



ESPAÑA: INVENTARIO SOBRE EL APOYO PRESUPUESTARIO ESTIMADO Y EL GASTO FISCAL RELATIVO A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES

Recursos energéticos y estructura del mercado

El único recurso fósil de importancia que hay en España es el carbón, pero la mayor parte de las explotaciones no resultan rentables. España importa casi todo el petróleo y el gas que utiliza, pues su producción nacional es inferior al 1 %. El combustible más importante es claramente el petróleo, que cubre el 46 % de las necesidades energéticas básicas del país, seguido del gas natural (24 %), la energía nuclear (13 %) y el carbón (6 %). El 11 % restante corresponde a las energías renovables, especialmente la biomasa. La producción de energía eólica y solar representa el 17 % de la electricidad generada y en los últimos años se ha desarrollado mucho gracias a la concesión de importantes subvenciones. Si se incluye la energía nuclear entre las fuentes de energía autóctonas, la producción nacional representa una cuarta parte del consumo energético total.

La industria minera del carbón en España se encuentra en proceso de fusión de empresas y la producción está en declive. El sector es objeto de importantes reestructuraciones desde principios de la década de 1990, cuando comenzaron a ejecutarse los sucesivos Planes Nacionales de Reserva Estratégica de Carbón en 1990-1994, 1995-1997, 1998-2005 y 2006-2012. Estos planes establecen reducciones de producción, puestos de trabajo y subvenciones, garantías de suministro y políticas de reestructuración económica para las regiones mineras del carbón. La capacidad de producción de gran parte de las empresas es inferior a 500 000 toneladas al año y en algunos casos el número de mineros que trabajan en ellas es inferior a veinticinco. La más grande es UMINSA (Unión Minera del Norte S.A.), una empresa privada resultante de la fusión de quince empresas independientes. La otra gran empresa en cuanto a número de trabajadores es HUNOSA (Hulleras del Norte S.A), de propiedad estatal. El uso de carbón español en centrales eléctricas, su principal mercado, se basa en las cuotas de volumen fijadas por el gobierno. Las compañías eléctricas contratan directamente con las empresas mineras el volumen y el precio del carbón en función de su cuota.

El sector petrolífero en España está liberalizado al cien por cien y pertenece al sector privado. De las diez refinerías del país, la empresa Repsol YPF es propietaria absoluta de cuatro y participa en otra, lo que representa alrededor de un 56 % de la capacidad total de refinado; otras tres refinerías pertenecen a Cepsa (cerca del 33 %) y una a BP (11 %). Son muchas las empresas que operan en los mercados mayorista y minorista. El sector del gas también está privatizado y se compone de una serie de empresas que operan en una o más fases de la cadena de suministro. Gas Natural, la empresa que ostentaba el monopolio del gas, sigue siendo responsable de la mitad de las importaciones y de casi la mitad de las ventas en el mercado minorista. Iberdrola es la segunda empresa importadora y minorista. Enagás es el único operador del sistema de transmisión y gestiona la mitad de la capacidad de regasificación de GNL del país. El mercado minorista de clientes industriales es bastante competitivo, sin embargo la competencia en el mercado del consumo doméstico es mucho más limitada.

España fue un de los primeros países de la UE que llevó a cabo la liberalización del sector de la electricidad de la década de 1990, lo que provocó una profunda reestructuración del sector y diversos cambios en la titularidad de las empresas. En la actualidad son sólo tres empresas las que generan las tres cuartas partes

de la electricidad: Iberdrola, Endesa (perteneciente casi en un 100 % a la empresa italiana ENEL) y Unión Fenosa (propiedad de Gas Natural). Iberdrola y Endesa representan la mayor parte de las ventas minoristas a pesar de que el mercado está abierto a otras empresas. No suele haber cambios de compañía porque los precios que pagan los usuarios de baja tensión están subvencionados. REE (Red Eléctrica de España), con un 20 % de participación estatal, opera en exclusiva el sistema de transmisión de alto voltaje, en coordinación con el operador del mercado. Es propietaria de casi toda la red de 400 kV y de dos tercios de la red de 220 kV. Iberdrola, Endesa y Unión Fenosa son los distribuidores principales, aunque hay más de 300 distribuidores locales menores.

