

La CNE pregunta... ...El Observatorio Crítico de la Energía responde

El 27 de enero de 2012 la Comisión Nacional de la Energía (CNE, ente regulador del mercado eléctrico) recibió el encargo del Gobierno de elaborar un informe sobre las medidas a tomar para atajar el crecimiento del déficit tarifario, cuya deuda acumulada hasta el final de 2011 ronda la desorbitada cifra de 24.000 millones de euros (más de un 2% del PIB español). Por su parte, antes de elaborar ese informe, la CNE ha decidido abrir una consulta pública para recoger las opiniones de los agentes interesados. A continuación se reproducen las ideas con las que *"El Observatorio Crítico de la Energía"* respondió a la CNE y con las que pretendemos aportar nuestro grano de arena al tan necesario debate energético.

¿Cuáles son las medidas que considera necesarias para garantizar la sostenibilidad económico-financiera del sistema eléctrico, tanto desde una perspectiva de corto, como de largo plazo?

El principal signo de insostenibilidad económico-financiera de nuestro sistema eléctrico es la existencia de una deuda acumulada de más de 24.000 millones de euros (el famoso déficit de tarifa) y es por tanto el mayor problema a solucionar a corto plazo. Ahora bien, el déficit de tarifa se ha incrementado cada año dado que los costes del sistema eléctrico han sido mayores que los ingresos, y son muchos los costes del sistema cuya razón de ser podría ponerse en duda. Entre los gastos discutibles se encuentran las ayudas a fuentes de energía emisoras de CO₂ como carbón y gas natural (pagos por capacidad), la anulación anticipada de los Costes de Transición a la Competencia (por la que se estima que las eléctricas deberían devolver 4.000 millones de euros), los ingentes beneficios de centrales hidroeléctricas y nucleares que ya están amortizadas, o los mercados de futuros de electricidad en los que entidades financieras obtienen cuantiosos dividendos (subastas CESUR). Por ello pensamos que antes de discutir los mecanismos técnicos para reducir el déficit de tarifa, es necesario que se abra un debate social amplio sobre el origen y legitimidad de esta deuda. Proponemos una auditoría ciudadana, compuesta por observadores independientes procedentes de todos los ámbitos de la sociedad, que analice en detalle el proceso de endeudamiento y determine la legitimidad del déficit de tarifa ([pincha aquí para apoyar esta propuesta](#)).

En cuanto a la sostenibilidad a largo plazo creemos que es necesario hacer una revisión más profunda. Durante sus escasos años de funcionamiento el mercado eléctrico ha demostrado no ser capaz de garantizar la producción de energía necesaria al menor coste, pero es

que además deberíamos preguntarnos si tiene que ser ese el único objetivo del sistema eléctrico o, si por el contrario, existen otros objetivos, tanto o más importantes, que el actual funcionamiento del sistema eléctrico como libre mercado no incentiva. Entre estos objetivos deseables destacan la garantía de acceso a la electricidad a todos los ciudadanos a medio, corto y largo plazo, la minimización de los impactos ambientales y sociales asociados a la producción de electricidad, la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero o la reducción de las importaciones de uranio y combustibles fósiles que mejore nuestra balanza de pagos y aumente nuestra soberanía energética. Es por ello que lo que proponemos, tanto a la CNE como al Gobierno, es aumentar la regulación existente sobre el sistema eléctrico. Más concretamente proponemos volver al marco regulatorio anterior a 1998 (Marco Legal Estable) que demostró ser mucho más sostenible económica, ambiental y socialmente. Dicho marco se abandonó, bajo nuestro punto de vista, por cuestiones meramente ideológicas. En particular proponemos que generación, transporte, distribución y comercialización sean actividades reguladas. En el caso de generación, el Gobierno podría reconocer unos costes distintos al kWh generado en función de la fuente de energía utilizada para su producción lo que le permitiría, por ejemplo, un mecanismo para incentivar fuentes de energías con ventajas que no están internalizadas en sus costes como las renovables.

¿Qué medidas propondría en concreto en relación con la regulación de las actividades reguladas tanto desde una perspectiva de corto, como de largo plazo?

Las actividades que actualmente están reguladas (transporte y distribución) son, a nuestro juicio, las que están funcionando de manera más eficiente y, como consecuencia, costando menos a los consumidores.

