

LA LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS: EL CASO ESPAÑOL

Aunque es frecuente hablar de energía y de mercado de la energía sería mucho más correcto emplear los plurales para referirnos a ellos: energías y mercados energéticos. Y ello porque la diferencia entre las diversas formas de energía final¹ es más que notable. La electricidad, por ejemplo, no puede almacenarse a gran escala y para su transporte se requieren costosas redes que resultaría absurdo duplicar y que constituyen acabados ejemplos de monopolios naturales². En su generación pueden emplearse diversas fuentes energéticas (nuclear, carbón, eólica,...) con costes de aprovechamiento, tanto fijos como variables muy distintos entre sí. Por el contrario los productos petrolíferos poseen una energía bastante concentrada y fácilmente almacenable, y pueden transportarse de maneras muy diversas (oleoductos, camiones, trenes o buques). Las posibilidades de que diversos agentes económicos compitan en uno u otro mercado son muy diferentes.

En toda la Unión Europea hay desde los años 80 una fuerte tendencia para incluir los mercados energéticos en el gran mercado único que se pretendía crear. El asunto era tanto más importante cuanto que, aproximadamente $\frac{1}{4}$ del PIB de la Unión, se relacionaba con ellos. Cabe resumir toda esta época como marcada por un fuerte impulso institucional (dirigido por la Comisión Europea bajo la presión indisimulada de los grandes consumidores energéticos y de algunas empresas energéticas) para crear mercados en los que las grandes compañías pudieran operar con pocas restricciones y dónde los estados fueran delegando muchas de sus funciones en las ya citadas compañías. Como no podía ser de otra manera, se confiaba en que con ello, se conseguiría obtener suministro energético de calidad a precios tan bajos como fuera posible. El resultado de la experiencia varía mucho de unos mercados a otros y para algunos de ellos (el de gas y la electricidad significativamente) de unos países a otros.

Dentro de los sectores energéticos, el sector eléctrico tiene importantes peculiaridades, lo que unido a la gran versatilidad de esta forma energética y a su significativo peso económico le dan una importancia singular. Las tendencias liberalizadoras de la UE han tropezado con marcos nacionales diferentes, tanto en lo que se refiere a proporciones (“mix”) de generación entre distintas fuentes energéticas como en la titularidad de las compañías existentes³, junto a ello, las distintas correlaciones de fuerzas entre sectores intervencionistas y liberalizadores⁴ han derivado en situaciones finales bastante

¹ Se habla de energía final cuando la “energía primaria” de las diferentes fuentes sufre una transformación para hacerla aprovechable. Por ejemplo el petróleo se transforma para dar origen a los productos petrolíferos que son los que se emplean. O cuando la electricidad se produce a partir de energía nuclear, carbón, gas, eólica....Es habitual que en dicha transformación se pierda parte de la energía por lo que la “energía final” consumida es menor que la “primaria” necesaria.

² El caso del gas natural guarda muchas similitudes con la electricidad.

³ En el inicio del proceso en Francia existía un monopolio público de suministro, en España un sistema mixto con una gran empresa entonces pública (Endesa), en Alemania había diversas empresas mixtas con fuerte presencia de los Land, en Inglaterra había sido privatizado....

⁴ No necesariamente entre izquierda y derecha en su sentido más amplio. La derecha francesa, por ejemplo tiene significativas corrientes partidarias de mantener la presencia del sector público, mientras

diferentes. En el estado español se ha conformado un sector de los más liberalizados de UE que merece un estudio detallado.

Los cambios legales se inician en los 90 cuando para adaptarse al marco legal europeo el gobierno del PSOE redactó una ley eléctrica (Ley 40/94) con la idea de introducir transparencia en la formación de precios y elementos de competencia en los negocios donde resultara posible.

Descrita muy a grandes rasgos dicha ley propugnaba la separación de las fases del negocio eléctrico-generación, transporte, distribución y comercialización- que presentan diferentes condicionantes tanto técnicos como económicos, de manera que los riesgos que entrañan son muy distintos. El gobierno consideraba esencial que la retribución de cada una de las fases fuera en función de los riesgos en que incurrieran los agentes implicados, y para ello era preciso disponer de entidades y cuentas de resultados separadas.

Además, la ley pretendía introducir elementos de competencia en las actividades de generación que tendieran a minimizar el coste del servicio a largo plazo sin deteriorar la garantía de suministro. Se preveía en consecuencia un sistema de subasta para la adjudicación de la construcción y explotación de las centrales. Así, las entidades que ofrecían mejores condiciones en relación con el precio al que estaban dispuestas a ceder su energía, serían las encargadas de realizar los proyectos⁵ con el aval del Estado.

Al llegar al poder el PP cumplió con una de sus promesas electorales y redactó su propia ley (54/97). La característica más destacada de dicha ley- que significativamente fue precedida de la firma de un protocolo entre el gobierno y las compañías eléctricas marginando al resto de sectores sociales también interesados- es que se sustituye la idea de planificación por la de competencia como mecanismo para regular el funcionamiento del sistema. Junto a ello está la "libertad de establecimiento de nueva potencia y de elección de combustible"⁶ que modifica la situación anteriormente existente en que era el Estado, a través del plan energético, quien determinaba que tipo de instalación se construía y que combustible se empleaba. Sólo se planifican las instalaciones de transporte y distribución, pero no las de generación. Y finalmente el cambio desde el sistema de "reconocimiento de costes", en que el estado "auditaba" las cuentas de las compañías y retribuía el kW-h cubriendo costes y pagando un margen de beneficio establecido, por el de "oferta competitiva", posteriormente descrito. La separación de actividades establecida por la ley del PSOE se mantiene con cambios menores.

