

ZOOM Económico

Hacia un sector eléctrico sostenible

Juan Delgado^{1*}

2012 / 04

Las claves

- ✓ La reforma del sector eléctrico español es una tarea urgente. Dicha reforma no sólo debe resolver el llamado “déficit tarifario” sino que fundamentalmente debe establecer una senda regulatoria que garantice la eficiencia y la des-carbonización futura del sector eléctrico.
- ✓ La reforma debe girar en torno a tres ejes: La potenciación de los mecanismos de mercado en la determinación de los precios, un plan de des-carbonización del sector eléctrico a largo plazo y el establecimiento de mecanismos que garanticen el suministro y la sostenibilidad futura del sector.
- ✓ Una reforma parcial y sin objetivos a largo plazo no garantiza la sostenibilidad futura del sector y no es más que el preludio de una nueva reforma en un contexto más complejo. La reforma que el sector necesita es más ambiciosa y no puede quedarse en una mera reforma fiscal con fines recaudatorios.

¹ * Agradezco a Javier Hombría por sus sugerencias y comentarios y a Laura Manzanares por su colaboración en la elaboración de gráficos y búsqueda de datos para este artículo.

“

La verdadera reforma que el sector eléctrico español necesita requiere de una visión de conjunto y de largo plazo.

”

1. Introducción

La reforma del sector eléctrico español es una tarea urgente. Dicha reforma no sólo debe resolver de una vez por todas el llamado “déficit tarifario”, tal y como pretende hacer el anteproyecto de la reforma energética anunciado el viernes 14 de septiembre, sino que fundamentalmente debe establecer una senda regulatoria que garantice la eficiencia y la des-carbonización futura del sector eléctrico. Los ejes de esta reforma regulatoria deben ser: unos precios resultantes de las condiciones de mercado, una senda de des-carbonización a largo plazo y el diseño de mecanismos de coordinación de políticas energéticas y medioambientales que garantice la continuidad del suministro.

Los grandes retos del sector eléctrico no se resuelven de un día para otro. Los objetivos de alcanzar un sector eléctrico que responda a la demanda de forma competitiva y que reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero requieren de un marco regulatorio y de un sistema de incentivos estables a largo plazo con la vista puesta en el 2050 o más allá. La inflación regulatoria de la última década ha pecado de cortoplacismo y no ha logrado dotar de estabilidad y coherencia regulatoria a un sector que tanto las necesita. La nueva (y enésima) reforma sigue el mismo camino: trata de resolver a corto plazo los problemas más acuciantes del sector pero sin garantizar la sostenibilidad futura del mismo.

La verdadera reforma que el sector eléctrico español necesita requiere de una visión de conjunto y de largo plazo, de un amplio debate que involucre a todas las partes (gobierno y reguladores, empresas, consumidores y sociedad civil) y de una solución de consenso junto con un compromiso de estabilidad a largo plazo. Los atajos, los parches y las urgencias no suponen más que un paréntesis hasta la próxima reforma cuando los problemas se hayan agravado y las soluciones sean más costosas.

2. El sector eléctrico hoy: ¿un laberinto regulatorio sin salida?

La regulación del mercado eléctrico tras su liberalización en 1997¹ se ha caracterizado por la falta de coherencia y los continuos cambios regulatorios resultado

¹ Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico que transpone la Directiva 96/92/CE de 19 de diciembre de 1996.

de un alto nivel de intervencionismo de los distintos gobiernos. **La incompleta liberalización inicial y la sucesión de medidas regulatorias posteriores han configurado un laberinto regulatorio** que lastra la evolución futura del sector². Hoy en día, nos encontramos con un sector eléctrico con unos precios finales que no reflejan la evolución del mercado, un sistema de promoción de las energías renovables insostenible y una sobrecapacidad del sector provocada en parte por el diseño regulatorio.

2.1. El mercado eléctrico español: un mercado sin precios de mercado

En España los precios minoristas de la electricidad no han seguido la evolución de los precios mayoristas. La sujeción de los precios minoristas a una regulación que ha determinado que sigan una senda distinta a la de los mayoristas, ha supuesto una señal errónea que obstaculiza el comportamiento óptimo de los agentes. Esta disociación entre precios mayoristas y minoristas ha causado el denominado “déficit tarifario” que constituye una deuda reconocida a los comercializadores por la diferencia entre el coste real de la energía y el precio percibido (ver Cuadro 1 para una descripción más detallada sobre el déficit tarifario).

Los precios de los clientes industriales se mantuvieron relativamente estables hasta 2004, cuando comenzaron a subir con independencia del comportamiento de los precios mayoristas. Mientras que en 2011 los precios mayoristas se encontraban un 30 por ciento por encima de los precios de 2002, los precios finales para los clientes industriales habían aumentado un 70 por ciento. Sólo entre 2004 y 2011 los precios industriales han crecido un 64 por ciento (Ver gráfico 1). Las tarifas pagadas por los clientes residenciales también se mantuvieron relativamente estables entre 2002 y 2007 y comenzaron a aumentar de forma significativa a partir de 2007. Entre 2007 y 2011 las tarifas residenciales han aumentado un 74 por ciento mientras que las mayoristas tan solo lo han hecho un 26 por ciento (si bien su variabilidad ha sido mayor). Esta tendencia no se ha observado en otros países donde la evolución de los precios minoristas ha estado más en línea con los mayoristas (Véase por ejemplo la evolución de precios mayoristas y minoristas en el Reino Unido en el gráfico 2).

² Para una revisión de la evolución de la regulación del sector eléctrico y de sus inconsistencias ver por ejemplo Paulina Beato y Juan Delgado, 2007, *Algunas Asignaturas Pendientes de la Regulación del Sector Eléctrico Español en Energía y Regulación*. (J.L. García Delgado y J.C. Jiménez, eds.). Aranzadi Civitas. y Claude Crampes y Natalia Fabra, 2005. “The Spanish Electricity Industry: Plus ça change,” *The Energy Journal*, International Association for Energy Economics, vol. 0(Special I), p. 127-154.

