevo marco de la energía eléctrica en España y su fiscalidad: el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica», en *La reforma fiscal verde*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2015), p. 182.

⁴² Peña Alonso, J. L. (1), «El impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica», en *Los tributos del sector eléctrico*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013), pp. 654-8.

factura de la luz que podría exigir la intervención estatal del mercado. Por consiguiente, el argumentario principal en defensa del proyecto de ley se basaba en razones puramente recaudatorias, relegándose las cuestiones medioambientales y de eficiencia energética a un plano totalmente secundario y banal con el que se trataba de justificar o *encubrir* el objetivo retributivo principal.

Con base en el artículo 2.1 de la LGT, que, como ya se comentó en el capítulo anterior, posibilita la finalidad extrafiscal de los tributos, un impuesto sobre la energía eléctrica como es el IVPEE debe ser analizado desde una doble óptica: la recaudatoria o retributiva y la extrafiscal o medioambiental, en este caso. Precisamente como impuesto eléctrico, el IVPEE puede ser considerado como un impuesto ambiental, pero, debido al polémico contenido de su preámbulo y como resultado del análisis de su configuración desde esta doble perspectiva propia de los tributos de naturaleza ambiental, se aprecia una clara primacía de la finalidad recaudatoria que impide calificar este impuesto como medioambiental⁴³.

El carácter ambiental de un tributo no puede ser solo aparente, no es suficiente con que una ley, como la 15/2012, declare perseguir fines medioambientales para calificar una reforma fiscal de medioambiental o sostenible⁴⁴. Es necesario que el susodicho tributo ambiental promueva un cambio de conductas y comportamientos a través de su diseño, que la finalidad extrafiscal quede reflejada en su estructura y se plasme en su hecho imponible, resultando insuficientes los aspectos medioambientales accesorios o coyunturales, tal y como declara el Tribunal Constitucional (TC, en adelante) en su Sentencia 112/2012, de 5 de junio⁴⁵. En esta sentencia el TC afirma que tampoco es suficiente para calificar un tributo como ambiental el que cuente con una simple afectación de la recaudación conseguida a la financiación de medidas extrafiscales, de protección ambiental, por ejemplo, si su estructura no promueve cambios en la actuación de los sujetos pasivos orientados a mejorar la situación ambiental. Esto ocurre con el IVPEE, que, desde el diseño de hecho imponible, que supone el gravamen indiscriminado de la producción de energía eléctrica, sea cual sea su origen, renovable o convencional, evidencia su vocación puramente recaudatoria desvirtuando lo dispuesto en la exposición de motivos de la Ley 15/2012. Según la STC 289/2000, de 30 de noviembre, para potenciar el carácter extrafiscal de los tributos deben crearse beneficios fiscales, como las exenciones, que pueden llegar a ser instrumentos idóneos para incentivar esfuerzos en los contribuyentes con la finalidad de reducir los riesgos medioambientales⁴⁶.

Además de la inexistente distinción entre instalaciones de fuentes energéticas no renovables y fuentes renovables, otro problema del hecho imponible del IVPEE es que grava cualquier actividad que consista en producir e incorporar energía eléctrica al sistema eléctrico español guardando silencio acerca de las adquisiciones

⁴³ Peña Alonso, J. L. (1), *ibid.*, p. 659.

⁴⁴ Peña Alonso, J. L. (1), *ibid.*, p. 662.

⁴⁵ Peña Alonso, J. L. (1), *id.*

⁴⁶ Peña Alonso, J. L. (1), *id.*

intracomunitarias y las importaciones, por lo que ambas no resultan sometidas a su gravamen, generando una distorsión de la competencia del mercado interior en lo que compete a España en relación con el resto de Estados miembros. Un impuesto ambiental que se precie ha de modular su gravamen en función del impacto negativo efectivo de las diferentes actividades sobre el medio ambiente, siendo una exigencia clara del principio de que «quien contamina paga», además, las exigencias de protección de la competencia y la transparencia presentes en el ordenamiento jurídico español y en el comunitario son difícilmente respetables mediante la aplicación de un impuesto que deriva en *precios fiscales* que distorsionan el mercado nacional y el europeo⁴⁷.

Por su parte, el IPCN y el IACN responden a las mismas justificaciones ambientales que el IVPEE, recogidas en el preámbulo de la Ley 15/2012. En relación con estos tributos, la norma declara que la generación de electricidad empleando como fuente la energía nuclear supone una aceptación por parte de la sociedad *de una serie de cargas y servidumbres*, fundamentalmente por su impacto económico y su peligrosidad, difíciles de evaluar. Una vez se gastan los materiales radiactivos, su gestión está sometida a un elevado grado de incertidumbre que es trasladado a la sociedad, pues depende en gran medida de las posibilidades tecnológicas del momento y de su desarrollo futuro. Además, esta futura gestión de los residuos radiactivos, cuya vida trasciende generaciones⁴⁸, requiere una necesaria supervisión institucional a largo plazo que evite que cualquier agente externo pueda llegar a provocar efectos no deseados con su manipulación, sobre todo en términos de seguridad relacionados con el medio ambiente o, incluso, la propia población. Con este fin, el artículo 38 bis de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, otorga al Estado la titularidad de los residuos radiactivos cuando son destinados a su almacenamiento definitivo, obligándole a desarrollar una actividad de vigilancia necesaria en caso de que cierre una central nuclear⁴⁹. En definitiva, el Estado debe tener los recursos suficientes para poder internalizar los costes que conlleva que este tipo de generación de energía eléctrica forme parte del *mix* energético del país⁵⁰.