En definitiva se produjo un notable paso atrás en el campo de actuación de la administración que ha pasado a ser ocupado por los poderes económicos. La electricidad pasó de ser un "servicio público", con su corolario de trabas legales para interrumpir el suministro, a tener garantizado el suministro en todo el territorio, condicionado al pago de los precios establecidos. Todo esto complementado con la reducción de la presencia del

que ciertas izquierdas socialdemócratas (en Inglaterra y en menor medida Alemania) han acogido la liberalización como bandera.

⁵ Este sistema es el que con pequeñas modificaciones funciona ahora en Portugal. El aval del estado permite abaratar el coste del capital. Un hecho muy relevante en una actividad que lo demanda de forma muy intensiva.

⁶ Esto quiere decir, por ejemplo, que a partir de ese momento se podían construir centrales nucleares. Ya no hay impedimento legal para construir nuevas plantas. No se hace, por falta de rentabilidad y fuerte rechazo social. La paradoja es que se sigue pagando por la moratoria decretada en 1984 (como luego comentamos), en un tiempo en que es posible legalmente volver a construir centrales.

estado en Red Eléctrica a la que se dotó de nuevas funciones en la ley. No debe pasarse por alto la importancia de esta última medida ya que la red es la infraestructura imprescindible de conexión de productores y consumidores.

En el nuevo marco se establece un sistema de "oferta competitiva" para atender la demanda prevista para cada período de media hora. De acuerdo con ello el "operador de mercado", ordena las ofertas de los productores de electricidad por los de precios solicitados y escoge las más baratas para atender la demanda. A todas las centrales que hayan sido requeridas para funcionar -y con independencia del precio que se haya indicado-, se les pagará el precio solicitado por la instalación más cara que haya sido necesario poner en marcha. Es decir, todas las centrales que funcionen cobrarán lo que pida la más cara entre las más baratas.

La ley establecía, de acuerdo con este sistema, un coste de referencia medio anual de 6 pta/KWh(36 Euros/MWh). Este precio de referencia, en lugar de bajar, como se preveía por efecto de la competencia, ha tendido a subir desde la aprobación de la ley, mostrando así una de sus debilidades⁷. Como no podía ser de otra manera los precios internacionales de las materias primas y sobre todo la hidráulicidad han tenido un papel destacado en los precios resultantes.

A pesar de que la ley conllevó cambios muy profundos, hubo algún elemento de continuidad importante como fue el pago de los costes de la "moratoria nuclear". Con el nombre de "centrales en moratoria" se designa a aquellas plantas nucleares que cuando se aprobó el plan energético de 1984 tenían "autorización de construcción" y en las que, a consecuencia de dicho plan, se pararon las obras. Este es el caso de los dos grupos de Lemoniz, los dos de Valdecaballeros y Trillo II. En la Ley eléctrica de 1994 se declaró la paralización definitiva de dichas plantas. Además, se reconoció el derecho de los titulares a percibir compensaciones con cargo a las tarifas eléctricas por las inversiones realizadas y los costes de financiación asociados. Dos años después los "derechos de la moratoria se convirtieron en títulos⁸ o valores negociables a colocar entre los ahorradores finales a través de los llamados "Fondos de titulación de Activos resultantes de la moratoria nuclear".

La moratoria ha significado que unos activos, que siempre se supo que serían improductivos, pasaran de valer 2.748 millones de Euros(ME) en 1984 a 505 ME a finales de 2007. Y que además en este período se haya pagado a través de las tarifas eléctricas ¡¡ 8.537ME!!.. Los porcentajes de la facturación destinados al pago de la moratoria han variado a lo largo de todos estos años siendo muy frecuente destinar el 3,54% . Sobre todo en la década de los 80 y primeros 90, en que los tipos de interés eran altos, la moratoria resultó un gran negocio precisamente para quienes fueron responsables de construir unas centrales que obviamente resultaban innecesarias.

⁷ El precio del MWh(1000 kWh) ha pasado de 34,9 Euros en 1998 a 62,2 en 2005, 65,8 en 2006 y en 2008 volvió a subir a 69,03 Euros. Los años con buen nivel de producción hidroeléctrica han acarreado bajadas significativas en los precios. Así 2001 (38,6 Euros/MWh) y sobre todo 2003 (37,3) y 2004 (35,7) tuvieron precios más bajos. En 2007 se llegó a 47,3 Euros/MWh en una situación que podríamos considerar intermedia. En 2009 han caído espectacularmente a cerca de 40 Euros.

⁸ Para las compañías puede ser interesante titularizar cuando su nivel de deuda es muy alta o se acerca un nuevo ciclo inversor. Con ello se saca de sus balances una deuda y los nuevos créditos resultan mucho más baratos. También tiene interés el precio al que cobren el derecho que titulan.

El tratamiento de los activos en moratoria es un ejemplo de libro del trato continuado de favor a un sector económico, por encima de cambios legales y de gobiernos. Piénsese que se lleva pagando por ella 25 años. También significativamente, la “titulización”, que significa que el dinero no lo cobran las eléctricas sino los tenedores de los títulos, se produjo cuando los tipos de interés habían bajado espectacularmente. O dicho con otras palabras, cuando el valor de los activos era alto cobraban las eléctricas, cuando bajó pasaron a cobrar los ahorradores.

Un concepto que hizo correr ríos de tinta en el momento de promulgarse la ley y en años posteriores fue el de Costes de Transición a la Competencia (CTC). Se pensaba en ese momento que las nuevas centrales de generación⁹ producirían electricidad más barata que la mayoría de las viejas plantas. En un mercado competitivo se suponía que estas instalaciones apenas si podrían funcionar y por tanto no permitirían recuperar los costes de instalación¹⁰. Se estableció un periodo de transición al mercado “plenamente competitivo” de 10 años en el que, entre otras cosas se cobrarían estos costes.