“

La incompleta liberalización inicial y la sucesión de medidas regulatorias posteriores han configurado un laberinto regulatorio.

”

La evolución de los precios minoristas en los últimos años se justifica en base a dos factores:

- a) Por un lado, el precio durante los años anteriores había sido artificialmente bajo provocando lo que se conoce como “déficit tarifario” (la diferencia entre el coste real de la energía y el precio pagado por los consumidores. Ver Cuadro 1). Los aumentos recientes de la tarifa eléctrica han respondido a la necesidad de adaptar el precio final de la energía a su coste tras varios años de estancamiento de los precios finales y de crecimiento del déficit de tarifa.³
- b) Por otro lado, un aumento de los costes de generación derivado del creciente papel de las energías renovables (Ver gráfico 3). El coste de la mayor parte de las fuentes de energías renovables es superior a las fuentes de energía convencional. Su financiación requiere un sobreprecio que ha hecho aumentar la factura eléctrica.

2.2 La expansión insostenible de las energías renovables

La des-carbonización del sector eléctrico es un proceso necesario para garantizar la sostenibilidad del planeta. El sector eléctrico supone más del 20 por ciento de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de España. Las medidas de des-carbonización del sector eléctrico son una pieza fundamental en cualquier política de lucha contra el cambio climático.

En este contexto España ha adquirido el compromiso de alcanzar el objetivo del 40 por ciento de generación de electricidad por medio de energías renovables para 2020 (dentro del objetivo global del 20 por ciento del total de la energía). El proceso de des-carbonización no acaba sin embargo en el 2020 y cualquier esquema de incentivos a la des-carbonización debe mantener las miras más allá de 2020.

España ha mostrado una evolución muy favorable en los últimos años en esta dirección pasando de un 17.5 por ciento de la generación de electricidad basada

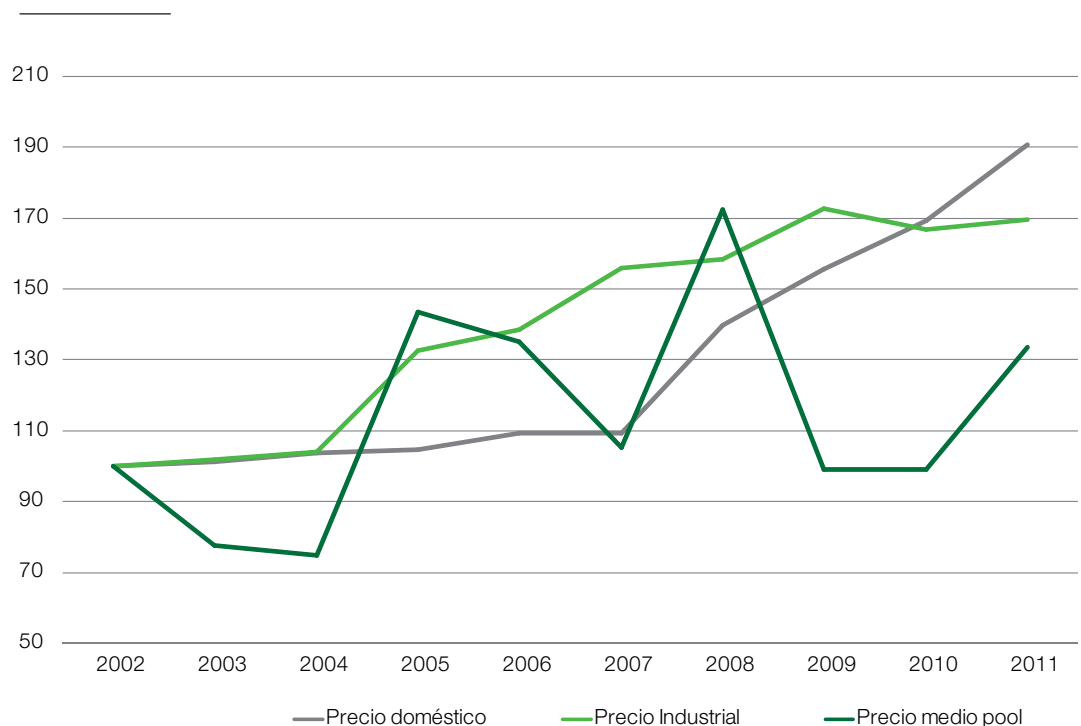
³ El Real Decreto 1432/2002 fijaba una tasa de crecimiento máxima permitida a las tarifas que era totalmente independiente de la evolución de los costes realmente incurridos. El RD preveía una repercusión de los costes a los consumidores futuros. El déficit se ha ido acumulando a lo largo de los años a pesar de las iniciativas para atajarlo alcanzando en 2012 una cifra acumulada de 25.000 millones de euros. En el primer trimestre de 2012 el déficit fue de 1.353 millones de euros cuando la Ley 14/2010 limitaba a 1.500 millones el déficit permitido para todo el 2012.

“

Los sucesivos esquemas de apoyo a las energías renovables han demostrado ser insostenibles.

