

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. A analizar el alcance y algunas de las consecuencias en el Estado Español de las modificaciones operadas en dichos mercados, se destina este artículo.

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

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.

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.

Muy resumidamente puede indicarse que en los productos petrolíferos se han creado mercados bastante competitivos en casi todos los países de la UE, en los que las compañías originarias poseen en general cuotas más altas³ y en los que las fusiones y adquisiciones abundan. Persisten no obstante tipos impositivos sobre dichos productos diferentes de unos países a otros aunque en general mayores que los correspondientes a otras grandes áreas económicas (USA, China,...). En una primera etapa, en nuestro país, se mantuvo un sistema de precios máximos controlados administrativamente contra los que las compañías protestaban continuamente por considerarlos una interferencia en la competencia. Este malestar de las compañías, pese a

³ En nuestro país Repsol y Cepsa(ahora controlada por Elf-Total Fina, multinacional francesa) copan en torno al 80% del Mercado, aunque están presentes otras compañías como Agip, BP, Shell,...

ser machaconamente repetido, era difícil de entender, porque ofrecían con frecuencia precios más bajos que los de referencia al tiempo que rendían a sus accionistas significativos beneficios.

Con la ruptura de tendencia de precios bajos del crudo a partir de 2002-2003 el “mercado competitivo” mostró algunas de sus deficiencias. Los beneficios (no sólo en extracción de crudo, que se da fuera del territorio, sino en proceso y comercialización) una vez que el crudo comenzó su imparable subida⁴ aumentaron de forma espectacular en todas las empresas. Ninguna de ellas incurrió en el comportamiento que teóricamente correspondía de reducir el margen de beneficio unitario para ganar cuota de mercado, dando pruebas de que la competencia era “muy civilizada”. Han abundado las denuncias de concertación de precios (sin resultado significativo) y las llamadas gubernamentales a moderar beneficios para contener la inflación, por el contrario los portavoces del sector se muestran unánimes a la hora de conjurar los peligros como la posible subida impositiva o la entrada de biocarburantes.

En el caso del carbón los problemas eran de naturaleza muy distinta y lo que se pretendía desde el principio era acabar con las ayudas públicas y las obligaciones de adquirir carbones autóctonos⁵, por lo general más caros, para

⁴ Resulta llamativo ver los errores de previsión de las instituciones oficiales a la hora de anticipar los valores del petróleo. En El Plan de Infraestructuras de Gas y Electricidad de 2002 se consideraba que el barril de petróleo hasta el 2010 se situaría entre 22 y 25 euros/barril. En su revisión de 2005, ya con gobierno del PSOE, se consideraba para el mismo periodo una horquilla de entre 37 y 43 euros hasta 2011. En la más reciente de 2008 (y que proyecta su vigencia hasta 2016) se habla de 48 dólares/barril. En dólares constantes de 2006. Una cifra que ahora aparece como especialmente insensata.

⁵ Sobre todo para la producción eléctrica y en menor medida para la siderurgia, cementeras y otros grandes consumidores industriales.

acceder a los mercados internacionales⁶ a precios mucho menores. El resultado es que a cada estado miembro de la UE le queda una pequeña cuota de carbón autóctono en concepto de seguridad de suministro. En nuestro país, pese a que el consumo total de carbón ha aumentado moderadamente⁷, la cuota de carbón autóctono ha caído en picado. Todo ello a pesar de que los sucesivos planes del carbón han provocado una notable movilización social de las zonas afectadas⁸ (con sus característicos cortes de carreteras y desórdenes públicos) y un cierto repliegue de las posiciones gubernamentales originales. La dinámica de negociación tras fuerte presión ha servido para asegurar las condiciones de jubilación de uno de los sectores más combativos de la tradicional clase obrera y para atraer recursos públicos a las comarcas afectadas, pero no ha sido suficiente para detener las tendencias de fondo operantes.

No sobra una reflexión sobre las consecuencias ambientales. El carbón es la fuente energética que más contribuye por unidad de energía al cambio climático. Se da la paradoja de que los carbones de la península que son rentables (extraíbles a cielo abierto) son de baja calidad y tienen altísimo contenido en azufre, con lo que su contribución a las lluvias ácidas es también muy elevada. En general las hullas y antracitas de calidad poseen un elevado

⁶ Sobre todo de países como USA, Australia o Indonesia.