En el texto original de la ley del 97 se valoró estos costes en 12.200 ME (casi 2 billones de las antiguas pesetas).

En los años 2000-2001 se intentó “titulizar” los derechos sobre los CTC de la misma manera que se había hecho con los activos de la moratoria. Se hablaba de "titulizar" 6.200 ME. Otros 1.935 ME seguirían en manos de las eléctricas, 1.713 ME serían ayudas al carbón nacional a pagar a quien realmente lo empleara, y las compañías "renunciarían" a cobrar el resto a cambio de que se produjera la titulación que deseaban. Todos estos conceptos se cubrirían con un porcentaje de la tarifa eléctrica (en torno al 4,5% ó unos 540-560 ME/año inicialmente).

La batalla contra la titulación la encabezó la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico-órgano consultivo creado en tiempos del PSOE¹¹ que presidía entonces Miguel A. Fernández Ordoñez, en la actualidad máxima autoridad del banco de España y un caracterizado liberal de ese partido- que insistía en que las cantidades reconocidas como CTC debían ser mucho menores (unos 3.000 millones de Euros) y señalaba con acierto que, al cobrar anticipadamente las cantidades fijadas, las eléctricas ganaban independencia con respecto al gobierno que ya no podría determinar anualmente la porción de la recaudación tarifaria a destinar a este fin, ni bajar las tarifas tanto como resultara posible en cada momento. Aunque el Gobierno del PP ignoró las críticas y se mostraba dispuesto a proceder a la titulación, la firme oposición de la Comisión Europea, que juzgaba que esto era un apoyo indebido a las compañías que operaban en el país y una distorsión de la competencia con nuevos agentes, impidió que se llevara a cabo. Eso sí, se asignó un porcentaje de la recaudación (4,5%) al pago de los CTC.

⁹ Se hablaba de centrales eficientes de carbón de importación y de centrales de gas en ciclo combinado.

¹⁰ En realidad el concepto de CTC era más amplio. Incluía además otros costes: en ellos están instalaciones sobrantes existentes, instalaciones no rentables aún no amortizadas...pero también dineros para apoyo de la minería del carbón nacional, costes para corregir el impacto ambiental o la planta de uso más eficiente y limpio del carbón de Puertollano.

¹¹ Y por tanto con mayoría de personas próximas a ese partido. Este fenómeno se repite con frecuencia en los cambios de gobierno: durante algún tiempo ciertos órganos designados tienen mayorías de gobiernos anteriores que obstaculizan las políticas de los nuevos gobiernos. Luego se convirtió en la Comisión Nacional de la Energía (CNE) actual.

Poco después la situación pasó a ser rocambolesca. Debido a la falta de transparencia, a la arbitrariedad con que se fijaron dichos CTC y al hecho de que se produjeron ventas de activos por precios mucho mayores de los consignados para el cálculo de los mismos, las cantidades pendientes de cobro se volvieron extremadamente polémicas. En un momento de cierta tensión por la hegemonía del sector, Iberdrola (que casi no poseía derechos de CTC) estimaba que se habían pagado todos, mientras que Endesa (propietaria del grueso de los CTC) insistía en que eran derechos reconocidos y que estaba pendiente de pago más del 70%. Como puede verse algo muy poco serio, muy opaco y que implicaba en todo caso ingentes cantidades de dinero.

Con la llegada de nuevo del PSOE al Gobierno, se suspendió el pago de los CTC¹² y en junio de 2006 (RDL 7/2006) se estableció legalmente que nunca se volverían a cobrar. Además del cachondeo ya señalado se había producido un cambio sustancial. La subida del precio del petróleo en los mercados internacionales había provocado una subida paralela del precio del gas¹³, de forma que el coste de generación en las centrales de gas en ciclo combinado (el único tipo de centrales de combustible fósil que se construyen en la península en lo que va de siglo) pasaba a ser superior al de carbón. Y que centrales que se suponía destinadas a no funcionar por falta de competitividad, estaban funcionando muchas horas. Los “presupuestos técnicos” de la liberalización se habían mostrado erróneos.

En los últimos años, producto en parte de la subida de precios comentada, apareció un nuevo y complicado concepto que también implica ingentes cantidades de dinero: el déficit tarifario. Para entender en que consiste este déficit, hay que saber que en el sistema eléctrico peninsular coexisten simultáneamente mercados sin regulación, en los que los agentes económicos (productores y comercializadores) fijan los precios mediante mecanismos de oferta y demanda¹⁴ y actividades “reguladas”, en las que los consumidores adquieren la electricidad a compañías “distribuidoras” por un precio regulado administrativamente: las tarifas eléctricas. La tarifa se fija por el Gobierno en la última semana de cada año y está en vigor durante un trimestre. Hasta ahora sólo se han producido subidas coincidiendo con el mes de Julio¹⁵. El déficit se produce cuando el dinero recaudado a través de las tarifas (cabe distinguir entre tarifas de acceso y tarifas integrales) no alcanza para cubrir los costes determinados en el mercado más los llamados costes regulados que incluyen los de transporte y distribución de electricidad, los llamados costes de suministro... Cuando esto ocurre la diferencia la saldan (anticipan) las compañías productoras¹⁶ que tienen derecho a recuperarlos en años

¹² Se dejaron de pagar los llamados CTC tecnológicos, pero se sigue pagando por el consumo de carbón nacional y por el uso del carbón gasificado de Puertollano.

¹³ Los precios de los contratos de gas suelen estar indexados a los precios internacionales del petróleo y sus derivados.