”

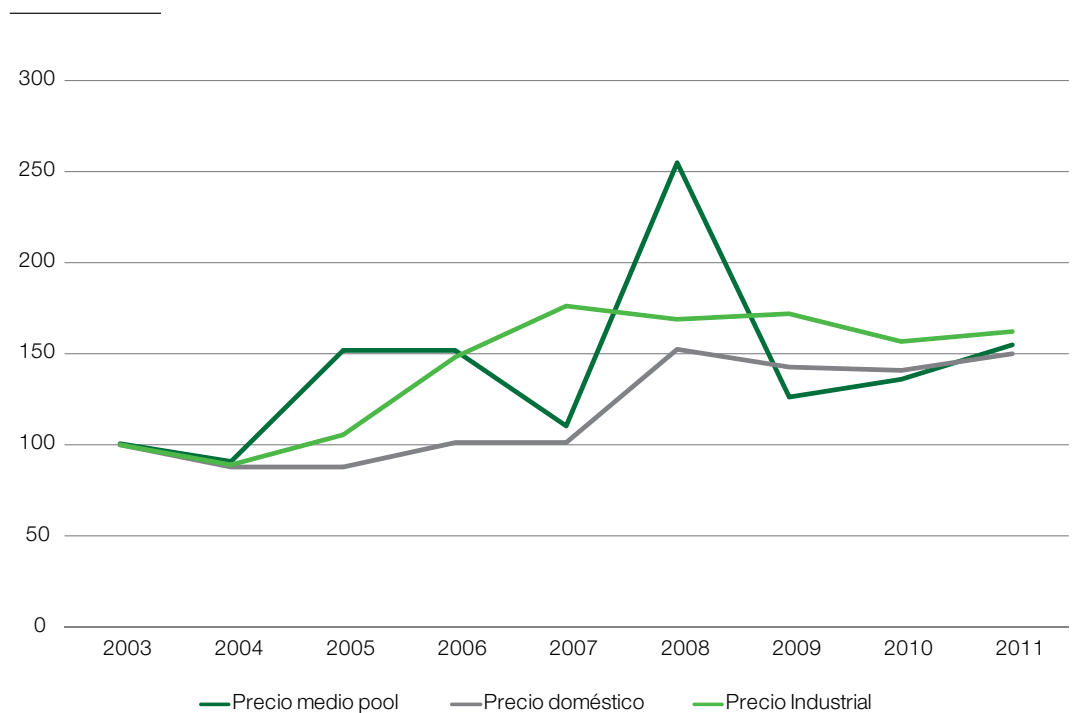
Gráfico 1. Precios mayoristas y minoristas de la electricidad en España (2002=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y OMIE.

en energías renovables en el año 2006 al 33 por ciento en 2010 (Ver gráfico 4). España se encuentra mejor posicionada que otros países europeos en el cumplimiento del objetivo parcial de 2020 (Ver gráfico 5). Sin embargo, **los sucesivos esquemas de apoyo a las energías renovables han demostrado ser insostenibles:** el pobre diseño de los mismos ha provocado un crecimiento superior al previsto de las energías renovables y con ello un rápido encarecimiento de la factura eléctrica. Este crecimiento excesivo ha terminado por hacer colapsar el sistema: en enero de 2012 el gobierno decidió suprimir los esquemas de ayudas a nuevas instalaciones y planea en la actualidad medidas que pueden suponer un recorte de las primas a las instalaciones existentes. Hasta la fecha, no se ha diseñado un nuevo esquema que garantice la continuidad del proceso de des-carbonización del sector eléctrico y el cumplimiento de los objetivos climáticos a los que España se ha comprometido. La incertidumbre vuelve al sector de las renovables español tras la burbuja que se ha registrado en estos últimos años.

Gráfico 2. Precios mayoristas y minoristas de la electricidad en el Reino Unido (2003=100)



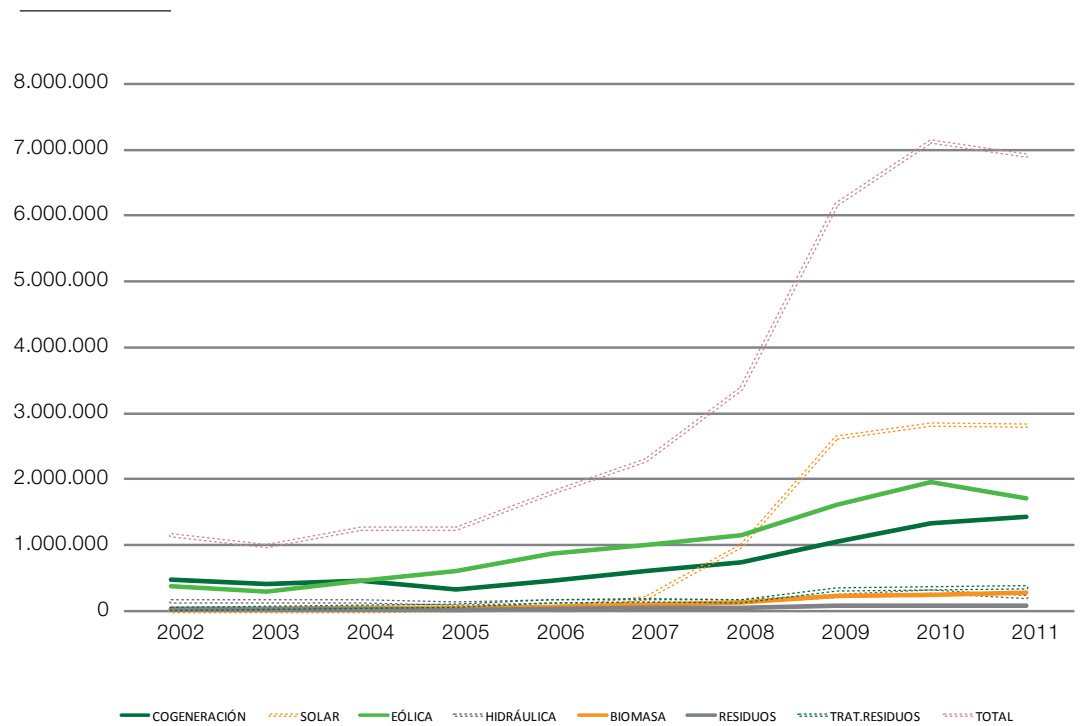
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y London Energy Broker's Association.