⁷ El consumo de carbón en 1990, en que podemos situar el inicio de las políticas de “liberalización”, fue de 19 Mtep mientras en 2007 se alcanzaron las 21,8 Mtep. La cifra puede variar bastante de un año a otro dependiendo de la hidraulicidad. En 2006 se consumieron algo menos de 20 Mtep. En el futuro es previsible que el coste de la tonelada de CO₂ en el mercado de emisiones tenga también una influencia significativa. Por ejemplo dicho coste fue muy bajo en 2007 y provocó un uso intensivo de las centrales de carbón, mientras que en el primer semestre de 2008 la tonelada ha estado en torno a los 27 € y se usan más las centrales de gas natural.

⁸ Cabe señalar la movilización que se produjo contra el primer gobierno del PP por la firma del protocolo eléctrico que dio origen a la ley eléctrica del 97 y la ocurrida ya con gobierno del PSOE en 2005.

coste de extracción⁹. Aunque por tanto habría razones ambientales más que sobradas para reducir su uso, la realidad es que, como las estadísticas muestran, no ha habido tal reducción. Sí se ha producido una fuerte sustitución de carbón nacional por carbón de importación y en el primero la casi desaparición de la minería a subterránea mientras ha crecido la que se realiza a cielo abierto....con muchísimo mayor impacto y menor demanda de mano de obra. Aunque en el mundo del carbón (sindicalistas muy combativos incluidos) hay una tendencia a achacar al ecologismo sus desgracias, lo que los hechos prueban es que la liberalización es la causante de sus males.

Como se señaló al inicio de este texto, 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 existentes¹⁰, junto a ello, las distintas correlaciones de fuerzas entre sectores intervencionistas y liberalizadores¹¹ han derivado en situaciones finales bastante diferentes. En el estado español se ha conformado un sector de los más liberalizados de UE que merece un estudio detallado.

⁹ El ejemplo de HUNOSA, empresa pública con pérdidas continuas desde su constitución a partir de minas privadas deficitarias, es paradigmático.

¹⁰ 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....

¹¹ 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 que ciertas izquierdas socialdemócratas (en Inglaterra y en menor medida Alemania) han acogido la liberalización como bandera.

Los cambios legales se iniciaron 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 proyectos¹² con el aval del Estado.

¹² 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.

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"¹³ que modifica la situación anteriormente existente en que era el estado, a través del plan energético, quién determinaba que tipo de instalación se construía y que combustible se empleaba. Sólo se planifica 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

¹³ 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.

complementado con la reducción de la presencia del 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 debilidades¹⁴. 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.

¹⁴ El precio del MWh(1000 kWh) ha pasado de 34,9 Euros en 1998 a 62,2 en 2005 y 65,8 en 2006. 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. También puede hablarse de una primera etapa de precios más bajos, seguida de otra de fuerte crecimiento.

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 títulos¹⁵ 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 783,4 ME a finales de 2005. Y que además en este período se haya pagado a través de las tarifas eléctricas ¡¡ 8.278,4 ME!!.. 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.

¹⁵ 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 más de 20 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 generación¹⁶ producirían electricidad más barata que la mayoría viejas plantas. En un mercado competitivo se suponía que estas instalaciones apenas si podrían funcionar y por tanto no permitirían recuperar los costes de instalación¹⁷. 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).

¹⁶ Se hablaba de centrales eficientes de carbón de importación y de centrales de gas en ciclo combinado.

¹⁷ 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.

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 PSOE¹⁸ 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

¹⁸ 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.

levara a cabo. Eso sí, se asignó un porcentaje de la recaudación(4,5%) al pago de los CTC.

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 calculo 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 CTC¹⁹ 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 mercado internacionales había provocado una subida paralela del precio del gas²⁰, 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 muy superior al de carbón. Y que centrales que

¹⁹ 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.

²⁰ Los precios de los contratos de gas suelen estar indexados a los precios internacionales del petróleo y sus derivados.

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 las que los agentes económicos (productores y comercializadores) fijan los precios mediante mecanismos de oferta y demanda²¹ y actividades “reguladas”, en la 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 Julio²². El déficit se produce cuando el dinero recaudado a través de la tarifa 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

²¹ 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.

²² 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%.

compañías productoras²³ que tienen derecho a recuperarlos en años 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 casi los ¡15.000 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?.

Dos datos para aclarar este asunto. Las tres principales compañías eléctricas del país (Endesa, Iberdrola y Unión Fenosa) han incrementado sus beneficios netos en nuestro país un 11,4% en el primer trimestre de este año, con respecto al mismo periodo de 2007, cuando ya la palabra crisis estaba al orden del día²⁴. El reparto de beneficios entre los accionistas es otro buen indicador, y en 2007, en las mismas tres compañías eléctricas subió un 19,4% con respecto a 2006. 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

²³ En el RDL 5/2005 se establece que provisionalmente Endesa debe aportar un 44,16%, Iberdrola un 35,01 %, Unión Fenosa un 12,84 %, Hidroléctrica 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 contable de actividades es una pura filfa. Además esta situación ha provocado el hundimiento de pequeñas distribuidoras que intentaron especializarse en vender electricidad renovable.