¹⁴ Entre ellos puede haber contratos bilaterales físicos que sólo afectan a comprador y vendedor, o el “mercado” (o “pool” por su denominación en inglés) en el que interactúan simultáneamente todos los compradores y vendedores. Aunque los compradores (comercializadores) pueden indicar el precio al que quieren adquirir la electricidad, el precio del mercado viene determinado por la última unidad de producción requerida para atender la demanda. Para una descripción más detallada ver “El nuevo sector eléctrico”, Ecologista nº 30.

¹⁵ Ha habido varios años, en los que la tarifa se ha modificado a mitad del año. En 2007 la tarifa subió una media de 1,35 % y en 2008 lo ha hecho en un 5,8%.

¹⁶ En el RDL 5/2005 se establece que provisionalmente Endesa debe aportar un 44,16%, Iberdrola un 35,01 %, Unión Fenosa un 12,84 %, Hidroeléctrica del Cantábrico un 8,08 % y Elcogas un 1,91%. El déficit se resarcirá en los próximos 14 años. Este mecanismo ha impedido que se produjera la quiebra de las distribuidoras como ocurrió en California hace unos años. Pero a su vez prueba que la separación

posteriores. Las compañías reflejan el déficit en sus cuentas de resultados como si fuera un préstamo a la tarifa eléctrica.

La paradoja estriba en que casi todas las compañías con presencia en el sector ofrecen cifras de beneficios record, obtenidos en un mercado que funciona en competencia (y que por tanto tiende a optimizar/bajar los precios), al tiempo que se viene computando un déficit desde el 2000 que ya alcanza los ¡16.000 millones de euros!. Ahí hay un enigma para teóricos neoliberales creyentes: ¿cómo pueden forrarse las compañías en un marco de competencia en tiempos de dificultad?.

Un hecho que ha causado escándalo ha sido el reparto desmesurado de beneficios entre los accionistas en estos años. Y esta tendencia parece que se mantendrá en este año y en los próximos. Piénsese que tanto Acciona como ENEL pagaron 41 € acción en la OPA sobre Endesa (más que duplicando el valor de la OPA de Gas Natural) y que aspiran a recuperar pronto su inversión. También ha resultado desorbitado el precio que pagó Gas Natural por el paquete accionario de ACS en Unión-Fenosa, justo antes del derrumbe del mercado financiero. El problema es que lo que se destina a pagar a los accionistas no va a amortización y se resiente la situación patrimonial de las compañías.

También son escandalosas las ingentes plusvalías generadas en las entradas y salidas de la participación accionarial de ciertas empresas. ACS, compró acciones de Unión-Fenosa hasta convertirse en el accionista mayoritario y vendió en menos de 4 años generando unas plusvalías de 2.100 MEuros, Acciona hizo lo propio en Endesa y en el mismo tiempo generó 1.800 MEuros de plusvalías.

La energía nuclear se vio muy afectada por el proceso de liberalización. Ya se ha comentado el trato de la moratoria, hay que señalar que buena parte de los citados CTC provenían de que se pensaba que las centrales nucleares no recuperarían costes en un mercado competitivo¹⁷ y, finalmente, desde 2006 los propietarios de centrales nucleares tendrán que pagar por la gestión de los residuos radiactivos generados. Hasta este momento se pagaban con un recargo universal sobre la facturación. Se pretendía por parte de los pronucleares más cerriles que eso era una internalización de costes cuando se trataba de un ejemplo más de descarado apoyo. Siguen existiendo otros, como la responsabilidad civil limitada, por lo que en caso de accidente nuclear los seguros que deben tener las centrales nucleares sólo cubren los daños hasta 150 ME, cuando en el caso de Chernobil la cifra fue más de 1000 veces superior. O la consideración de esta fuente como nacional aunque todo el uranio se importa, no hay mineralurgia en este país, ni enriquecimiento isotópico, ni.... Sólo se fabrican elementos combustibles a partir de dióxido de Uranio enriquecido en la planta de Juzgado. Parte de ellos se exportan.

La liberalización del sector, junto a la política de trasladar a los precios las rebajas que, en la primera etapa¹⁸, se operaban en los costes conllevó un crecimiento desbocado de la demanda eléctrica. Con ello se dispararon todas las alertas ambientales: aumentó de forma

contable de actividades es una pura filfa. Además esta situación ha provocado el hundimiento de pequeñas distribuidoras que intentaron especializarse en vender electricidad renovable.

¹⁷ Nótese que ahora se afirma enfáticamente lo contrario. Que el kWh nuclear será mucho más barato en el futuro que las otras fuentes y tecnologías.

¹⁸ En el periodo 96/03 los precios medios se redujeron en términos reales más del 30%. Lo que postula en esas circunstancias el ecologismo social (en pugna con la inmensa mayoría de la sociedad y casi toda la izquierda, habría que indicar) es no bajar los precios. Sino crear impuestos ambientales finalistas dirigidos a promover el ahorro, la eficiencia y las renovables.

escandalosa las emisiones de CO₂ ; a pesar de que se redujo drásticamente la participación de carbón nacional en la generación de electricidad, aumentó la superficie destinada a minería a cielo abierto; en el 2000 , 2002, 2004 y 2005 se superaron los límites legales de emisiones fijadas para las centrales antiguas de óxidos de nitrógeno, la red eléctrica siguió creciendo desbocada, aumentó la generación de residuos radiactivos de alta actividad y también los de media y baja, se han producido situaciones evidentes de sobreequipamiento del sistema de generación,

La paradoja, es que en la nueva etapa de precios más altos el sistema también se mostró lesivo contra el medio ambiente. En un contexto europeo en que a casi todo el sector afectado por la directiva de comercio de emisiones les “sobraron” derechos, la generación de electricidad en nuestro país, tuvo que comprarlos. En lugar de potenciarse el uso de tecnologías menos emisoras de CO₂, el irracional mercado eléctrico español provocó lo contrario.