2.3 La (sobre)inversión en capacidad de generación

El sector eléctrico español presenta un ratio entre capacidad y consumo muy superior al de otros países de la UE (Ver gráfico 6). Es cierto que el ratio entre capacidad y consumo no refleja de forma certera la posible existencia de un exceso de capacidad. Hay otros factores que influyen a la hora de determinar si existe sobrecapacidad o no en el sistema tales como la composición del mix de capacidad instalada (cuanto mayor sea la capacidad de las renovables, mayor deberá ser el ratio entre capacidad y consumos para garantizar el suministro), la pluviosidad o la volatilidad de la demanda. Sin embargo, los ratios de España, aun partiendo de niveles similares en el año 2000 al de países de nuestro entorno, han crecido muy por encima de la media europea en esta última década⁴. Este exceso de capacidad ha sido provocado fundamentalmente por tres factores relacionados con la oferta:

⁴ En Portugal el ratio entre capacidad y consumo ha seguido una evolución similar a la española.

Gráfico 3. Evolución de las primas del régimen especial.

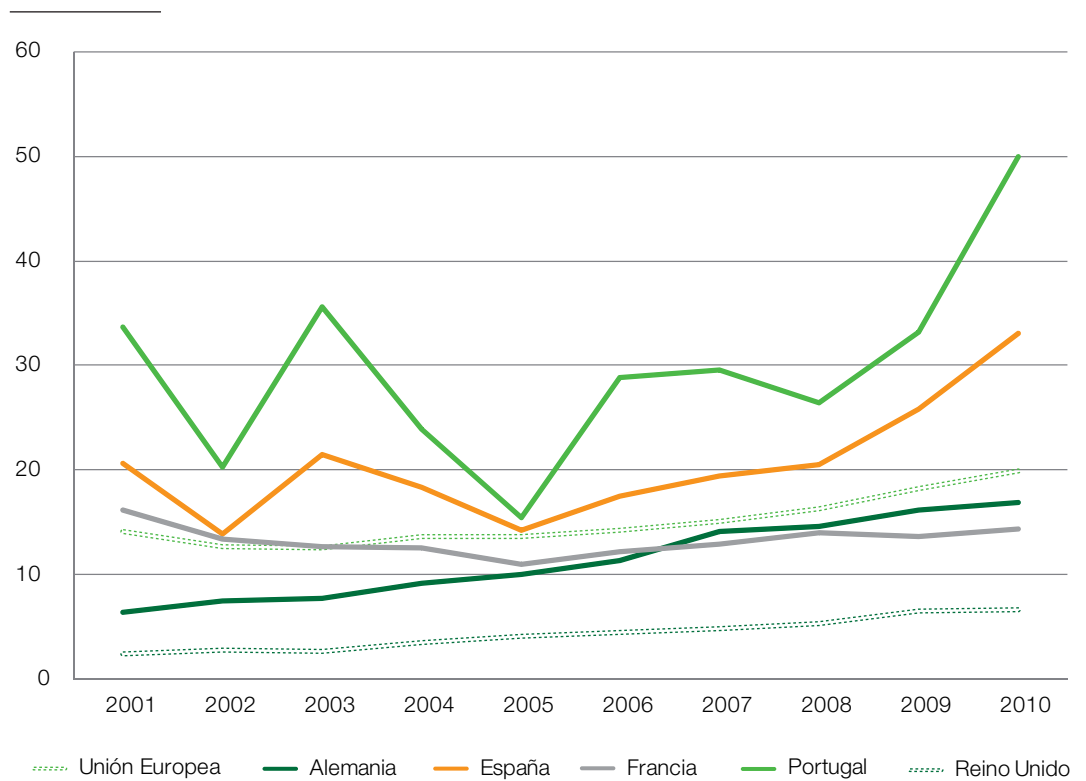


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CNE

- a) La elevada inversión, sobre todo en ciclos combinados, llevada a cabo durante las dos últimas décadas. Entre 2002 y 2007 se instalaron en España 21.000 MW de capacidad en ciclos combinados que supusieron la mitad de la nueva capacidad total instalada entre 2000 y 2009.
- b) La priorización de la generación de las centrales térmicas que utilicen carbón nacional⁵ que resulta en una ineficiencia económica y medioambiental. La cuota de la generación térmica sobre la generación pasó del 7 por ciento en 2010 al 11 por ciento en 2011 mientras que el porcentaje de generación con ciclos combinados pasó del 15 al 11 por ciento.
- c) El elevado crecimiento de las energías renovables que tienen preferencia sobre otras tecnologías a la hora de entrar en el sistema y cuyo peso casi

⁵ El Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se crea el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro (modificado por el Real Decreto 1221/2010, de 1 de octubre) establece mecanismos de promoción del carbón nacional en la generación de electricidad.

Gráfico 4. Evolución de la participación de energías renovables en la generación de electricidad.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

se ha duplicado en el último lustro pasando del 17.5 por ciento en el año 2006 al 33 por ciento en 2010 (ver gráfico 4).

A ello se añade un cuarto factor de demanda que es el descenso de la demanda durante los últimos años por efecto de la crisis. La demanda de electricidad en España ha caído cerca de un cuatro por ciento entre 2008 y 2011.