Precios, impuestos y mecanismos de apoyo

Todos los precios de la energía en España están sujetos a la libre competencia a excepción del GLP, cuyos precios se fijan de acuerdo con una fórmula basada en los precios internacionales y en un margen de distribución, y de las tarifas de la electricidad y el gas para los consumidores de menor potencia eléctrica, puesto que disponen de tarifas de último recurso que sólo cubren los costes. El gobierno ha designado cinco proveedores de gas (Gas Natural, Endesa, Iberdrola, Naturgas y Unión Fenosa) y cinco de electricidad (Endesa, Iberdrola, Unión Fenosa, Hidrocarburos y E.ON) que ofrecen esta tarifa. Además de los peajes de acceso de terceros a todas las instalaciones gasistas básicas (gaseoductos, instalaciones de GNL y almacenamiento subterráneo) las tarifas de último recurso las propone la Comisión Nacional de Energía (CNE) y las aprueba el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

España grava con impuestos especiales los productos derivados del petróleo y la electricidad. Todos los productos energéticos están sujetos a un IVA del 21 %. Los biocombustibles y los combustibles empleados en el transporte aéreo, marítimo y ferroviario están exentos de impuestos. El impuesto sobre el gasóleo agrícola se reembolsa al contribuyente. Los impuestos especiales sobre la gasolina y el gasóleo eran relativamente bajos hasta hace pocos años, cuando concluyó el plazo de excepción del que disfrutaba España respecto al calendario europeo de aumento de los impuestos mínimos sobre el gasóleo para automoción.

El principal apoyo a la producción energética en España es de carácter financiero y va dirigido a la minería de hulla. Estas subvenciones están sujetas a la normativa comunitaria en materia de ayudas estatales y a la aprobación de la Comisión Europea. La modalidad de ayuda más importante es la compensación económica por parte del gobierno a las empresas privadas productoras de carbón por la diferencia existente entre sus costes de explotación y los precios a los que venden su producto a las centrales eléctricas nacionales (que se negocian directamente). En el marco de las medidas de austeridad adoptadas por motivo de la crisis económica actual, el gobierno español prevé recortar en un 63 % las subvenciones a las empresas productoras de carbón y ha anunciado que todas las medidas de apoyo al sector se suspenderán antes de 2018. Según el Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012, las ayudas de funcionamiento deben reducirse en un 1,25 % anual en el caso de las minas subterráneas y en un 3,25 % anual en el caso de las minas a cielo abierto. La producción debe pasar de los 12,1 millones de toneladas de 2005 a 9,2 millones de toneladas en 2012 y los 8 310 puestos de trabajo se quedarán en 5 302. Las ayudas destinadas a cubrir las cargas heredadas del pasado se pueden emplear para pagar subsidios a los antiguos mineros y costear el cierre de minas. Asimismo, existen ayudas específicas para financiar el cierre de las minas, para ejecutar proyectos de industrialización y para desarrollar infraestructuras en las regiones mineras afectadas. Otra de las medidas gubernamentales consiste en financiar a las centrales eléctricas para que compren y almacenen carbón autóctono. Además, el gobierno está invirtiendo en I+D para desarrollar tecnologías limpias del carbón, incluyendo la captura y el almacenamiento de carbono.

Documentación

Notas generales

El año fiscal en España coincide con el año natural. De acuerdo al convenio de la OCDE, las cantidades previas a 1999 se expresan como «series fijadas en euros», esto es, se ha aplicado el tipo de cambio fijo de la UEM (1 EUR = 166,386 ESP) a los datos que estaban expresados en pesetas españolas (ESP).

Estimación del apoyo a la producción

Ayuda de funcionamiento para HUNOSA (datos para 2002-)

El gobierno español ha prestado ayuda financiera al sector del carbón durante varias décadas. Dicho apoyo suele enmarcarse en una serie de planes plurianuales generales dirigidos a racionalizar y reducir progresivamente la industria del carbón en España. Además del Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 1998-2005, en 1998 se creó un organismo específico — el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y el Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras — con el fin de gestionar las ayudas estatales y estimular el desarrollo de las regiones mineras. Más recientemente, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio negoció un nuevo Plan Nacional para el periodo 2006-2012 con CARBUNIÓN (la asociación española de productores de carbón) y los sindicatos.

Los cálculos incluidos en la base de datos bajo este epígrafe se refieren a la cuantía de las ayudas concedidas a HUNOSA para cubrir sus costes de explotación. HUNOSA es una importante empresa estatal dedicada a la extracción de hulla en la cuenca central asturiana. Por consiguiente, hemos asignado todo el programa a la hulla. Los datos anteriores a 2002 no ofrecen el mismo nivel de detalle que los actuales.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (varios años).