Esto tuvo otro efecto colateral y es que, bien avanzado el siglo XXI, se volvió a incumplir la legislación¹⁹ de emisión de contaminantes ácidos, que establece que no pueden emitirse al año más de 277.000 toneladas de NOx en las centrales antiguas.

Más recientemente se ha modificado dicha ley para trasponer una nueva directiva de la UE. Se ha hecho con la Ley 17/2007. El cambio más significativo es que desaparece la tarifa integral que hasta ahora conocíamos, es decir la potestad del gobierno para fijar los precios eléctricos, y se sustituye por la actuación del mercado. Se mantienen en cambio las tarifas de acceso, que pretenden reflejar los costes de las actividades “planificadas”: transporte, distribución, generación con renovables,...y otras como las anualidades correspondientes a los déficits de tarifas de años anteriores.

En los próximos años serán cada vez menos los usuarios eléctricos acogidos a tarifa, que quedará limitada a lo que se denomina tarifa de último recurso. Su descripción legal era deliberadamente ambigua y podría cubrir a todos los usuarios de electricidad que contratan menos de 50 kW de potencia (finalmente se ha reservado a los que tienen contratados menos de 10 kW), lo que permitiría cubrir a todos los usuarios domésticos y a la pequeña industria y sector servicios que empleen menos de 50 trabajadores y facturen menos de 10 ME/año, tal y como establece la directiva 2003/54/UE a la que transpone (tampoco estos sectores han quedado sometidos a la TUR). O bien restringirse aún más y cubrir sólo a usuarios de bajo poder adquisitivo tal y como se anticipa en la llamada Tarifa Social de reciente creación.

La orden de tarifas aprobada²⁰ en vigor desde el 1 de Julio de 2008 tarrastró importantes novedades. La más significativa es que ya no hay suministro a tarifa integral para los consumidores industriales a alta tensión. Se excluye de esto la llamada tarifa G-4, destinada sectores muy intensivos en consumo de energía como la siderurgia, la metalurgia no férrea,...que siguen teniendo en los precios de la electricidad un apoyo tan importante como no reconocido. Con ello se pasa de poco

¹⁹ Se trata del R.D 646/91 que establece que las centrales que funcionan desde antes de 1987 en todo el país no pueden emitir más de una cantidad establecida. No existen límites individuales, pero sí un techo estatal.

²⁰ Orden ITC/1857/2008 de 26 de junio. Es de resaltar que antes de la aprobación de la ley de 2007 las tarifas se aprobaban mediante real decreto, ahora, reducido su marco de aplicación, basta una orden ministerial para el mismo fin.

más de ¼ de la demanda eléctrica acogida a mercado a más de la mitad. Tiene su ironía ver las quejas de los sectores industriales (que han creado su propia compañía comercializadora de electricidad, para no depender de filiales de las propias eléctricas) quejarse de las brutales subidas de precio de la electricidad que se avecinan, ¡ellas, que presionaron en el pasado para reducir la actuación estatal, creyendo que más mercado era sinónimo de precio más bajos!. También se ha suprimido el tratamiento ventajoso de la tarifa nocturna, que afecta a unos 1,1 millones de usuarios, se ha creado la llamada tarifa social a la que se pueden acoger usuarios con potencia contratada menor de 3 kW y que residan habitualmente en la vivienda de dicha característica (podrían llegar a ser casi 4 millones de contratos, pendientes de saber cuales son segundas residencias, que no pueden beneficiarse), y se han introducido condiciones de mejora de la eficiencia en el sector residencial fijando subidas porcentualmente más altas para quienes contratan más potencia o superan ciertos límites de consumo de electricidad. Además los primeros 12,5 kWh consumidos cada mes son gratis.

El Gobierno ha publicitado ampliamente el bono social para los usuarios de la electricidad de reciente aprobación. Lo cierto es que el citado bono es sólo una más de las diversas medidas contempladas en el Real Decreto Ley (RDL) 6/2009 recientemente aprobado y permite que se beneficien de él, en cuantía aun no determinada, ciertos usuarios vulnerables como familias con todos sus miembros en paro, pensionistas con bajos ingresos, familias numerosas y consumidores con poca potencia contratada (hasta 3 kW). Se ha llegado a escribir que la electricidad no subiría para estos colectivos en los próximos años, pero eso aún no puede asegurarse de lo publicado y depende de una orden ministerial que se aprobará en el futuro²¹.

Las contrapartidas que obtienen las compañías eléctricas son espectaculares, pese a que nada se ha hablado al respecto. Muy en primer lugar les asegura que puedan sacar de sus balances hasta 10.000 millones de Euros del déficit acumulado durante los últimos años y que no pudieron convertir en títulos que colocar en el sector financiero por las difíciles condiciones del momento. Al carecer, hasta ahora, del aval del Estado varias subastas de títulos con cargo a este déficit habían quedado desiertas por falta de bancos interesados y porque los precios que ofrecían resultaban desmesurados. Con ello se alivia sobremanera la difícil situación financiera de las eléctricas. Porque el déficit lo saldan (anticipan) las compañías productoras que tienen derecho a recuperarlo en años posteriores. Las compañías reflejan el déficit en sus cuentas de resultados como si fuera un préstamo a la tarifa eléctrica. Pero cada vez les costaba más obtener créditos para cubrir este hueco y el precio a pagar era cada vez mayor. Pero una vez que el Gobierno avala las emisiones renuncia a un arma de intervención frente a un sector en el que ni existe planificación ni compañías públicas.