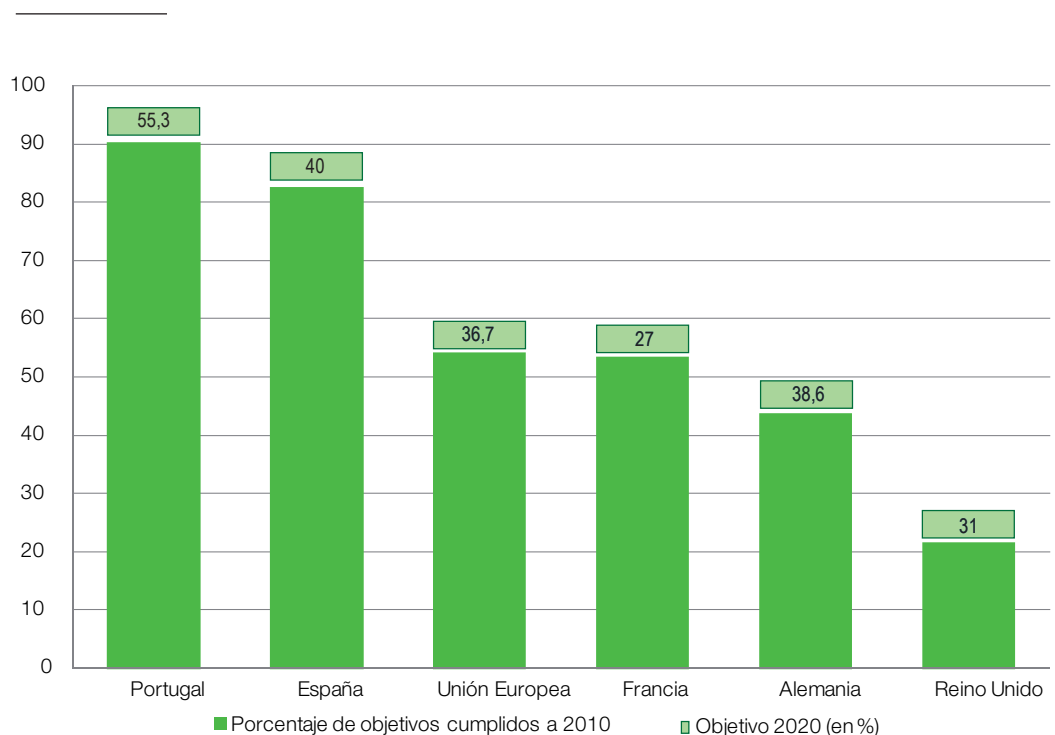
La situación de España es muy diferente a la de otros países de nuestro entorno. En el Reino Unido por ejemplo la relación entre capacidad y demanda es muy inferior (ver gráfico 6) y, tal y como describe el Libro Blanco para la Reforma del Mercado Eléctrico, "existe cierto riesgo de infra-inversión en el medio plazo ya que un 25 por ciento de la capacidad de generación (principalmente nuclear y de carbón) se cerrará en los próximos 10 años y será necesario construir al-

“

Los incentivos a la inversión en nueva capacidad convencional no parecen necesarios hoy en día.

”

Gráfico 5. Objetivos de generación de electricidad con renovables 2020 y grado de cumplimiento a 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

rededor de 20 nuevas centrales y realizar ingentes inversiones de actualización de la red”⁶.

En España, la inversión en nueva capacidad convencional se ha estancado en los últimos años y no serán necesarias grandes inversiones en nueva capacidad en la próxima década. La probable ampliación de la vida de las centrales nucleares y el exceso de capacidad convencional serán suficientes para cubrir la recuperación y el crecimiento de la demanda en el corto y medio plazo. **Los incentivos a la inversión en nueva capacidad convencional no parecen necesarios hoy en día** pero sí que es necesario que existan mecanismos de incentivo a la inversión que se activen en caso de que el mercado no produzca los incentivos suficientes.

Es cierto que el creciente papel de las energías renovables y su intermitencia requiere de apoyo de otras tecnologías para cubrir aquellas franjas horarias en

⁶ Planning our electric future: a White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity. UK Department of Energy and Climate Change. July 2011.

las que no estén activas las energías renovables. Ese soporte está garantizado en la actualidad por la existencia de sobrecapacidad en el sistema pero es posible que en el futuro la interacción entre los mecanismos de apoyo a las energías renovables y el mercado liberalizado eléctrico pudiera no incentivar un nivel óptimo de inversión.

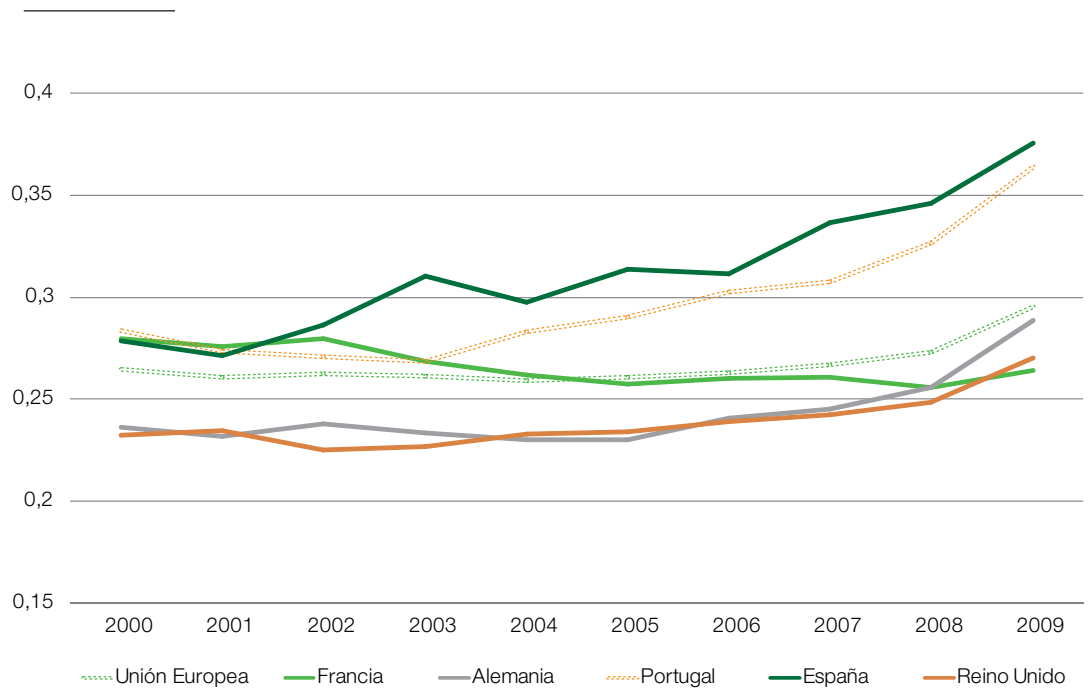
3. Ingredientes para una reforma sostenible

La regulación del sector eléctrico español presenta varias carencias que han dado lugar a una situación que no garantiza un futuro sostenible del sector. El objetivo de una reforma del sector eléctrico debe ser reconducir el sector eléctrico hacia una senda sostenible tanto desde un punto de vista económico como medioambiental. Ello requiere de un análisis global del sector y una visión a largo plazo y sobre todo separar las medidas destinadas a corregir los errores regulatorios del pasado de las medidas encaminadas a crear un escenario futuro sostenible. Es decir, en primer lugar la reforma no puede centrarse en la financiación del déficit tarifario pasado y descuidar la sostenibilidad futura del sector, tal y como hace la propuesta de reforma presentada por el Gobierno. En segundo lugar, las medidas destinadas a la financiación del déficit pasado no deben entorpecer el planteamiento de un escenario futuro sostenible. Una reforma centrada en la resolución del déficit tarifario, como la que se ha planteado, no creará las condiciones apropiadas para la garantía de suministro, la eficiencia económica y la lucha contra el cambio climático.