²⁴ Estas cifras incluyen participación de gas natural, pero si nos circunscribimos a las cifras de UNESA (que incluyen a Hidrocantábrico y excluyen al gas), las cosas cambian poco. El beneficio de explotación subió en el mismo periodo un 8%.

Endesa (más que duplicando el valor de la OPA de Gas Natural) y que aspiran a recuperar pronto su inversión. 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.

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 competitivo²⁵ y, finalmente, desde abril de 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.

²⁵ Nótese que ahora se afirma enfáticamente lo contrario. Que el kWh nuclear será mucho mas barato en el futuro que las otras fuentes y tecnologías.

La liberalización del sector, junto a la política de trasladar a los precios las rebajas que, en la primera etapa²⁶, se operaban en los costes conllevó un crecimiento desbocado de la demanda eléctrica. Con ello se dispararon todas las alertas ambientales: aumentó de forma 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” derechos²⁷, la generación de electricidad en nuestro país, tuvo que comprarlos. Las causas “oficiales” fueron el crecimiento de la demanda de electricidad, la excepcionalmente baja hidraulicidad del año 2006 y los problemas de funcionamiento de las centrales nucleares. Pero como es habitual, las versiones oficiales omiten los aspectos incómodos. Se omite que

²⁶ 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.

²⁷ Cuando se hizo público este exceso de derechos el mercado de carbono se derrumbó cayendo el valor de la tonelada de CO₂ de 30 Euros a 13 y llegó a valer menos de 1 euro en 2007. Era una prueba fehaciente de que todos los gobiernos habían sido demasiado generosos con sus asignaciones a los sectores industriales. En nuestro país el déficit se debió al sector eléctrico porque en los restantes sectores industriales también sobraron derechos.

el absurdo mercado eléctrico contribuyó decisivamente. Las centrales de carbón y fuel tuvieron que comprar derechos mientras que los ciclos combinados y la cogeneración los vendieron. En lugar de potenciarse el uso de tecnologías menos emisoras de CO₂, el irracional mercado eléctrico español provocó lo contrario.

O dicho con números. Los 11.357 MW de carbón, que según REE había en el sistema peninsular a final de 2007 generaron 71,8 TWh, mientras que los 20.955 MW de gas sólo produjeron 68,3 TWh. Las nuevas centrales de gas pararon para que produjeran las viejas de carbón. Los datos de 2006 y 2005 apuntan la misma tendencia.

Esto tuvo otro efecto colateral y es que, bien avanzado el siglo XXI, se volvió a incumplir la legislación²⁸ de emisión de contaminantes ácidos, que establece que no pueden emitirse al año más de 277.000 toneladas de NOx en las centrales antiguas.

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. 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

²⁸ 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.

recurso. Su descripción legal es deliberadamente ambigua y podría cubrir a todos los usuarios de electricidad que contratan menos de 50 kW de potencia, 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. 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 recientemente aprobada²⁹ en vigor desde el 1 de Julio de 2008 tiene importantes novedades. La más significativa es que ya no hay suministro a tarifa 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 más de $\frac{1}{4}$ 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 la tarifa nocturna, que afecta a unos 1,1 millones de usuarios, se ha creado la llamada

²⁹ 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.

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 serán gratis. Se abre la posibilidad de facturaciones mensuales a partir de septiembre.

Quedan no obstante importantes preguntas en el aire. ¿Se producirá en el futuro merma en el déficit tarifario como consecuencia del reconocimiento de que los CTC se suprimieron cuando las cantidades pagadas superaban los valores reconocidos?. Quienes defienden esto, cifran la reducción en 2.500 ME. ¿Qué pasa con los beneficios extraordinarios?. Estos por ejemplo se producen cuando la unidad de generación que fija el precio del mercado prevé que tiene que adquirir derechos de emisión en el mercado y lo incorpora al precio solicitado. Si la central es requerida para funcionar, se fija un precio más alto que beneficia a otros activos de generación (como nucleares o centrales hidroeléctricas o centrales térmicas que no necesitan más derechos porque los asignados de forma gratuita son suficientes) de forma poco justificable. O ¿Quién pagará en el futuro el déficit?. La paradoja sería que lo pagaran usuarios domésticos que siguen acogidos a tarifa y que se excluyeran de este pago los sectores industriales que desde julio van a mercado. Y sería

paradójico porque el déficit se generó por parte del sector industrial, cuyos precios medios eran inferiores al precios de generación de mercado incrementado por los costes de transporte (y de distribución cuando eran necesarios). Lo que no ocurrió con los usuarios domésticos.