En el citado RDL se establece (no por casualidad en el artículo 1.1) que no existirá déficit de tarifa a partir de 2013 y que este déficit deberá reducirse en los próximos años de forma escalonada. En 2009, deberá ser menor de 3.500 millones de Euros, en 2010 no podrá pasar de 3.000 millones y luego descenderá de forma continua hasta su desaparición. Esto asegura una significativa subida de los precios eléctricos en los próximos años una vez que las tarifas llamadas integrales van a desaparecer en julio de 2009 y dan paso a un sistema de precios máximos, muy probablemente similares a los que regulan el precio del gas natural, a los que se llamará Tarifa de Último Recurso

²¹Se escriben estas notas a mitad de junio de 2009

(TUR). Por señalar sólo un caso, el déficit que la Comisión Nacional de la Energía estimaba para este año era de 4.662 Millones de Euros, que deberán recortarse hasta 3.500 por imperativo de la nueva norma, lo que obliga a que la subida de tarifas de julio muy probablemente distará de ser moderada, pese a la bajada del mercado mayorista. Para los próximos años le confiere gran importancia a cómo se configure la TUR porque esto determinará la parte del déficit que pagará el sector industrial de nuestro país y que parte los usuarios domésticos, el sector servicios y las pymes. Una vez que el gobierno se ha desarmado ante las eléctricas, que han generado espectaculares beneficios en los últimos años en un sistema de teórica competencia, la pregunta es quién paga los platos rotos: la industria que vería incrementar los costes en un periodo de gran dificultad, o el resto de los usuarios a baja tensión, incluyendo los hogares que no se beneficien del bono, que serán la inmensa mayoría. La paradoja es que, como todo el mundo sabe (e incluso el RDL reconoce al indicar que “los peajes de acceso serán suficientes para cubrir la totalidad de los costes...”) los hogares y las pymes siempre han pagado cumplidamente por su electricidad, y ahora, pagarán más en los próximos años por un déficit que seguro no han generado.

Otra grandísima concesión al sector eléctrico es la supresión de la ley que permitía restar de sus ingresos los beneficios obtenidos por la asignación gratuita de los permisos (incorrectamente llamados derechos) de emisión de gases de efecto invernadero. Debido al mecanismo de oferta competitiva con que funciona el sistema eléctrico, las compañías han estado cobrando por unas emisiones de gases de efecto invernadero que habían conseguido de forma gratuita de la administración. La cantidad varía mucho porque el precio de la tonelada de CO₂ en el mercado europeo ha resultado muy volátil desde su creación, pero no resulta descabellado cifrarlo en unos 1.000 Millones de euros anuales. A partir del RDL “del bono social”, no será posible recortarles estos beneficios.

Otra consecuencia de calado de este RDL es la transferencia a los Presupuestos del Estado del sobre coste de los sistemas extrapeninsulares (Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla). Si se tiene en cuenta que el precio de la electricidad es único en todo el Estado y que sin embargo el coste de generación en los sistemas extrapeninsulares es mayor debido a sus singulares características se puede entender la existencia de este desfase entre ingresos y gastos de las eléctricas. Hasta ahora esto se pagaba por parte de todos los usuarios eléctricos, a partir de ahora se cargará de forma gradual contra el presupuesto del año posterior. En 2009 se pagará vía presupuesto el 17 % del total del sobre coste (estimado por la CNE en casi 1.300 Millones de Euros) y ese porcentaje crecerá gradualmente hasta representar el 100% en 2013. Esta medida es neutra desde el punto de vista social, pero significa reducir una señal vía precios eléctricos más altos, para facilitar el uso racional de la electricidad. Ambientalmente es regresiva.

Preocupado porque no se repita el boom de la energía solar fotovoltaica (en 2008 se instaló en nuestro país la mitad de toda la potencia fotovoltaica mundial y se superó ampliamente las presiones de esta energía del Plan de Energías Renovables), el RDL fija condiciones más severas y mecanismos adicionales de control para las energías renovables. Aunque algunas de ellas son razonables, otras constituyen una traba gratuita a su desarrollo.

En resumen, lo que el Gobierno presentó como un gran avance social ha sido en realidad una negociación con el sector eléctrico, en el que el gobierno ha realizado

grandes concesiones que se harán notar en los próximos años. ¡Un cuento un poco menos feliz de lo que nos contaron!

Esta detallada explicación intenta probar que, aunque existe un gran consenso sobre las bondades de la competencia, la intervención administrativa en el sector eléctrico es necesariamente muy grande. Es un hecho que los condicionantes ambientales son altísimos, obligando de facto a restringir, si se quiere respetar mínimamente el marco legal en vigor, el uso de muchas tecnologías. Es claro además que muchos supuestos mecanismos de abaratar costes tienen su correlato claro en el incremento del daño ambiental: son meras externalizaciones.

El sector eléctrico ha sido además un espacio especialmente opaco y complejo en el que se producen grandes transferencias de rentas que pasan desapercibidos a la práctica totalidad de la población. Podría decirse cáusticamente que en los periodos en que más se habla de competencia, es más aguda esta transferencia de recursos.

NUESTRA PROPUESTA

Frente a esta situación la propuesta de cambio debería pivotar sobre tres ejes básicos:

1) Vuelta a la presencia de los poderes públicos al mundo de la energía. Evidenciada en el retorno a la planificación con participación social en las actividades de generación eléctrica y en la adquisición de hidrocarburos. Supeditación de los mecanismos de mercado a la lógica social.