Estas justificaciones no son más que meras formalidades que, de nuevo, impregnan la Ley 15/2012 de un falso espíritu extrafiscal, pues la regulación de la energía nuclear, como en todos los países que la emplean, ya se caracteriza por ser

⁴⁷ Peña Alonso, J. L. (1), *ibid.*, p. 670.

⁴⁸ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérez, J. (2), «El impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleolétrica», en *La reforma fiscal verde*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2015), p. 212.

⁴⁹ Peña Alonso, J. L. (2), «Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleolétrica», en *Los tributos del sector eléctrico*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013), p. 583.

⁵⁰ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérez, J. (2), *op. cit.*, p. 204.

muy detallada y minuciosa y permite identificar y corregir posibles riesgos ambientales empleando instrumentos como las evaluaciones de impacto ambiental en cada una de las distintas fases de su implantación: desde la construcción de centrales hasta su desmantelamiento⁵¹. A esto se debe añadir que los gastos derivados de la energía nuclear a los que se refiere el apartado III del preámbulo de la Ley 15/2012 ya son soportados por la sociedad española con el pago de la conocida como *tasa ENRESA*.

A diferencia del IVPEE, el IPCN y el IACN, el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica o *canon hidroeléctrico* es una tasa, un instrumento fiscal que, a diferencia del impuesto, no se basa en una contraprestación Estado-contribuyente y en el principio de recuperación de costes. La Ley 15/2012 justifica la creación de este tributo *ambiental* en la necesaria salvaguarda de las aguas continentales españolas como recurso necesario para la sociedad a través de recursos aportados por quienes se benefician de su uso privativo, en concreto para producir energía eléctrica. No obstante, si este canon fuera realmente una tasa medioambiental, gravaría cualquier actividad que supusiera el uso privativo de las aguas continentales españolas, máxime si se trata de un uso consuntivo, pues es el que mayores costes genera en estos bienes de dominio público⁵². La generación de energía eléctrica a través de energía hidráulica no supone un uso consuntivo de este bien demanial, siendo una de las actividades que menos costes genera en este aspecto y, paradójicamente, la única gravada por esta tasa estatal con un tipo de gravamen, en adición, desproporcionado, que grava en realidad el beneficio obtenido por el usuario⁵³. Aunque hay elementos medioambientales en la estructura del canon hidroeléctrico, no se debe olvidar que su recaudación está sometida a lo dispuesto por la disposición adicional segunda de la Ley 15/2012 que determina el destino de su recaudación en la financiación del déficit de tarifa.

La generación de energía eléctrica empleando energía hidráulica puede provocar impactos ambientales, relacionados, sobre todo, con las centrales y las grandes infraestructuras como los embalses, pero también hay que tener en cuenta que esta forma de generar electricidad es renovable y una de las más limpias y de las más importantes en el *mix* energético español; y el canon hidroeléctrico no tiene en cuenta en su hecho imponible las diferencias existentes entre los distintos tipos de centrales hidroeléctricas en cuanto a su impacto en el entorno y en las aguas continentales siguiendo y modulando el principio de que «quien contamina paga», y ni siquiera grava otras actividades de uso de este bien demanial que tienen impactos en él mucho mayores. Con todo, lo cierto es que el TC para poder considerar que un impuesto tiene verdadera y efectiva finalidad ambiental, lo cierto es que este Tribunal no se ha

⁵¹ Peña Alonso, J. L. (2), *op. cit.*, p. 584.

⁵² Codes Calatrava, G., «El canon a la generación hidroeléctrica», en *Los tributos del sector eléctrico*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013), p. 627.

⁵³ Codes Calatrava, G., *ibid.*, pp. 627-8.

pronunciado todavía con respecto a los requisitos que debe reunir la estructura de una tasa para considerarse ambiental ni ha puesto en duda la *extrafiscalidad* de este mal llamado canon.

Un panorama, en fin, desalentador para un tipo de generación de electricidad limpio, rentable, eficiente, regular, cuya flexibilidad favorece la integración de otro tipo de energías renovables dependientes de fuentes de energía más variables, como la solar y la eólica, y que contribuye a regular los caudales de los ríos garantizando mínimos ecológicos y a gestionar grandes crecidas en épocas de intensas precipitaciones⁵⁴.

En el gravamen estatal de la energía eléctrica de mención obligada es el impuesto especial sobre la electricidad, aunque, por exceder las aspiraciones de este artículo, que ni pretende ni puede ser exhaustivo en este somero análisis, basta con apuntar que nunca se ha configurado como un impuesto medioambiental, a pesar de que podría potencialmente rediseñarse como tal siguiendo con mayor fidelidad lo dispuesto por la Directiva 2003/96/CE, del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

5. Gravamen autonómico de la energía eléctrica

La posibilidad de crear instrumentos fiscales de este tipo en esta materia no ha sido altamente aprovechada, hasta nuestros días, por el Estado, que se ha centrado más en las medidas de incentivo y estímulo⁵⁵. Ante esta situación, las CC. AA., a las que el TC reconoció la capacidad de crear tributos con fines extrafiscales en su Sentencia 37/1987⁵⁶ y que tienen tanto competencia para crear tributos como para tomar medidas de protección ambiental adicionales a las estatales⁵⁷, han aprovechado la relativamente escasa actuación estatal en este ámbito para desarrollar su propia fiscalidad ambiental⁵⁸. Algunos autores, como Villar Ezcurra, ven en esta proliferación de tributación ambiental autonómica la consecuencia de la inexistencia de una reforma fiscal verde⁵⁹. Sin embargo, la tendencia hacia la más pura finalidad

⁵⁴ Codes Calatrava, G., *ibid.*, p. 642.