En el aire quedan pues numerosas dudas sobre el futuro.

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.

Quedaría por último que comentar la evolución del sector gas. La fuente de energía convencional cuyo consumo ha crecido más en el Estado Español y en

la UE. Hay que resaltar que por razones diversas³⁰ la presencia del gas en la tarta energética española era muy baja. Su crecimiento se produce en los 90 y en el siglo actual en paralelo con los procesos liberalizadores. Y nunca existió una gran empresa pública en este campo. El más significativo apoyo público a “la liberalización” fue la construcción del gasoducto de unión con Argelia³¹ a través de la empresa pública Enagas que corrió con el riesgo. Una vez concluido el proyecto se vendió a precio de saldo a la privada Gas Natural, con fuertes relaciones con la Caixa y CIU (entonces en el poder en Cataluña que hizo las veces de bisagra en los últimos gobiernos del PSOE y el primero del PP) que fue quién materializó los beneficios.

Como consecuencia de todo ello, el crecimiento del mercado y de los agentes económicos que en él operan se dio en paralelo a la liberalización. Se dieron algunas visibles anomalías como fue el hecho de que, en la fase inicial de crecimiento de los mercados, el gestor de la red (ENAGAS) fuera filial de una de las empresas intervinientes (lo que le permitió obtener beneficios en una etapa crítica sobre sus competidores), o que el contrato suscrito con Argelia, asociado a gas natural un barato y de calidad, fuera propiedad casi exclusiva de la misma empresa durante varios años... a cuenta del riesgo en que incurrió ENAGAS, entonces pública, para su construcción.

³⁰ Nuestro país está alejado de los centros europeos de producción (Holanda y Mar del Norte). Argelia y Libia eran dos países que no daban “seguridad política” y traer gas de otros lugares no era técnicamente sencillo. A principios de los 90 el PSOE apuesta por la conexión con Argelia desarrollando un gasoducto de conexión, se amplía la red europea permitiendo a entrada de más recursos europeos (Rusia incluida) y los nuevos buques metaneros permiten acarrear gas desde destinos lejanos (Egipto, países del Golfo Pérsico,...)con seguridad.

³¹ La inversión era muy importante para su época, implicaba depender simultáneamente de Marruecos y Argelia pese a sus difíciles relaciones lo que conllevaba notable riesgo político y no contaba con mercados asegurados para la venta.

Por todo ello es claramente entendible que el crecimiento de una compañía como Gas Natural fuera efecto, no tanto de la pericia de sus directivos, cuanto de unos apoyos gubernamentales explicables por la coyuntura política. Esta situación no se mantiene estática: el hecho de que el grueso del consumo de gas se de en el sector industrial y en la generación de electricidad hace que sean unidades de negocio vinculadas muchas veces a otras compañías energéticas que intentan apropiarse de una porción mayor de la cadena del valor, o de empresas industriales con un tamaño tal, que estén muy atentos a pequeños diferenciales de precio unitario de la materia prima, porque redundan en cifras de ganancia importantes. Por ello otros agentes pugnan por entrar en el sector y casi todas las compañías eléctricas y petrolíferas han desarrollado filiales para entrar en mercado del gas y/o intentar ganar cuota en el mismo, al tiempo que se dan alianzas variadas por la vía de cruces accionariales o de proyectos compartidos. La porción liberalizada del mercado del gas (cuyos precios se fijan por acuerdos bilaterales entre comprador y vendedor) ha sido siempre significativamente mayor que en sector eléctrico, al tiempo que las tarifas (fijadas administrativamente) se llevan revisando desde hace tiempo cada 3 meses y no han generado déficit.

Por otro lado son bien visibles las tendencias a ganar escala de las empresas³². Hay además una clara inclinación a integrar compañías eléctricas

³² Las OPAs de Gas Natural y E.ON sobre Enedesa son solo una muestra nacional de un fenómeno más amplio. Se produjo antes en Alemania, se da ahora en Francia y con mucho vigor en los 10 países recientemente incorporados a la UE, donde buena parte de sus compañías han sido adquiridas por las grandes del resto de Europa.

y gasísticas ya que el gas se perfila como el principal recurso de generación de los próximos años.