Etiqueta: ESP_dt_01

Ayuda de funcionamiento para los productores de carbón (datos para 1998-)

Este apartado corresponde a la cuantía de las ayudas a los precios concedidas por el gobierno español a los productores de carbón nacionales (véase también el apartado anterior «Ayuda de funcionamiento para HUNOSA»). Las empresas privadas productoras de carbón reciben una compensación económica por la diferencia existente entre sus costes de explotación y los precios a los que venden su producto a las centrales eléctricas nacionales. Dichos precios se negocian directamente entre los productores de carbón y las compañías energéticas.

Se han utilizado datos de producción extraídos de los balances energéticos de la AIE a fin de asignar las cantidades anuales indicadas en la documentación presupuestaria a los distintos tipos de carbón (hulla, carbón sub-bituminoso, lignito y carbón de coque). No se dispone de datos de los años 2000 y 2001, ni de años anteriores a 1998.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), AIE.

Etiqueta: ESP_dt_02

Subvención para el transporte de carbón entre cuencas (datos para 1998-)

Este programa beneficia a las empresas eléctricas mediante transferencias presupuestarias para financiar el transporte de carbón entre cuencas. La cuantía máxima de las ayudas es de 76 886,76 t y hasta 443,800 t, dependiendo del año, el poder calorífico y la ubicación de la cuenca.

Se han utilizado datos de producción extraídos de los balances energéticos de la AIE a fin de asignar las cantidades anuales indicadas en la documentación presupuestaria a los distintos tipos de carbón (hulla, carbón sub-bituminoso, lignito y carbón de coque). No se dispone de datos de los años 2000 y 2001, ni de años anteriores a 1998.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), AIE.

Etiqueta: ESP_dt_04

Ayuda de adaptación para productores de carbón (datos para 1998-)

Este apartado contempla las ayudas económicas del gobierno español a las empresas privadas productoras de carbón para cubrir los costes sociales y las obligaciones contractuales derivadas de la reestructuración del sector de la minería del carbón.

Se han utilizado datos de producción extraídos de los balances energéticos de la AIE a fin de asignar las cantidades anuales indicadas en la documentación presupuestaria a los distintos tipos de carbón (hulla, carbón sub-bituminoso, lignito y carbón de coque). No se dispone de datos de los años 2000 y 2001, ni de años anteriores a 1998.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), AIE.

Etiqueta: ESP_dt_05

Estimación del apoyo al consumidor

Financiación del almacenamiento de carbón (datos para 1998-)

Esta ayuda va dirigida a las centrales eléctricas para financiar la creación de reservas de carbón. Dichas reservas deben garantizar más de 720 horas de generación de energía. En cualquier caso, el carbón acumulado por las centrales debe ser autóctono.

Se han utilizado datos de producción extraídos de los balances energéticos de la AIE a fin de asignar las cantidades anuales indicadas en la documentación presupuestaria a los distintos tipos de carbón (hulla, carbón sub-bituminoso, lignito y carbón de coque). No se dispone de datos de los años 2000 y 2001, ni de años anteriores a 1998.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), AIE.

Etiqueta: ESP_dt_03

Exenciones fiscales para los combustibles (datos para 1996-)

La legislación fiscal española exime a ciertos usuarios del pago de los impuestos que gravan la venta de productos derivados del petróleo. Los principales sectores que se benefician de esta exención son el transporte aéreo, marítimo y ferroviario.

Se han empleado datos extraídos de la publicación de la AIE *Oil Information* (información sobre el petróleo) referentes al volumen de consumo del sector de la aviación nacional para calcular el porcentaje del total de ingresos que se dejan de percibir atribuibles al combustible de tipo queroseno para reactores. Para ello se emplea una tarifa de referencia de 0,08 EUR por litro. Si se resta este porcentaje estimado del gasto fiscal total se obtiene una cantidad atribuible (y que nosotros atribuimos) principalmente al gasóleo. A pesar de que con este sistema se obtienen estimaciones plausibles de los ingresos no percibidos debido a la exención de impuestos en el sector de la aviación, es probable que no contemple las cantidades menores de combustible pesado empleado en la navegación ni el GLP utilizado en ciertas actividades (por ejemplo, reducciones químicas para la industria del acero).

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), AIE.

Etiqueta: ESP_te_01

Reducciones fiscales para los combustibles (datos para 1996-)

Esta disposición fiscal concede a los sectores de la agricultura y la minería una reducción del impuesto especial que grava los productos derivados del petróleo.