⁵⁵ Gómez-Barreda García, R. y Cobos Gómez, J. M., «Las ecotasas: Fiscalidad sobre la Producción de Energía Eléctrica: Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Valencia», en *Los tributos del sector eléctrico*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013), pp. 799-800.

⁵⁶ Gómez-Barreda García, R. y Cobos Gómez, J. M., *id.*

⁵⁷ Lafont Sendino, M. S. «Los cánones eólicos: análisis jurisprudencial», *Estudios Financieros: revista de contabilidad y tributación*, 432, (2017), p. 81.

⁵⁸ Gómez-Barreda García, R. y Cobos Gómez, J. M., *op. cit.*, p. 801.

⁵⁹ Gómez-Barreda García, R. y Cobos Gómez, J. M., *ibid.*, p. 802.

recaudatoria ya analizada en el gravamen estatal de la energía eléctrica también condiciona el ejercicio del poder tributario autonómico, aunque esté pretendidamente orientado hacia la protección ambiental. Este fenómeno que es explicado por la necesidad de creación de nuevas fuentes de ingresos y la aceptación social de la que, a priori, gozan los impuestos *verdes*, que los convierte en instrumentos de fácil legitimación.

5.1. Gravamen de la producción de energía eléctrica: las ecotasas

Las mal llamadas *ecotasas*, que son, en realidad, impuestos⁶⁰, han adolecido de este mal desde que ciertas CC. AA. comenzaron a diseñarlas. El TC declaró inconstitucionales en sus Sentencias 289/2000, 179/2006 y 196/2012 los primeros impuestos que sobre la producción de la producción de electricidad se crearon en Baleares (1991), Extremadura (1997) y Castilla-La Mancha (2000), respectivamente. Algo que se debe tener en cuenta a la hora de estudiar la fiscalidad ambiental autonómica es que su mayor o menor coherencia con los fines medioambientales que proclama perseguir no constituye un argumento vinculante para declarar su inconstitucionalidad, al igual que ocurre con los tributos estatales de esta naturaleza, pues no existe en el ordenamiento español una ley que obligue a los poderes tributarios a diseñar instrumentos fiscales congruentes con los objetivos hacia los que dicen orientarse. En este sentido, toda la controversia que se suscita con respecto a la posible inconstitucionalidad de los tributos energético-ambientales y eléctricos autonómicos se circunscribe a la posible vulneración del art. 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, más conocida como LOFCA, que imposibilita la coincidencia de hechos imposables entre los tributos del Estado (con poder tributario originario) y los tributos de las CC. AA. (con poder tributario derivado). De esta manera, en caso de que dicho solapamiento se produzca (que puede también ser resultado de la relación entre la tributación autonómica y la local, ya que esta última es manifestación del poder originario del Estado), el tributo autonómico, por lo general, es expulsado del ordenamiento jurídico, es decir, es declarado inconstitucional. Esto es lo que ocurre en el ámbito de la tributación ambiental, donde la interpretación del TC no entra a valorar la adecuada naturaleza medioambiental de estos instrumentos, sino meros choques de competencias entre niveles administrativos, lo cual contribuye a la proliferación de figuras también aparentemente ambientales, pero básicamente recaudatorias, en las CC. AA.

Las *ecotasas* vigentes a 2019 son, aparte de la castellano-manchega y la extremeña, reformadas a raíz de las sentencias del TC, la murciana y la valenciana, que, con una configuración inspirada en la extremeña, parecen no vulnerar el contenido vigente del artículo 6 de la LOFCA, aunque su configuración ambiental es

⁶⁰ Gómez-Barreda García, R. y Cobos Gómez, J. M., p. 803.

muy deficiente y se limitan a gravar el mero ejercicio de la producción de energía eléctrica pretendiéndose amparar en los impactos que esta actividad produce en el medio ambiente.

5.2. Gravamen del transporte y la distribución de energía eléctrica

Actualmente, cinco CC. AA. gravan el transporte y la distribución de energía eléctrica⁶¹: Extremadura, Asturias, Castilla y León, La Rioja y Aragón. Comunes a estos tributos son las declaraciones genéricas sobre su finalidad extrafiscal medioambiental⁶², e incluso la afectación de las recaudaciones a estos aparentes objetivos, pretensiones que no se corresponden con la configuración tributaria de estos impuestos siguiendo la reiterada jurisprudencia del TC al respecto.

El impuesto asturiano sirve de ejemplo. Grava el transporte de energía eléctrica y la actividad de telecomunicaciones sin tener en cuenta la corrección de los impactos ambientales a los supuestos daños ambientales a los que se refiera la ley que lo regula, que son básicamente los visuales que provocan este tipo de infraestructuras en el medio ambiente. La norma asturiana ni siquiera diferencia entre los daños producidos por una torre de alta tensión y los producidos por una de baja tensión y tampoco justifica por qué no considera como impacto medioambiental digno de ser gravado el provocado por las instalaciones destinadas a la circulación de ferrocarriles⁶³. Estas características, junto con tipo de gravamen fijo y arbitrario que no se modula en función del impacto ambiental de estas instalaciones y que, para colmo, ha sido copiado en los impuestos castellano-leonés y aragonés, delatan su finalidad básicamente recaudatoria.

Mención especial merece el impuesto riojano, que en trata de promover el soterramiento de estas infraestructuras cuyo impacto visual grava, aunque presenta deficiencias en el diseño de otros de sus elementos esenciales desde el punto de vista medioambiental.