La reforma del sector eléctrico debe girar en torno a un plan estratégico a largo plazo que garantice la provisión de energía de forma competitiva, el suministro eléctrico y la des-carbonización del sector eléctrico⁷. Este plan debe servir como eje conductor para las distintas medidas que requiere el sector eléctrico

7 Por ejemplo, el gobierno británico publicó en 2007 "Meeting the Energy Challenge: A White Paper on Energy" que establecía la estrategia energética doméstica e internacional en el largo plazo del gobierno. El libro blanco de 2011 "Planning Our Electric Future: A White Paper For Secure, Affordable And Low-Carbon Electricity" sirvió como base a la reforma del sistema eléctrico británico. En España existe el precedente del Libro Blanco sobre la Reforma del Marco Regulatorio de la Generación Eléctrica en España (2005) que, si bien se limitaba al sector eléctrico y prestaba escasa atención a la des-carbonización del mismo, era un buen ejemplo de estrategia reformista. La oportunidad planteada por el Libro Blanco para abrir el debate y buscar soluciones fue finalmente desaprovechada.

Gráfico 6. Evolución del ratio capacidad/consumo de electricidad.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IEA

de forma que la regulación sea coherente y avance en una dirección común. Dicho plan estratégico no debe entenderse como un instrumento de planificación del futuro del sector eléctrico sino como una garantía de que la regulación del sector eléctrico va en la dirección correcta y es coherente.

A la vista de los hechos identificados en la sección anterior, los ejes de este plan estratégico deberían ser tres:

1. La potenciación de los mecanismos de mercado en la determinación de los precios mayoristas y finales de la energía con el fin de promover la eficiencia económica y la asignación óptima de los recursos.
2. Un plan de des-carbonización del sector eléctrico que garantice una senda sostenible, con la vista puesta en 2050.

3. La articulación de mecanismos de coordinación y corrección entre instrumentos de política energética para garantizar la sostenibilidad futura del sector.

3.1 La potenciación de los mecanismos de mercado en la determinación de los precios de la electricidad

Los mercados, en ausencia de los llamados fallos de mercado, garantizan una asignación óptima de los recursos y promueven la toma de decisiones correctas por parte de los agentes. Es por ello que, cuando sea posible, la reforma del sector eléctrico debe primar la preponderancia de los mecanismos de mercado en la determinación de precios e incentivos.

Los precios finales de la electricidad deben determinarse por mecanismos de mercado en base a las condiciones de oferta y demanda. Ello implica poner fin a las intervenciones administrativas que limitan la formación de los precios finales y distorsionan el precio de mercado. Para ello, se deben potenciar los mercados mayoristas de electricidad eliminando los sesgos a favor de algunas tecnologías (como las medidas a favor del uso del carbón nacional adoptadas en 2010). Asimismo, se debe potenciar la formación de precios mayoristas del gas por mecanismos de mercado. El gas es un importante insumo en la generación de energía eléctrica y, en la actualidad, sus precios siguen en gran medida ligados a los precios del petróleo sin que exista un verdadero mercado líquido de gas. Por último, se debe garantizar una correcta traslación de los precios mayoristas a los minoristas eliminando trabas administrativas y se deben determinar de forma apropiada aquellos costes del sistema ajenos a las fuerzas del mercado así como garantizar su recuperación.

La formación de precios de la electricidad debe desligarse de la solución al déficit tarifario acumulado cuya solución no debe lastrar el futuro del sector. El tratamiento del déficit tarifario acumulado y el proceso de formación de precios de la electricidad deben analizarse de forma independiente.

Una correcta formación de los precios de la electricidad garantiza que los consumidores hacen de la misma un uso eficiente al tiempo que envía las señales apropiadas de inversión a las empresas del sector. Un sistema de determinación de precios no sometido a arbitrariedades administrativas elimina la incertidumbre regulatoria y favorece la toma de decisiones eficientes por parte de los agentes.

“

La política energética no debería utilizarse como mecanismo de redistribución.

”

La determinación del precio de la electricidad por mecanismos de mercado con los recargos apropiados para cubrir otros costes del sistema es compatible con la existencia de tarifas sociales para los consumidores más desfavorecidos. Sin embargo, la aplicación de dichas tarifas debe limitarse a casos excepcionales y tasados. **La política energética no debería utilizarse como mecanismo de redistribución** de los recursos a los sectores poblacionales más desfavorecidos por dos motivos: 1) existen herramientas políticas más eficientes, y 2) la distorsión por injerencia regulatoria acarrea graves problemas en cuanto a la toma de decisiones de los agentes económicos.

3.2 Un plan sostenible de des-carbonización del sector eléctrico

La lucha contra el cambio climático exige la progresiva des-carbonización del sector eléctrico que supone más del 20 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero en España. Este es un proceso de largo plazo que debe implicar por tanto una estrategia de largo plazo que garantice su continuidad y sostenibilidad económica al tiempo que suficientemente flexible para poder adaptarse a posibles contingencias o nuevos desarrollos tecnológicos. Este proceso no puede estar sujeto a vaivenes políticos. España ha logrado grandes avances en la promoción de energías renovables pero el esquema de apoyo a las mismas se ha demostrado insostenible. **El despliegue de las energías renovables debería quizás haberse producido de forma más pausada y económicamente sostenible** sin que ello conlleve la desviación de los objetivos de largo plazo.