Resaltar que la modificación del marco legal para el sector de hidrocarburos, principalmente referido al gas natural ha tenido una evolución similar al del sector eléctrico. Se emitió por parte del primer gobierno del PP una ley de hidrocarburos (la 34/98 de 7 de octubre) que apuntaba en la misma dirección que la ley eléctrica. Y en 2007 se ha transpuesto otra directiva europea mediante la ley 12/2007. Un recorrido legal como se ve casi idéntico.

Especialmente dramático resulta el casi total abandono de las viejas ideas de izquierda, que sin embargo tienen una vigencia absoluta. Sigue siendo necesaria la planificación y la presencia de un sector público potente si se quiere asegurar bajo impacto ambiental, calidad y seguridad de suministro y capacidad de respuesta en un entorno muy cambiante³³. Este hecho se da en un buen número de países de la UE. Es ingente la cantidad de actuación administrativa que exige definir las reglas mínimas de funcionamiento³⁴ (de los sectores de la electricidad y gas especialmente), corregir las deficiencias, preservar mínimamente las apariencias de competencia y no incumplir clamorosamente la legislación ambiental. No se entiende por qué, si el Estado resulta tan necesario en cualquier caso, no puede mantener el papel que tenía hace poco más de 10 años. Por qué la planificación, atendiendo sólo a la

³³ Como ya se ha dicho la idea de que además hay que conseguir precios tan bajos como sea posible no se comparte desde el ecologismo.

³⁴ Entre finales del 2005 y lo que va de 2006 se han emitido dos importantes Decretos-Ley (el 3/2006 y el 7/2006), 5 Reales Decretos, decenas de órdenes ministeriales y otras tantas actuaciones de la CNE. Con la paradoja adicional de que hay escasos medios para asegurar su cumplimiento.

maximización del beneficio a corto plazo de las compañías, resulta más eficaz que una planificación multicriterio que puede realizar el Estado.

Frente a ello deprime sobremanera escuchar a los líderes sindicales expresándose como correas de transmisión de los directivos de sus empresas³⁵ o a dirigentes de partidos de izquierda quejándose de los escasos niveles de competencia en los mercados.

Cierta malévola satisfacción produce ver las evidentes insuficiencias del discurso liberalizador y las fragantes contradicciones a que se ven abocados sus defensores. Sólo risa puede provocar ver a un campeón europeísta como Zapatero³⁶ pelear por crear campeones nacionales en la OPA de Gas Natural y E.ON sobre Endesa. O, en sentido contrario, a los primeros espadas del PP de la España grande señalando que antes una Endesa “Alemana” que “Catalana”. También provoca cierto amargo regusto ver a empresas como E.ON aludir a la necesidad de permitir la competencia y la libertad de movimiento de capitales, cuando ella misma es el resultado de una fusión tutelada desde el gobierno Alemán que ignoró las recomendaciones del órgano encargado de velar por la competencia³⁶. O a otras como Iberdrola comportarse como insumisa en el mercado eléctrico cuando una disposición transitoria le impide mantener su

³⁵ Un ejemplo reciente y crítico son las declaraciones del comité de empresa de Endesa ante las condiciones a la OPA de E.ON impuestas por la CNE. O del comité de Iberdrola ante el procesamiento por delito ecológico de los técnicos responsables del vertido de la térmica de Aceca. O las posiciones pronucleares de Fidalgo y Méndez, que se defienden además recurriendo a argumentos falsos como que nuestro país es importador de electricidad, o...

³⁶ Que quiso ser el primero en refrendar la Constitución.

escandaloso margen de beneficio³⁷. Hay que decir que la cúpula de Iberdrola fue uno de los impulsores del proceso de liberalización...Algo así como que los neoconservadores americanos protestaran ahora por la guerra contra Iraq.

Ladislao Martínez López. Miembro de Ecologistas en Acción.

³⁷ Se trata del DL 3/2006 que impedía a las empresas del mismo grupo(productoras y distribuidoras) venderse entre sí la energía con el fin de atajar el escándalo del déficit tarifario simultáneo a los beneficios récord. Permitía vender/comprar en el mercado eléctrico sólo el excedente/déficit neto en que incurrían empresas del mismo grupo. Las compra-ventas que podían hacerse entre empresas del mismo grupo se asimilaron a contratos bilaterales físicos con un precio que fijó el gobierno en poco más de 42 €/MWh. Iberdrola desplegó una táctica filibustera consistente en pedir electricidad a precios bajos para conseguir que se venda a precios altos. Se describe esta aparente paradoja en Ecologista nº 49.