5.3. Los cánones eólicos

Los tributos conocidos como *cánones eólicos* son impuestos lo cual pone en duda, de nuevo, la técnica legislativa empleada, que parece responder a fines políticos que buscan huir de llamar a estos instrumentos por su nombre por miedo, quizás, al

⁶¹ Carpizo Bergareche, J. eds., *La fiscalidad energética autonómica y local: problemática y posibles soluciones*, (Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 2019), 12-3. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-21.pdf> (Consultado el 22-08-2019).

⁶² Martínez Garrido, S., «La Fiscalidad sobre el Transporte y la Distribución de Energía Eléctrica: Asturias, Castilla y León y La Rioja», en *Los tributos del sector eléctrico*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013), p. 881.

⁶³ Martínez Garrido, S., *id.*

rechazo empresarial y social inicial ante su aprobación e implantación. A 2019 existen tres cánones eólicos a nivel autonómico, aprobados precisamente por las tres CC. AA. con mayor potencia instalada acumulada⁶⁴. Por orden de creación: el canon de Galicia, el de Castilla-La Mancha y el de Castilla y León.

El argumento esgrimido para la creación de estos impuestos es similar al empleado por las normas de los impuestos que gravan el transporte de energía eléctrica con respecto a las instalaciones e infraestructuras de estas redes: los parques eólicos, sus aerogeneradores, en concreto, producen un impacto, sobre todo visual, que resulta, sin lugar a dudas, subjetivo y no tan evidente como otros tipos de contaminación que, como la atmosférica o la hídrica, afectan a la calidad del aire o del agua; a la par que irónico, pues supone el gravamen de una tecnología limpia y que emplea una fuente de energía renovable. De los tres cánones, el castellano-leonés es que el que mayores dudas plantea, tanto por el posible solapamiento con el impuesto sobre actividades económicas del ámbito local, como por no recaer su gravamen sobre el número de aerogeneradores del parque eólico, algo más o menos coherente con el impacto visual que producen en el ambiente, sino sobre la potencia de estas máquinas y, en definitiva, sobre su capacidad de generar energía, criterio totalmente desvinculado del impacto visual.

5.4. Cánones de uso del agua para la generación de energía eléctrica

Los únicos tres impuestos autonómicos que gravan el impacto ambiental de grandes infraestructuras para la generación de energía eléctrica, como son las presas hidroeléctricas: el de Galicia, el de Castilla y León y el de Aragón. La normativa de estos impuestos explica que lo que se pretende gravar son los efectos negativos que, sobre el medio natural fluvial, ocasionan determinadas actividades e instalaciones, en concreto las grandes infraestructuras hidroeléctricas, como refleja su hecho imponible. Sin embargo, aunque en las respectivas exposiciones de motivos se recoge esta justificación ambiental e, incluso, la afectación de la recaudación a propósitos relacionados con ella, la modulación de estos impuestos se basa fundamentalmente en el tamaño de las presas e instalaciones de los embalses, lo cual no supone argumento suficiente para constatar la finalidad extrafiscal de estos tributos, que prevén insuficientes o inexistentes estímulos para la reducción del tamaño de estas grandes infraestructuras hidroeléctricas.

5.5. Los impuestos sobre las emisiones de gases contaminantes

De todos estos impuestos autonómicos relacionados con el medio ambiente, los que plantean menos problemas de constitucionalidad con respecto al artículo 6 de la

⁶⁴ Asociación Empresarial Eólica, «La eólica en España», Asociación Empresarial Eólica, <https://www.aeelica.org/sobre-la-eolica/la-eolica-espana> (Consultado el 28-08-2019).

LOFCA, porque no existen impuestos estatales ni locales de esta clase, son los que recaen sobre las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera⁶⁵, por otra parte, de los más numerosos en este ámbito autonómico de la tributación ambiental. Los que gravan las emisiones también son los impuestos autonómicos que guardan una mayor coherencia interna con su declarada finalidad extrafiscal, algo que se deducirá del análisis de sus elementos tributarios. En el marco de la generación de energía eléctrica, afectan, sobre todo, a las centrales que emplean combustibles fósiles como fuente de energía y, por tanto, son consecuentes con los objetivos de promoción y potenciación de las energías limpias en relación con el cambio climático. Este tipo de impuestos ambientales pueden ser gravámenes sobre el volumen de emisiones o gravámenes sobre las materias primas o productos cuya utilización genere esas emisiones, siendo los primeros los más frecuentes en España por permitir graduar fácilmente la cuota tributaria en función de la cantidad de gases efectivamente emitidos, que, a su vez, permite incentivar la reducción de este tipo de contaminación⁶⁶. Siete CC. AA. cuentan con impuestos de esta clase a día de hoy: Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón, Región de Murcia y Cataluña.

Un ejemplo claro de incentivo fiscal es el del mínimo exento de la tarifa progresiva creada por el impuesto gallego, de mediados de los noventa y pionero en este ámbito. Aquellos focos de emisión que emitan menos de 100 toneladas métricas anuales de las sustancias nocivas para la atmósfera gravadas por el impuesto no tributan por este gravamen. Se trata, así, de un incentivo para que los grandes emisores de sustancias contaminantes a la atmósfera implementen procesos y tecnologías que les permitan reducir estos niveles (o, incluso, eliminarlos).