De nuevo, la dilución de las políticas de promoción de las energías renovables en el debate sobre la política industrial o sobre el déficit tarifario ha perjudicado gravemente a una política cuyo objeto principal debe ser la reducción de gases de efecto invernadero. La promoción de las energías renovables no puede estar ligada a la evolución del déficit tarifario ni formar parte de políticas industriales pasajeras. La des-carbonización de la economía es una obligación con las generaciones futuras sin que ello conlleve que no se lleve a cabo a través de los instrumentos más efectivos en términos de coste-beneficio.

La des-carbonización del sector eléctrico debe llevarse a cabo mediante la coordinación de dos instrumentos:

1. Un esquema de promoción y apoyo de las energías renovables que sea sostenible en el largo plazo, al tiempo que flexible para incorporar nuevos

“

El despliegue de las energías renovables debiera quizás haberse producido de forma más pausada y económicamente sostenible

”

desarrollos tecnológicos y para detectar y dejar de financiar tecnologías fallidas.

2. Un precio del CO₂ que promueva la adopción de tecnologías más limpias.

Así, la financiación de aquellas tecnologías que se aproximen a los costes de las tecnologías convencionales y con poco recorrido en términos de innovación futura debe llevarse a cabo por mecanismos de mercado de forma que las primas reflejen la evolución de los costes de las mismas.

Por otro lado, los mecanismos de apoyo a las energías renovables deben ir acompañados de “filtros” que permitan detectar y dejar de financiar tecnologías fallidas e incorporar nuevas tecnologías que aparezcan.

Por último, la financiación de la expansión de las energías renovables no puede ser independiente de la evolución del precio del CO₂ y sí estar inversamente relacionada: a mayor precio del CO₂, menor es la necesidad de apoyar el despliegue de energías renovables ya que la desventaja de las mismas en términos de costes frente a las energías convencionales se reducirá. Los sistemas de apoyo a las energías renovables y los mercados de CO₂ son instrumentos interrelacionados con un objetivo común: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, no se deben tratar como instrumentos independientes.

La inexistencia actual de un plan de des-carbonización del sector no solo aumenta la incertidumbre regulatoria sino que pone en riesgo los objetivos de la lucha contra el cambio climático.

3.3 La articulación de mecanismos de coordinación y corrección entre instrumentos de política energética para garantizar la sostenibilidad futura del sector.

La interacción entre un mercado libre de la energía y las medidas de promoción de las energías renovables es compleja. La intermitencia de las fuentes de energía renovable hace necesario mantener cierta capacidad convencional modulable con el fin de mantener el suministro eléctrico en aquellos períodos en los que se reduce la generación vía energías renovables. Por tanto, el creciente papel de las energías renovables provoca la aparición de un nuevo producto

en el mercado eléctrico: la disponibilidad. El consumidor final no sólo valora la electricidad consumida sino que también valora la continuidad en el suministro eléctrico que podría no estar garantizada en un sistema eléctrico basado únicamente en fuentes renovables.

En este contexto, tiene sentido poner precio a la disponibilidad ya que en ausencia de tal remuneración dicha disponibilidad podría desaparecer. Es aquí donde surgen los llamados “pagos por capacidad” que remuneran la capacidad de generación disponible por el mero hecho de permanecer disponible.

¿Tienen sentido los pagos por capacidad en el mercado español en el que existe exceso de capacidad?

Tiene sentido articular mecanismos que provean incentivos suficientes a la inversión en capacidad de forma que se garantice la continuidad del suministro. Estos mecanismos deberían estar sujetos a las leyes de mercado con el fin de modular las necesidades de nuevas inversiones en capacidad. De esta forma, ante situaciones en las que la capacidad disponible pone en riesgo la seguridad de suministros, el precio debería aumentar. Por el contrario, en situaciones, como es el caso actual de España, en las que existe un exceso de capacidad, el precio de la misma debería disminuir.

Por tanto, tienen sentido los mecanismos que garantizan que la capacidad de generación sea suficiente para asegurar el suministro, pero es importante que estos mecanismos se rijan por las leyes del mercado y que remuneren la disponibilidad en función de la necesidad o excedente de capacidad⁸. Es decir, que la remuneración sea mayor ante las perspectivas de falta de capacidad (con el fin de estimular nuevas inversiones) y sea menor cuando exista sobrecapacidad.

Como en cualquier mercado, el precio de la disponibilidad debería estar ligado a la oferta y la demanda de forma que si la capacidad disponible fuera excesiva el precio a pagar por la misma disminuyera. El establecimiento de pagos por capacidad fijos independientes del stock de capacidad instalada, tal y como ocurre actualmente en la regulación española, carece de sentido e induce a decisiones de inversión distorsionadas y a una asignación ineficiente de los

8 Para el diseño de mercados de capacidad ver P. Cramton y Axel Ockenfels, 2012, Economics and Design of Capacity Markets for the Power Sector. Zeitschrift für Energiewirtschaft. June 2012, Volume 36, Issue 2, pp 113-134

recursos. Es posible que un mercado de capacidad remunerara la capacidad instalada hoy en día en España muy por debajo de los pagos por capacidad establecidos.

Es importante señalar que una alternativa a la inversión en nueva capacidad de generación para garantizar el suministro es aumentar la interconexión transfronteriza con el fin de aprovechar los excedentes generados en otros países cercanos. La seguridad de suministro debe perder su carácter nacional y beneficiarse de las sinergias resultantes de una mayor integración del mercado europeo de la electricidad.

4. Conclusiones

La reforma del sector eléctrico español es inaplazable. La política de parches y soluciones parciales que se ha seguido desde la liberalización del sector eléctrico es insostenible. Además, el ambicioso reto de des-carbonización del sector eléctrico requiere un análisis global y de largo plazo.

