

La crisis actual del mercado eléctrico y su regulación en España: Una oportunidad para reorientar el modelo energético



Foto de Miquel Ortega

Miquel Carrión Molina*

El uso energético de la electricidad es relativamente reciente en nuestra sociedad. Desde la creación de la primera empresa eléctrica en España (Barcelona, 1881) o las primeras conexiones de centrales hidroeléctricas para abastecer a aglomeraciones urbanas (a principios del siglo xx), la generación, transporte y consumo de electricidad no han dejado de crecer hasta nuestros días. Aunque ha cambiado mucho el panorama tecnológico, económico y geopolítico desde entonces, se sigue constatando que el modelo vigente en la actualidad es la producción eléctrica en grandes instalaciones y el transporte y la distribución de su electricidad a grandes distancias para satisfacer cualquier uso que demande el consumidor final. La perpetuación de este modelo ha sido posible en un mercado eléctrico regulado y bajo unos criterios de funcionamiento del sistema eléctrico determinados. Si resultase que los funda-

mentos o resultados del mercado y del funcionamiento del sistema son más que cuestionables, como se pretende afirmar en el presente texto, probablemente nos encontramos ante la inercia de un modelo que sólo satisface a los cuantiosos intereses económicos creados en este sector, pero que está técnicamente caducado y supondrá, en breve, un grave lastre para un futuro desarrollo posible.

No hace falta mencionar, puesto que muchos análisis detallados ya se realizan al respecto, lo imprescindible que resulta —en términos socioambientales y económicos— reformar el actual modelo de consumo energético, pero sí conviene recordar el papel trascendental que la regulación del mercado y del sistema eléctrico deben y pueden tener en esta reforma, pues no parece que sea una reclamación tan extendida como debiera. Cabe enfatizar que la regulación del mercado y del sistema eléctrico son las «reglas de juego» que definen y estructuran a los agentes que intervienen en el sector, establecen las condiciones bajo las que deben desarrollar su

* Asesor ambiental

actividad y pautan el funcionamiento del mercado de la electricidad en general y de la formación de precios en particular, entre otras muchas cuestiones.

En este sentido es lamentable constatar que actualmente en España la regulación del mercado de la electricidad no se está aprovechando como herramienta para tender a modelos más sostenibles. Contrariamente, el mercado de la electricidad está desde hace años sumido en una clara situación de descontrol. Así, se puede observar que las últimas modificaciones legislativas, en lugar de ser medidas activas, planificadas y consensuadas para promover un cambio de modelo eléctrico, han sido básicamente medidas reactivas para frenar los abusos en el mercado por parte de las grandes compañías.¹ Mientras se reclaman genéricamente fórmulas de «gestión de la demanda» el modelo de mercado de la electricidad y su regulación —que son las herramientas originalmente previstas para gestionar la oferta y la demanda— están sumidas en un considerable desconcierto.

En 1996 España decidió liberalizar el sector eléctrico. Se redactó la actual Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y ante un nuevo mercado abierto a la competencia, a través de la firma del Protocolo Eléctrico, se ofrecieron compensaciones multimillonarias a las grandes eléctricas para compensar las inversiones hasta entonces realizadas (los llamados Costes de Transición a la Competencia por valor de 12.000 millones de euros).² Lo que en principio debieran haber sido unas reglas de juego para dibujar un mercado eléctrico económicamente eficiente han derivado en la necesidad de un intervencionismo discrecional por parte del Estado —en absoluto programado ni planificado— para evitar abusos e ineficiencias demasiado desproporcionadas. En otras palabras, decepción para los liberales porque el mercado está siendo incapaz de funcionar transparente y óptimamente, y decepción para los intervencionistas porque lo que se está haciendo no dejan de ser actuaciones parciales e intervenciones alejadas de cualquier planificación deseable.

Es necesario observar sencillos ejemplos de esta situación, como el déficit de tarifa, para tomar consciencia de las dimensiones que tiene. Dado que la electricidad se considera un bien esencial (aunque esta cualidad de interés público no depende de su finalidad ni de la cantidad de consumo) para determinados consumidores —como los particulares, ilumi-

nación pública o diversos sectores industriales— el Estado define anualmente, por ley, una tarifa de consumo por cada Kwh consumido. La ley obliga a que sean los distribuidores de electricidad los que subministren electricidad a estos consumidores a la tarifa que dicta el Estado, pero paralelamente se obliga a que estos distribuidores compren diariamente la electricidad al precio de mercado que establece el Pool (el mercado eléctrico diario). Estas obligaciones hacen incurrir a las empresas distribuidoras en un déficit muy significativo, que cubre el Estado, y que es lo que se llama el «déficit de tarifa». Dado que sorprendentemente en ningún caso los criterios de diseño de la tarifa tienen que ver con la realidad del precio de la energía (que sí se contemplan en el precio del mercado diario), este déficit ha llegado en el 2006 a ser de 3.830 millones de euros, que los consumidores de los próximos 14 años (hasta el 2020) vamos a tener que pagar con unos intereses de acuerdo con los incrementos del Euribor.³ Cabe apuntar que sólo durante el mes de enero de 2006 el déficit llegó a ser de 600 millones de euros.