El impuesto valenciano sobre las emisiones destaca, por su parte, por ser uno de los pocos de esta clase de tributos que recoge bonificaciones de su cuota tributaria, basadas en este caso en los rendimientos de los sistemas automáticos de medida de los niveles de emisiones con los que han de contar los sujetos pasivos.

Aunque las primeras figuras de este tipo gravaban solo emisiones de sustancias como el dióxido de azufre (SO₂), los óxidos de nitrógeno (NO_x) y derivados, los últimos tributos que se han ido incorporando a este plantel, como el de Andalucía, han incluido el gravamen del CO₂ o de determinadas partículas, como es el caso de Cataluña.

⁶⁵ Adame Martínez, F., «Los impuestos autonómicos sobre emisiones contaminantes a la atmósfera», en *La fiscalidad del sector eléctrico*, ed. Tirant lo Blanch (Valencia: Tink Factoría de Color, 2017), pp. 245-6.

⁶⁶ Adame Martínez, F., *ibid.*, p. 246.

6. La fiscalidad de la energía eléctrica en la Unión Europea actual

El gravamen de la energía eléctrica en España se debe interpretar a la luz de las directrices sobre política energética y medioambiental de la UE y de la normativa comunitaria en estas materias. La UE lleva años diseñando los parámetros que guiarán su política energético-ambiental durante la siguiente década, en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París, que comenzará a aplicarse el próximo 2020. Para la próxima década la UE ha establecido un triple objetivo: reducción de las emisiones de GEI en un 40 % con respecto a 1990, una cuota de energías renovables que suponga el 27 % del consumo eléctrico total de la Unión, y la mejora de la eficiencia energética en un 25 %⁶⁷. Resulta clave en esta nueva etapa la comunicación de la Comisión *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva* de 2015. La nueva normativa de 2018 y 2019 se integra en la concepción de esta futura estrategia de la Unión Europea de la Energía, que busca asegurar que Europa cuente con una energía asequible, segura, competitiva y respetuosa con el medio ambiente⁶⁸ cuyo uso sostenible y razonable impulse un modelo de crecimiento que permita allanar el camino hacia una economía *climáticamente neutral* para el año 2050⁶⁹. Esta Unión Europea de la Energía requiere la concienciación y el compromiso de los Estados miembros, que han de ser conscientes de que dependen los unos de los otros para poder alcanzar los objetivos marcados para la transición energética. La estrategia para la próxima década aspira a la creación de un sistema eléctrico integrado a escala continental para que la energía, en una economía *hipocarbónica* y sostenible, pueda fluir libremente a través de las fronteras⁷⁰. Además de una economía que deje atrás la dependencia energética de los combustibles fósiles y de tecnología obsoleta y altamente contaminante, la comunicación de 2015 habla sobre *empoderar a los consumidores, proporcionándoles información y posibilidades de elección, y flexibilizando tanto la demanda como la oferta*⁷¹ en un sistema que trascienda la fragmentación actual y esté plenamente coordinado a nivel interestatal. Los pilares de este nuevo camino a seguir para instaurar una economía europea descarbonizada son cinco⁷²⁷³:

⁶⁷ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (1), *op. cit.*, p. 159.

⁶⁸ Comisión Europea (1), «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva», EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2015:80:FIN> (Consultado el 01-09-2019).

⁶⁹ Comisión Europea (2), «Unión de la Energía y clima», Unión Europea, https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_es (Consultado el 01-09-2019).

⁷⁰ Comisión Europea (1), *op. cit.*

⁷¹ Comisión Europea (1), *id.*

⁷² Comisión Europea (1), *id.*

⁷³ Comisión Europea (2), *op. cit.*

1. Seguridad energética, solidaridad y confianza. La UE busca, en colaboración con los Estados miembros, diversificar las fuentes de energía y garantizar la seguridad de suministro energético.

2. Un mercado europeo de la energía plenamente integrado en el que no deben existir obstáculos técnicos ni normativos, lo que favorecerá el impulso de las energías renovables y la oferta de menores precios al consumo final.

3. Eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda y para reducir la dependencia de las importaciones, las emisiones y fomentar el crecimiento y el empleo.

4. Descarbonización de la economía como acción por el clima, lo que constituye el objetivo más ambicioso que debe guiar la creación progresiva de esta Unión de la Energía que pretende ser líder mundial en energías renovables, basada tanto en el RCCDE como en la reducción de emisiones de los sectores difusos, promoviendo una movilidad sostenible, por ejemplo.

5. Investigación, innovación y competitividad en el ámbito de las energías limpias y de bajas emisiones de carbono.

Esta Unión Europea de la Energía y su mercado energético plenamente integrado pasan necesariamente por una armonización progresiva de la fiscalidad comunitaria de la energía, por lo que, para alcanzar estos ambiciosos objetivos, unidos coherentemente a los del Acuerdo de París, debe ser retomada y actualizada la Propuesta de Directiva del año 2011.

7. Perspectiva ante una futura reforma fiscal verde en España

En 2013, año en el que España seguía adoleciendo los efectos de la crisis económica con un elevado déficit público y en el que la UE estaba planteando llevar a cabo una mayor armonización fiscal en el ámbito energético-ambiental comunitario con base en la Propuesta de Directiva de 2011, que busca potenciar el papel de la fiscalidad energética y una mayor armonización de la misma entre los Estados miembros, el Consejo Europeo emitió una recomendación dirigida a nuestro país que señalaba la obligación de operar una reforma del sistema tributario español, estableciendo como fecha límite marzo de 2014⁷⁴.