Las distorsiones sobre el funcionamiento de los mercados eléctricos y sobre la formación de los precios finales, las cambiantes políticas de apoyo a las energías renovables y el exceso de capacidad instalada han configurado un laberinto regulatorio del cual no resulta fácil salir. Para avanzar es necesario garantizar que las soluciones a problemas arrastrados del pasado no contaminen la configuración futura del sector: el futuro del sector eléctrico no puede seguir condicionado por el lastre regulatorio del pasado.

La reforma anunciada por el Gobierno el viernes 14 de septiembre es insuficiente. Dicha reforma se centra en el diseño de instrumentos recaudatorios para la financiación del déficit tarifario y postpone la necesaria reforma sustancial del mercado.⁹ Esta secuencia es peligrosa si no se sigue un guión coherente ya que, por un lado, el establecimiento de impuestos específicos por tecnologías distorsiona las decisiones de producción e inversión de las empresas del sector, y no precisamente con el loable objeto de des-carbonizar el sector; y por otro, puede poner en riesgo los objetivos últimos de la política energética que son la consecución de un sector eficiente, seguro y libre de gases de efecto invernadero.

9 El Gobierno prevé recaudar 2.700 millones con los impuestos a las eléctricas". Cinco Días, 15 de septiembre de 2012.

La reforma que el sector necesita debe ser más ambiciosa y no puede quedarse en una mera reforma fiscal con fines recaudatorios. La reforma debe establecer una hoja de ruta para el sector eléctrico para las próximas décadas afrontando los retos de una provisión de electricidad eficiente, limpia y garantizada. La reforma propuesta no plantea esta hoja de ruta. En ausencia de la misma cualquier sucesión de reformas corre el riesgo de colocar el sector en una nueva senda insostenible.

La hoja de ruta debe garantizar la certidumbre regulatoria a largo plazo, la sostenibilidad económica del sector, el suministro eléctrico y la des-carbonización de la generación eléctrica. Los ejes de la reforma necesaria deben ser la potenciación de los mecanismos de mercado para la determinación de los precios, la elaboración de un plan sostenible de des-carbonización del sector eléctrico y el diseño de mecanismos que aseguren la compatibilidad de las distintas medidas de política energética y garanticen el suministro en el largo plazo.

Estos ejes deben servir como marco para la adopción de cualquier nueva medida. Obviamente, la aceptación de estas tres premisas no garantiza el éxito de la reforma ya que el mismo dependerá en gran medida de los detalles de la implementación y de la gestión del pasado tras más de una década de regulación contradictoria y cambiante.

La enésima reforma del sector eléctrico no está bien encaminada ni es suficientemente ambiciosa. La mal llamada reforma se limita a modificar la fiscalidad de la energía y carece de objetivos a largo plazo. Dicha reforma no garantiza la sostenibilidad futura del sector y no es más que el preludio de una nueva reforma en un contexto cada vez más complejo. El reto de situar al sector eléctrico español en una senda sostenible desde el punto de vista económico y medioambiental no es sencillo pero la alternativa implica seguir hipotecando el futuro de un sector de suma importancia para el futuro de nuestro país.

Cuadro 1. Déficit de tarifa

El déficit de tarifa

El déficit de tarifa es la diferencia entre el importe recaudado por las tarifas pagadas por los consumidores y el coste real asociado al suministro eléctrico, que tiene como resultado una necesidad de financiación por parte de las compañías eléctricas.

Tiene su origen en el establecimiento de un límite al coste eléctrico que puede ser trasladado al consumidor, fruto de una política de control de la inflación en el año 2000. En dicho año, el importe del déficit asciende a 250 millones de euros. A partir de 2005 sufre un incremento significativo alcanzando ese año los 3.825 millones de euros, como consecuencia del aumento de los precios del petróleo y el desarrollo de las energías renovables, cuya retribución es más elevada que la del régimen ordinario. El déficit alcanza su máximo histórico en el año 2008 con 5.819 millones de euros. El déficit acumulado ronda los 25.000 millones de euros.

La solución al problema del déficit tarifario requiere por un lado atajar su generación (en el primer trimestre de 2012 el déficit generado fue de 1.353 millones de euros frente a las previsiones de 1.500 millones para todo el 2012) y por otro determinar cómo se amortiza el déficit acumulado. Poner coto al déficit tarifario requiere adecuar las tarifas a los costes del sistema. La recuperación del déficit acumulado tiene un encaje más complejo. Además, parte del mismo está colocado en forma de deuda en el mercado a través del Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico. Las medidas anunciadas por el Gobierno el viernes 14 de septiembre pretenden financiar dicho déficit por medio de recargos sobre la generación. Asimismo, prevé que el Estado financie parte de los intereses de la deuda titulizada.

ZOOM Económico

Zoom Económico, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor y didáctica la realidad económica y financiera presente. La colección permite, a destacados investigadores y practicantes del mundo económico y financiero, iniciar un debate sobre el papel que ocupan, y deben de ocupar, la economía y las finanzas en el ámbito privado y público de la economía española, europea y mundial.

Belén Barreiro,
Directora del Laboratorio de Alternativas

Autor: Juan Delgado es Doctor en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid, Máster por la Universidad de Warwick (Reino Unido) y Licenciado por la Universidad de Alicante.

Responsable de Zoom Económico: **Carlos Maravall**
Coordinación: **Julio Embid**

Documentos publicados

2012/Nº 01. **¿Son incompatibles las reglas de equilibrio presupuestario del nuevo tratado europeo con el Estado del Bienestar?**

Raimon Baiges y Aleix Pons.

2012/Nº 02. **Crisis del Área euro y de gobernanza en sus Estados miembros**

Carlos Maravall.

2012/Nº 03. **Una reforma, dos opiniones: la reforma del mercado laboral en España.**

1. Mercado de trabajo y reforma laboral, **por Pablo Gimeno Díaz de Atauri.**

2. Mercado de trabajo y reforma laboral, **por Antonio González González.**