Hemos asignado las cantidades anuales que figuran en la documentación presupuestaria oficial al gasóleo, al combustible pesado y al GLP basándonos en los balances energéticos de la AIE correspondientes a la agricultura y a la minería no energética.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), AIE.

Etiqueta: ESP_te_02

Reintegro parcial del impuesto sobre los combustibles (datos para 2011-)

Esta disposición fiscal se creó en 2006 con el fin de ofrecer a los contribuyentes que cumplan los requisitos pertinentes un reintegro parcial del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, siempre que el gasóleo se utilice para actividades comerciales tales como la agricultura y la ganadería. El importe del reintegro equivale a 78,71 EUR por cada mil litros. Con esta medida se pretende compensar el aumento de los costes de la producción agrícola ocasionado por el incremento de los precios del petróleo.

Solo hay datos disponibles del ejercicio económico de 2011. Hemos asignado esta medida al gasóleo en su totalidad.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (2011).

Etiqueta: ESP_te_03

Estimación del apoyo a los servicios generales

Cargas heredadas debido a la minería del carbón (datos para 2002-)

Este programa ofrece a determinadas organizaciones sin ánimo de lucro — así como a los mineros del carbón y sus familias — transferencias presupuestarias para sufragar parte de los costes sociales y técnicos derivados del declive del sector de la minería del carbón.

Esta medida se asigna a EASG dado que no conlleva un aumento en la producción o el consumo actuales de carbón. Se han utilizado datos de producción extraídos de los balances energéticos de la AIE a fin de asignar las cantidades anuales indicadas en la documentación presupuestaria a los distintos tipos de carbón (hulla, carbón sub-bituminoso, lignito y carbón de coque). Los datos anteriores a 2002 no ofrecen el mismo nivel de detalle que los actuales.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), AIE.

Etiqueta: ESP_dt_06

Fuentes

Políticas o transferencias

Ministerio de Economía y Hacienda (varios años) Presupuestos Generales del Estado, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, disponible en: www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Paginas/PresupuestosEjerciciosAnteriores.aspx.

Estadísticas sobre energía

AIE (2011), *Balances energéticos de los países de la OCDE*, Agencia Internacional de la Energía, París.

Cuadro 30.1. Resumen del apoyo de combustibles fósiles destinados al carbón - España

(millones de EUR, nominal)

Elemento de apoyo	Jurisdicción	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011p
Apoyo a la producción								
Apoyo a los ingresos por unidad								
Ayuda de funcionamiento para los productores de carbón	Central	296	284	284	267	253	250	231
Subvención para el transporte de carbón entre cuencas	Central	4	7	7	11	14	13	0
Ayuda de funcionamiento para HUNOSA	Central	89	85	85	85	80	76	72
Apoyo a las rentas								
Ayuda a la reestructuración para los productores de carbón	Central	42	20	35	40	40	10	6
Apoyo al consumidor								
Financiación del almacenamiento de carbón	Central	8	3	3	3	6	13	0
Apoyo a los servicios generales								
Cargas heredadas debido a la minería del carbón	Central	258	275	290	303	328	336	327

Notas: el gasto fiscal de los distintos países se calcula en base a un tratamiento fiscal de referencia que suele ser específico del país en cuestión. Por consiguiente, las estimaciones que recoge la tabla anterior no siempre son comparables a las de otros países. Asimismo, debido a posibles interacciones, la suma de las distintas medidas de un país en particular puede plantear problemas. La Secretaría de la OCDE llevó a cabo la asignación de medidas concretas a los distintos tipos de combustibles basándose en los balances energéticos de la AIE.

Cuadro 30.2. Resumen del apoyo de combustibles fósiles destinados al petróleo - España

(millones de EUR, nominal)

Elemento de apoyo	Jurisdicción	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011p
<i>Apoyo al consumidor</i>								
Reintegro parcial del impuesto sobre los combustibles	Central	n.a.	n.a.	..	..	..	..	170
Reducciones fiscales para los combustibles	Central	604	727	669	661	827	1368	666
Exenciones fiscales para los combustibles	Central	547	607	613	634	642	590	394

Notas: el gasto fiscal de los distintos países se calcula en base a un tratamiento fiscal de referencia que suele ser específico del país en cuestión. Por consiguiente, las estimaciones que recoge la tabla anterior no siempre son comparables a las de otros países. Asimismo, debido a posibles interacciones, la suma de las distintas medidas de un país en particular puede plantear problemas. La Secretaría de la OCDE llevó a cabo la asignación de medidas concretas a los distintos tipos de combustibles basándose en los balances energéticos de la AIE.