Las orientaciones del Consejo Europeo consistían básicamente en la reducción de los impuestos directos, la aplicación de los tipos reducidos del IVA a menor número de productos y servicios, la creación de nuevos impuestos especiales y medioambientales, la implantación de medidas que desincentivaran el endeudamiento

⁷⁴ Mata Sierra, M. T. y Calvo Végez, J. (3), «Consideraciones preliminares. Las propuestas de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria Medioambiental en los ámbitos estatal y autonómico», en *La reforma fiscal verde*, ed. Thomson Reuters Aranzadi (Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2015), p. 16.

con respecto al IS y una lucha firme contra el fraude fiscal⁷⁵. En el dictamen, también del Consejo Europeo, sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España, el órgano insistió en que resultaba indispensable realizar un traslado de la imposición desde los impuestos directos hasta los indirectos, como los que gravan el consumo o el daño al medio ambiente, menos distorsionadores. Con este objetivo, España debía suprimir las deducciones del IS y del IRPF, reducir las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social e impedir que la propia fiscalidad obstaculice el funcionamiento eficiente de su mercado interior⁷⁶.

El Fondo Monetario Internacional se sumó a estas propuestas de reforma apuntando la necesidad de incrementar la imposición indirecta, entre otras medidas⁷⁷ y la OCDE también recomendó a España, en 2014, reformar el sistema tributario para favorecer el crecimiento y el nivel de bienestar, siendo clave en este sentido una mayor imposición ambiental⁷⁸. Existía cierto consenso internacional sobre las insuficiencias del sistema fiscal español, evidentes tras la crisis económica de 2008. Durante los años de recesión se produjo un sustancial descenso de la proporción de ingresos públicos con respecto al PIB llegándose a situar entre las más bajas de la UE, siendo, además, la imposición directa menor que la de la media de los Estados miembros y la directa, mayor, al igual que las cotizaciones sociales, también con un mayor peso relativo que en la media comunitaria⁷⁹.

Siguiendo a Mata Sierra y Calvo Vérguez⁸⁰, con el objeto de seguir estas recomendadas líneas de actuación, el Gobierno acordó la constitución de una Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, que presentó en febrero de 2014 el *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario*, conocido como Informe Lagares por el presidente de esta Comisión. Según este informe, la excesiva existencia de beneficios fiscales y la frecuente ocultación fiscal son dos de las principales causas de la merma de la recaudación pública y, por ende, de la distorsión de la eficiencia y la equidad del sistema tributario. Además, la elevada imposición directa disminuye las perspectivas de crecimiento económico y el nivel de empleo. La reforma fiscal ha de ser profunda y potenciar el peso relativo de la imposición indirecta y a este respecto, la Comisión de Expertos propone ampliar el número de bienes y servicios sometidos al tipo general del IVA, potenciar la imposición ambiental (también de poco peso relativo en comparación con el resto de la UE) mediante un diseño adecuado con los fines que extrafiscales que debe perseguir y aumentar el gravamen del valor patrimonial de los bienes inmuebles y reducir el de la transmisión de los mismos.

⁷⁵ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (3), *id.*

⁷⁶ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (3), *ibid.*, p. 17.

⁷⁷ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (3), *ibid.*, p. 18.

⁷⁸ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (3), *ibid.*, p. 17.

⁷⁹ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (3), *ibid.*, p. 19.

⁸⁰ Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (3), *ibid.*, pp. 19-20.

De acuerdo con las simulaciones llevadas a cabo en 2013 por el centro de investigación Economics for Energy en la línea de las recomendaciones internacionales y de las que se recogerían en el Informe Lagares, una reforma fiscal verde en España supondría un incremento de la recaudación de entre 1.600 y 6.600 millones de euros, acompañada de una reducción de las emisiones y de otra de las cotizaciones sociales que no tendría ni que sobrepasar el 0,05 % del PIB⁸¹. El alto potencial que nuestro país presenta en el campo de las energías renovables, con una energía eólica llamada a liderar la transición energética y una solar aún por explotar su potencial en una de las regiones de Europa con más horas de sol al año, sitúa a la reforma fiscal verde como una oportunidad idónea para, junto a otras medidas de política energético-ambiental en la línea de las definidas por la UE, impulsar el crecimiento de la economía española mediante su diversificación durante las próximas décadas y encabezar el proceso de descarbonización en el contexto comunitario. Este verdadero cambio solo será posible si se siguen las pautas marcadas por la Comisión de Expertos, que cree necesaria una reorganización jurisdiccional que acompañe a la reforma fiscal para dotar de una mayor unificación y armonización a la normativa ambiental y energética, sobre todo en el ámbito fiscal⁸².

8. Conclusiones

Por lo general, la imposición sobre la energía eléctrica en España carece de un diseño adecuado para perseguir los objetivos extrafiscales para los que declara haber sido creada. La modulación de los elementos impositivos de estos tributos en función de la diferente afección efectiva que tienen sobre la naturaleza las distintas realidades que gravan es prácticamente inexistente. El papel de las exenciones, las reducciones de la base imponible y las deducciones y bonificaciones de la cuota tributaria resulta esencial a la luz de la jurisprudencia constitucional para guiar verdaderamente los comportamientos perjudiciales para el medio ambiente de los sujetos pasivos de esta clase de tributación y promover el uso de tecnologías más limpias y fuentes de energía renovables; elementos, en definitiva, que, salvo contadas excepciones que también adolecen de vicios en otros aspectos de su regulación, son infrecuentes en la normativa tributaria española.