Al margen de responsabilizar a las eléctricas de llevar a cabo posiciones dominantes y manipuladoras del mercado, no cabe duda de que es paradójico que por un lado se lleve a cabo un debate sobre si se internalizan —o sobre cómo se internalizan— los costes del consumo de determinados combustibles como los fósiles o nucleares; y por otro lado, el sistema se encarga de eliminar la señal más elemental para modular el consumo: el precio del mercado convencional, trasladando el sobre coste del incremento del precio del petró-

¹ Tómese como ejemplo el Real Decreto Ley 3/2006, de 24 de febrero, por el que se modifica el mecanismo de casación de las ofertas de venta y adquisición de energía presentadas simultáneamente al mercado diario e intradiario de producción por sujetos del sector eléctrico pertenecientes al mismo grupo empresarial.

² Tanto la forma de cálculo de estos Costes de Transición a la Competencia, como sus mecanismos de retribución y control han sido técnicamente muy cuestionados. De hecho, sin demasiadas explicaciones numéricas, han sido eliminados por el reciente Real Decreto Ley 7/2006, de 23 de junio por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético.

³ Real Decreto 809/2006, de 30 de junio, por el que se revisa la tarifa eléctrica a partir del 1 de julio.

leo indiscriminada y uniformemente a las generaciones futuras a través de próximas facturaciones.

Otro ejemplo ilustrativo de que el modelo no sirve es la desaparición de las empresas comercializadoras. Según el modelo actual las empresas comercializadoras debieran acabar siendo la única intermediaria entre generadores de electricidad y compradores de forma que los consumidores puedan elegir, pero —debido a la mencionada estructura tarifaria— estos agentes han sido eliminados «de facto», incluyendo tanto a las compañías dependientes de los grandes grupos como a los que tenían como significación comercial la venta de electricidad procedente de fuentes renovables. O sea, debido a la presencia de tarifas reguladas a unos precios sustancialmente más bajos que los del mercado, la comercialización de electricidad y la elegibilidad de suministrador han desaparecido como opción.

La cuestión no es defender, ni mucho menos, el modelo que debiera estar funcionando según lo actualmente dispuesto en la legislación, sino constatar que el modelo actual falla estrepitosamente y que, por lo tanto, es un momento excepcional para una reforma integral del mercado eléctrico y su regulación de forma que se tenga en cuenta la nueva realidad económica, tecnológica, social y ambiental. Aparte de la expuesta ineficiencia asociada a la tarifa, el mercado eléctrico y su regulación están sometidos a muchas otras inconsistencias que diagnostican los expertos: ausencia de capacidad de control y de gestión de la demanda eléctrica por inexistencia de contadores horarios; falta de control de las pérdidas en el transporte y la distribución de electricidad entre la generación y su destino, por lo que no hay señales de localización óptima para la producción eléctrica en la red; ausencia de certificación del origen de la energía para permitir su selección; falta de incentivos a la generación distribuida; ausencia de priorización en la conexión de electricidad procedente de fuentes renovables; ausencia de tarifas progresivas; y un largo etcétera.

El diseño y la regulación del mercado eléctrico son complejos y hasta ahora han estado restringidos a sectores y profesionales muy especializados. Este reducido número de agentes que intervienen, así como sus objetivos, estrictamente económicos y relacionados con las prestaciones de servicio, son los que probablemente han permitido que durante años los criterios ambientales no hayan sido debidamente atendidos, y que ahora estemos sometidos a una inercia, fruto de intereses económicos particulares, y en ningún caso siguiendo un modelo planificado ni deseado. No es baladí que la Ley del Sector Eléctrico no mencione ni una sola vez la palabra «sostenibilidad» o «medio ambiente».

Al inicio de la actual legislatura el gobierno encargó la redacción de un Libro Blanco sobre los aspectos regulatorios de la electricidad.⁴ Entre sus contenidos hay numerosas e interesantes propuestas que podrían ser aplicables para paliar las inconsistencias del actual mercado regulado, e incluso se les podría acentuar el contenido ambiental, pero desgraciadamente buena parte de los debates han sido congelados. De hecho la ley del sector eléctrico tan sólo se ha modificado mediante Reales Decretos Ley y leyes de medidas urgentes colaterales de diversos ámbitos, por lo que el debate sobre el Libro Blanco y los objetivos que perseguía sigue pendiente y todavía no ha habido un ápice de debate parlamentario al respecto. La dimisión del actual Secretario General de Energía en el mes de septiembre —el máximo responsable en política energética— o el cese hace casi un año del director general del Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía (IDAE), ambas en un clima de cierto ocultismo, pueden ser interpretados claramente como síntomas de una línea política de trabajo poco clara y poco organizada.

La inminente necesidad abrir un debate público sobre el nuevo marco regulatorio, debido, además de a las razones expuestas, a la necesidad de transponer la normativa europea sobre el mercado interior de la electricidad, debería ser aprovechada con intensidad por parte de colectivos ambientales, científicos y técnicos para convertir a la regulación del mercado y del sistema eléctricos en herramientas para conducir el modelo energético hacia la sostenibilidad.

⁴ Libro Blanco sobre la Reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España, coordinado por José Ignacio Pérez Arriaga y que finalizó en junio de 2005.