2) Enfoque de demanda en dicha planificación. El interés de una sociedad racional es consumir el mínimo de energía posible para conseguir la satisfacción del máximo de los servicios. Los segundos son los que proporcionan, dentro de ciertos márgenes, el bienestar material, mientras que la energía es un coste económico y un factor de generación de impacto ambiental. Como éste es el aspecto menos claro de los que proponemos volveremos más adelante sobre él con cierto detalle.

3) Sostenibilidad ambiental y social del suministro energético. Reducción unilateral de las emisiones de gases de efecto invernadero en la cuantía y al ritmo necesario para mantener el cambio climático dentro de los límites tolerables. Rechazo a las tecnologías de riesgo como las centrales nucleares. Apuesta por el ahorro, el uso eficiente de la energía y la promoción de las fuentes renovables. Empleos estables en las actividades energéticas y precios del suministro que no excluyan a nadie del suministro energético básico y que penalicen el consumo superfluo.

Más detalladamente entendemos que es necesario:

- Nacionalizar las redes básicas de suministro energético tanto de electricidad como de hidrocarburos. Explotación unificada bajo control social de la generación eléctrica y del suministro de hidrocarburos.

- Convertir cualquier ayuda pública que se produzca en el sector de la energía en participación en la propiedad de las empresas que la reciban.

- Vuelta a la consideración de servicio público para el suministro de electricidad y de hidrocarburos para canalizados por red para el sector doméstico.

-Planificación energética pensada desde un enfoque de demanda, elaborada con participación social, para conseguir la satisfacción de las demandas sociales de servicios energéticos con consumos energéticos tan bajos como sea posible. Sólo se instalarán centrales de generación basadas en fuentes no renovables cuando esté probado que no existen posibilidades de ahorro o de suministro a partir de fuentes renovables.

-Creación de una Compañía de Ahorro Energético (CAE) de titularidad pública y con presencia de los trabajadores y los agentes sociales para impulsar las políticas de ahorro y uso eficiente de la energía.

-Fijación de precios para los servicios públicos energéticos que cumplan tres requisitos: suficiencia para cubrir todos los costes de los procesos energéticos, incluyendo en ellos los costes sociales y ambientales estimados de acuerdo con el mejor conocimiento disponible; progresividad para disuadir el consumo superfluo y no privar a ningún habitante de la UE de los servicios energéticos básicos.

-Compromiso de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40% para 2020 con respecto a los niveles de 1990. Políticas de largo alcance para descarbonificar el suministro de energía.

-Reducción del consumo de energía primaria en la UE en un 30% en 2020 con respecto a los niveles actuales.

-Fijar un objetivo de que el 30% de la energía de la UE se base en fuentes renovables en 2020. Apuntar el objetivo de conseguir un suministro energético basado 100 % en energías renovables a partir de 2040.

-Transferencia tecnológica hacia los países pobres para contribuir a una limitación de sus emisiones de gases de invernadero en condiciones ventajosas y proyectos de mitigación de sus efectos como pago de la deuda ecológica contraída.

-Moratoria sobre todas las grandes redes europeas de transporte de energía hasta reevaluar su sostenibilidad.

-Renuncia a la construcción de nuevas centrales nucleares en Europa y preparación de un plan de desmantelamiento escalonado pero rápido de las que ahora funcionan. Renuncia a trasladar residuos radiactivos a países empobrecidos.

-Revisión de la Directiva sobre Grandes Instalaciones de Combustión para limitar las emisiones de la ya existentes de acuerdo con la mejor tecnología disponible.

-Revisión de todas las directivas de calidad del aire para incorporar a las mismas las recomendaciones de la Organización Mundial de la salud para reducir el impacto sobre la salud pública de estas emisiones.

-Renuncia a la entrega de fondos públicos para proyectos de dudosa eficacia (Investigación en fusión nuclear, enterramiento de carbono) para destinarlos a proyectos de ahorro energético, obtención de servicios energéticos eficientes o impulso de las energías renovables.

UNA POLITICA DE GESTION DE LA DEMANDA

Un tópico que posee indudable arraigo popular es la identificación del ahorro de energía con la penuria o la escasez. Por nuestra parte creemos que se cree esto porque se confunde energía y servicios energéticos. La distinción entre ambos términos no es meramente académica y tiene notables repercusiones prácticas. Un ejemplo puede ayudar a aclarar su significado.

Cuando encendemos una bombilla el servicio energético que deseamos es una cierta cantidad de energía luminosa (luz). Esa cantidad de luz puede obtenerse con consumos energéticos muy distintos. Si empleamos una bombilla incandescente ordinaria consumiremos tres veces más energía que si usamos un fluorescente ordinario y entre cuatro y cinco veces más que si empleamos una lámpara fluorescente compacta. En todos los casos el servicio es el mismo pero el consumo de energía no.

El interés de una sociedad racional es consumir el mínimo de energía posible para conseguir la satisfacción del máximo de los servicios. Los segundos son los que proporcionan, dentro de ciertos márgenes, el bienestar material, mientras que la energía es un coste económico y un factor de generación de impacto ambiental.

En general (podrían darse cientos de ejemplos más de distinción entre servicio y energía), las necesidades de servicios pueden satisfacerse con consumos variables de energía dependiendo de la "tecnología" empleada. Nuestra apuesta por tanto es por tecnologías eficientes de empleo de la energía.

Se da además la paradoja de que ahorrar energía es, dentro de márgenes muy amplios, mucho más barato que producirla, por lo que a las ventajas ambientales del ahorro hay que sumar las ventajas económicas.

La pregunta que se suscita entonces es porque no se ahorra energía en lugar de producirla. Las causas de esta aparente paradoja son varias, pudiéndose destacar las siguientes:

1) Las empresas energéticas solo obtienen beneficios vendiendo energía por lo que obviamente no tienen ningún interés en vender menos.