En el marco de una necesaria y profunda reforma fiscal verde que permita a nuestro país potenciar su sistema fiscal y unirse a la vanguardia europea y mundial de la lucha contra el cambio climático a través del desarrollo de uno de los sectores energéticos con mayor potencial tecnológico-renovable de nuestro continente, lo más coherente sería rediseñar la tributación ambiental, incluyendo la energética y la eléctrica, en los términos recomendados por los expertos y siguiendo las pautas que a

⁸¹ Gago Rodríguez, A., *ibid.*, p. 42.

⁸² Gago Rodríguez, A., *ibid.*, p. 44.

este respecto concretó la OCDE en el año 2010. Según este organismo⁸³, un impuesto ambiental debe establecerse de la manera más directa posible sobre el agente contaminador; tener un alcance amplio en un sentido territorial, como el perjuicio medioambiental provocado; contar con el mínimo número de excepciones de tratamiento necesario para orientar los comportamientos respetuosos con el medio ambiente; y fijar tipos impositivos que compensen el daño ambiental y corrijan la externalidad. La OCDE recomienda, incluso, no afectar la recaudación de estos tributos a medidas medioambientales en pro del soporte del gasto general o de la reducción de otras clases de impuestos, como se debería hacer en caso de seguir un modelo de reforma fiscal verde en la búsqueda del doble dividendo.

Los instrumentos fiscales, además de ser bien diseñados, necesariamente han de coordinarse y complementarse tanto entre sí como con otros instrumentos también eficaces a la hora de proteger el medio ambiente, de mercado o regulatorios. La reforma fiscal verde, por ende, implica actuaciones en otros ámbitos a los que también compete la materia ambiental. En este sentido, es necesario recordar la propuesta de reforma jurisdiccional defendida por la Comisión de Expertos en el Informe Lagares y que habría de acompañar al proceso de reforma fiscal verde. Otra de las conclusiones evidentes del estudio realizado por este trabajo es la dispersión normativa que caracteriza a la tributación ambiental y de la energía eléctrica, consecuencia del juego de competencias administrativas y legislativas propias de un Estado autonómico en el que el poder central no ha comenzado a ejercer decididamente su potestad tributaria en medio ambiente hasta hace apenas una década, propiciando, así, la creación de nuevas fuentes de recaudación propias por parte de las CC. AA. aprovechando que la sostenibilidad es cada vez más una exigencia social en una suerte de, apropiándose de la expresión de Gómez-Barreda García y Cobos Gómez, *demagogia legislativa*. Enlazando esto tanto con la propuesta de la OCDE de que la fiscalidad ambiental debe operar con un alcance amplio, como con las pretensiones comunitarias de crear una Unión de la Energía de forma progresiva, quizás lo más recomendable sería trasladar la competencia tributaria en materia ambiental al Estado para armonizar el catálogo de legislaciones autonómicas, estableciendo en este sentido y en un ámbito tan esencial como es la protección del medio ambiente una relación Estado-CC. AA. similar a la existente entre el primero y los Entes Locales en el ámbito tributario. Para ello sería necesaria fundamentalmente la reforma del artículo 149.1.23^a. de la CE, que establece la competencia exclusiva del Estado en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de que las CC. AA. puedan establecer normas adicionales de mayor protección; una fórmula que, dada la realidad que se pretende proteger, que no entiende de fronteras (y mucho menos autonómicas) ha demostrado ser ineficaz y poco ambiciosa. El papel

⁸³ Badenes Plá, N., «La situación fiscal en España y el papel de los impuestos ambientales», en *Energía y tributación ambiental*, ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales (Madrid: Eleccé, Industria Gráfica, S.L., 2013), p. 205.

del Estado debería ser mucho mayor y las competencias de las CC. AA. en relación con la tributación ambiental, limitarse a la modulación de ciertos elementos y a la gestión y recaudación de los tributos, lo que, en adición, evitaría la problemática asociada a los principios tributarios constitucionales, también tratada extensamente por el TC en numerosas ocasiones con respecto a estos instrumentos.

La reforma fiscal verde propuesta por los expertos debería ser acompañada por una ley ambiental estatal básica que ampare el medio ambiente de una forma unificada y armonizada y que prevea las características básicas que deben reunir los tributos ambientales para poder ser considerados como tales en la búsqueda del cumplimiento efectivo de su fin extrafiscal. Esta reforma legislativa y competencial supondría una cesión por parte de los poderes autonómicos a favor de una protección en la que hasta los propios Estados miembros deberían dotar de mayor poder a las instituciones comunitarias para que sea verdaderamente efectiva en la lucha contra el cambio climático. El paraguas de esta ley estatal sometería a toda tributación ambiental y permitiría que la interpretación del TC sobre el carácter extrafiscal medioambiental de los tributos fuera vinculante para el Estado y abriría la puerta a declarar la inconstitucionalidad de aquellos que contravinieran la norma básica, olvidando, a la vez, aspectos competenciales relacionados con el artículo 6 de la LOFCA, que son los que realmente han motivado hasta ahora al Constitucional a definir estos instrumentos en su aspiración ambiental. Esta vinculación sería clave para guiar la creación de tributos verdaderamente medioambientales y trascendería las simples recomendaciones de organismos internacionales. Esta necesaria armonización iría en línea de la futura Unión de la Energía y permitiría adecuar de forma más exacta la normativa española a la comunitaria en materia ambiental, energética y tecnológica, ya no solo por razones medioambientales, sino también por la unidad de mercado nacional e interestatal. Al mismo tiempo, contribuiría al cumplimiento del ODS 7 de la ONU de energía asequible y no contaminante por apostar de forma efectiva a través de la fiscalidad ambiental por las energías renovables y su productividad.

La solución al ya tan mentado déficit de tarifa (aparte de otras necesidades recaudatorias) no reside en el camuflaje de una recaudación tras una apariencia medioambiental que busque favorecer la aceptación social de los gravámenes que la componen, pues, de acuerdo con la OCDE, aunque pueda ser conveniente, ni siquiera es necesario afectar lo recaudado a medidas de protección del medio ambiente. Tras una reforma fiscal verde, el diseño adecuado de instrumentos fiscales con una finalidad mixta que, a la par de recaudar, los configurara de forma adecuada para lograr los objetivos que exponen en sus respectivas normas permitiría financiar el déficit y, a la vez, proteger efectivamente la naturaleza desincentivando los comportamientos más perjudiciales para ella.

9. Bibliografía citada

- Adame Martínez, F. «Los impuestos autonómicos sobre emisiones contaminantes a la atmósfera». En *La fiscalidad del sector eléctrico*, editado por Tirant lo Blanch, 227-265. Valencia: Tink Factoría de Color, 2017.
- Asociación Empresarial Eólica. «La eólica en España». Asociación Empresarial Eólica. <https://www.aeeolica.org/sobre-la-eolica/la-eolica-espana> (Consultado el 28-08-2019).
- Badenes Plá, N. «La situación fiscal en España y el papel de los impuestos ambientales». En *Energía y tributación ambiental*, editado por Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 201-218. Madrid: Elecé, Industria Gráfica, S.L., 2013.
- Carpizo Bergareche, J. eds. *La fiscalidad energética autonómica y local: problemática y posibles soluciones*. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 2019. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-21.pdf> (Consultado el 22-08-2019).
- Codes Calatrava, G. «El canon a la generación hidroeléctrica». En *Los tributos del sector eléctrico*, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 623-649. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013.
- Comisión Europea (1). «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva». EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2015:80:FIN> (Consultado el 01-09-2019).
- Comisión Europea (2). «Unión de la Energía y clima». Unión Europea. https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_es (Consultado el 01-09-2019).
- Consejo Europeo. «Condiciones para entrar en la zona euro: criterios de convergencia». Consejo Europeo. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria/> (Consultado el 13-08-2019).
- Energía y Sociedad (1). «7.2. El déficit tarifario: qué es, consecuencias y solución». Energía y Sociedad. <http://www.energiaysociedad.es/manenergia/7-2-el-deficit-tarifario-que-es-consecuencias-y-solucion/> (Consultado el 13-08-2019).
- Gago Rodríguez, A. «Impuestos sobre la electricidad y la energía: una oportunidad para la consolidación fiscal». En *La fiscalidad del sector eléctrico*, editado por Tirant lo Blanch, 23-48. Valencia: Tink Factoría de Color, 2017.
- Gómez-Barreda García, R. y Cobos Gómez, J. M. «Las ecotasas: Fiscalidad sobre la Producción de Energía Eléctrica: Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Valencia». En *Los tributos del sector eléctrico*, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 795-826. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013.
- Labandeira Villot, X. «Fiscalidad y Sostenibilidad». En *Los tributos del sector eléctrico*, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 123-142. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013.
- Lafont Sendino, M. S. «Los cánones eólicos: análisis jurisprudencial», *Estudios Financieros: revista de contabilidad y tributación*, 432, (2017): 73-108.
- López-Ibor, V. y Martínez-Val, J. M. «50 años de tecnología y política industrial: la electricidad en España». *Economía industrial*, nº394, 91-102 (2014),

- <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/394/L%C3%93PEZ%20IBOR%20y%20MARTINEZ%20VAL.pdf> (Consultado el 03-07-2019).
- Marcos Fano, J. M. «Historia y panorama actual del sistema eléctrico español». Física y Sociedad, nº13, 10-17 (2002), https://www.cofis.es/pdf/fys/fys13/fys13_10-17.pdf (Consultado el 03-07-2019).
- Martínez Garrido, S. «La Fiscalidad sobre el Transporte y la Distribución de Energía Eléctrica: Asturias, Castilla y León y La Rioja». En Los tributos del sector eléctrico, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 875-898. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013.
- Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (1). «El nuevo marco de la energía eléctrica en España y su fiscalidad: el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica». En La reforma fiscal verde, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 151-202. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2015.
- Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (2). «El impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica». En La reforma fiscal verde, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 203-210. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2015.
- Mata Sierra, M. T. y Calvo Vérguez, J. (3). «Consideraciones preliminares. Las propuestas de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria Medioambiental en los ámbitos estatal y autonómico». En La reforma fiscal verde, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 15-66. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2015.
- Naciones Unidas. «Objetivos de Desarrollo Sostenible». Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (Consultado el 14-08-2019).
- Peña Alonso, J. L. (1). «El impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica». En Los tributos del sector eléctrico, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 651-689. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013.
- Peña Alonso, J. L. (2). «Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica». En Los tributos del sector eléctrico, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 581-621. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013.
- Perea Solano, B., Zatarain, A., Cañizares, E. y Monreal, A. «Los instrumentos fiscales en el sector eléctrico». En Los tributos del sector eléctrico, editado por Thomson Reuters Aranzadi, 85-122. Cendea de Cizur (Navarra): Rodona Industrial Gráfica, S.L., 2013.
- Tapia, I. «Vuelve el déficit de tarifa» El Confidencial. https://blogs.elconfidencial.com/espana/desde-fuera/2018-09-19/deficit-tarifa-electrica-vuelve-gobierno_1618398/ (Consultado el 13-08-2019).