2) Los posibles actores desde el lado de la demanda, incluidos organismos gubernamentales, carecen de capital para reemplazar el consumo energético por dispositivos más eficientes. Estos dispositivos por lo general son más caros que los convencionales más ineficientes, pero el ahorro a lo largo de la vida útil compensa sobradamente la inversión inicial. En cualquier caso, la mejora de la eficiencia exige fuertes inversiones iniciales y no existen capitales para acometerlas.

3) En estrecha relación con lo anterior está lo que ha dado en llamarse el poder asimétrico del mercado o la pugna de David y Goliat. Las compañías de suministro energético poseen un enorme poder financiero, competencia en la planificación, conocimiento del mercado desde dentro y emplazamientos concentrados de producción. Los clientes, excepto las grandes industrias carecen de todo esto y no existen otros agentes económicos capaces de compensar este desequilibrio.

Por esto, mientras las compañías de suministros pueden aceptar períodos de amortización de sus inversiones que pueden ser de 15 años e incluso mayores (sobre todo en el sector eléctrico), los usuarios industriales los limitan a entre 3 y 5 años, o incluso inferiores, y los

pequeños negocios y los clientes domésticos no entienden -en general- de períodos de amortización. A lo que hay que añadir una muy desigual capacidad de presión de unos y otros por lo que casi todas las decisiones políticas se toman siempre en beneficio de los productores.

4) Los precios pagados por la energía no incorporan las externalidades, muy especialmente los tremendos impactos ambientales que producen, y son por tanto demasiado bajos, con lo que no estimulan a los consumidores al ahorro. Existen además muchos subsidios directos o encubiertos a los combustibles, presupuestos de investigación y desarrollo absolutamente volcados hacia la oferta energética...

5) Muchos consumidores ignoran las posibilidades que existen de ahorro de energía y toman muy frecuentemente decisiones inadecuadas. Esto es especialmente cierto en el caso de los usuarios domésticos. Entre ellos es frecuente además que quien tiene que realizar una inversión no siempre es el usuario final (como es el caso de muchas viviendas alquiladas), por lo que muchos ahorros sencillos no llegan a materializarse.

Como consecuencia de todo ello tenemos que el precio que la sociedad está pagando para satisfacer el nivel actual de servicios energéticos es muy superior al precio óptimo que se obtendría de combinar la oferta de energía y de ahorro en proporciones adecuadas. Para ello habría que abandonar la idea de que la demanda de servicios energéticos de los usuarios finales solo puede atenderse ofreciendo suficiente energía y sustituirla por otra en que dicha demanda pueda satisfacerse ofreciendo no solo energía, sino dispositivos que la ahorran o permiten un uso más eficiente de la misma cuando resulte ventajoso. Usando una terminología que cada vez es más popular, se trata de ofrecer simultáneamente kilovatios y "negawatios", en condiciones de competencia regulada.

Para que dicha competencia pueda darse en condiciones de igualdad es necesario que existan agentes económicos interesados en el ahorro y mejora de la eficiencia eléctrica que además tengan una dimensión, recursos financieros y conocimientos del mercado comparables a las actuales compañías energéticas. Es por ello que, hace años, propusimos la creación de una compañía pública de ahorro eléctrico (CAE) que a continuación pasamos a describir. No es muy difícil imaginar cuales habrían de ser las pautas de actuación para los restantes tipos de energía si hubiera la voluntad de actuar adecuadamente de acuerdo con un enfoque de demanda.

Los objetivos de la compañía aludida serían:

-Asesorar al gobierno en el establecimiento de planes energéticos nacionales realizados desde el punto de vista de la demanda energética.

-Implementar las medidas necesarias para la consecución de los ahorros previstos.

-Dinamizar el mercado de la eficiencia energética, de tal manera, que el mayor número posible de agentes económicos colaboren en la consecución de los objetivos marcados.

Para señalar cual debería ser el criterio rector a la hora de definir los objetivos de ahorro entendemos que debe realizarse todo aquel ahorro que resulte más barato que la producción de energía. Es una idea que quizá convenga precisar: Como se señaló anteriormente, los dispositivos que permiten una mayor eficiencia en el uso final de la energía o un ahorro de la misma son por lo general más caros que los convencionales. Además no todas las tecnologías de ahorro tienen el mismo coste, por lo que puede

definirse el ahorro como función del precio en que se incurre para adquirir los dispositivos que permiten que se realice. La demanda agregada, que no es sino la demanda tendencial menos los resultados de los planes de ahorro, resulta ser entonces función del coste que se esté dispuesto a satisfacer por el ahorro. Pues bien, la demanda a abastecer sería aquella en que el coste marginal del ahorro es igual al coste marginal de suministro de energía. En el coste marginal de suministro se tendrán en cuenta los costes ambientales. Con ello se atenderían las necesidades energéticas de la sociedad a un coste mínimo. Un esquema no muy alejado de los postulados de la economía neoclásica, repensados bajo una nueva óptica.

Resulta evidente que no es solo con motivo de la redacción de un plan energético cuando dicha compañía realiza estudios sobre la demanda, sino que continuamente debería analizar, conocer y actuar sobre el consumo de electricidad.

La compañía preceptivamente dispondrá de un programa especial dirigido a los sectores sociales con menor nivel de renta. Se pretende con ello que dichos sectores no se vean afectados por la posible elevación de los precios eléctricos, sino que, al disponer de tecnologías más eficientes, puedan obtener iguales servicios eléctricos finales a un precio igual o menor.

LADISLAO MARTÍNEZ LÓPEZ