Por otro lado, dentro de los costes de la electricidad que se incluyen en la componente regulada del precio de la tarifa eléctrica que pagamos los consumidores, proponemos que se dejen de costear aquellos conceptos que están resultando contraproducentes para los objetivos del sistema eléctrico anteriormente expuestos. En particular, debemos dejar de pagar subvenciones al carbón nacional ya que no tiene ningún sentido apoyar la fuente de energía que más emisiones de CO₂ produce por kWh generado. Del mismo modo (y aunque no se recojan dentro de la componente regulada del precio) proponemos la eliminación de los pagos por capacidad ya que, en realidad, no son más que una subvención encubierta a las centrales de generación de ciclo combinado que han permitido, entre otras

cosas, una desmesurada sobrecapacidad de potencia instalada de centrales de gas en los últimos años.

El otro concepto que estuvo incluido en la componente regulada del precio de la electricidad, entre 1998 y 2005, que debe ser revisado son los Costes de Transición a la Competencia. La cancelación de dichos costes en 2005 ha supuesto a las empresas eléctricas un ahorro estimado en cerca de 4.000 millones de euros que hemos pagado todos los consumidores. Proponemos un análisis histórico objetivo sobre la evolución de estos costes, el cálculo preciso de cuánto han dejado de pagar las empresas eléctricas por este concepto y su descuento del monto del déficit de tarifa reconocido.

Con respecto a las centrales nucleares proponemos que se detengan las subvenciones, más o menos encubiertas, que están recibiendo. En particular proponemos tres medidas concretas. La primera, que los dueños de dichas centrales se hagan cargo de los costes del almacén temporal de residuos (ATC) en lugar de cargarlo a los presupuestos del Estado. La segunda, que las empresas eléctricas propietarias de las centrales nucleares paguen una tasa, en concepto de prima de seguros, al Estado reconociendo que el límite de responsabilidad civil que el Estado les reconoce en caso de accidente nuclear es totalmente equivalente a un contrato de seguros. La tercera, que el presupuesto para financiar los Planes Generales de Residuos Nucleares de ENRESA (costeado actualmente por los dueños de las centrales) se incremente con el objetivo de que estos planes recojan la financiación del tratamiento de dichos residuos hasta el final de su vida (y no hasta el año 2070 como contemplan en la actualidad).

Por último, en el caso de decidirse una ampliación de la vida útil de las centrales nucleares (y previo análisis técnico de la seguridad de esta opción por el Consejo de Seguridad Nuclear) proponemos que exista un gravamen que se aplique a las centrales cuya vida útil se decida alargar. De la misma manera que los Costes de Transición a la Competencia socializaron las pérdidas que dichas centrales tendrían como consecuencia de un cambio regulatorio que en teoría les perjudicaba, la aparición de un cambio regulatorio que les beneficia considerablemente, como es el aumento de su vida útil, debe traducirse en una socialización de sus beneficios.

¿Qué medidas introduciría en la regulación de la producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos? (calendario de implantación, sistemas de apoyos, integración en los mercados ...)

El objetivo de la implementación de apoyos y subvenciones a las energías renovables es internalizar aquellos beneficios que no están recogidos en su coste (como son su baja emisión de CO₂, menor impacto sobre el entorno, valorización de residuos, aumento de la soberanía energética y disminución de pérdidas eléctricas gracias a la generación distribuida). Como dichas ventajas son cruciales para el cumplimiento de los objetivos deseables en el sistema eléctrico, previamente enunciados, proponemos mantener un esquema de ayudas a las energías renovables que permita su desarrollo de manera significativa y estable.

Las ayudas a estas fuentes de generación deben ser tales que, como mínimo, permitan alcanzar los objetivos establecidos en el “Plan Nacional de Energías Renovables 2010-2020”. Para ello proponemos un esquema (similar al existente en la actualidad en Alemania) en el que las primas recibidas sean decrecientes y se vayan actualizando regular y frecuentemente, de manera que se eviten aumentos descontrolados de la potencia instalada. Las cuantías sobre las que proponemos que comiencen dichas primas son las que estaban vigentes (mediante los reales decretos R.D.1578/2008 para la fotovoltaica y R.D.-Ley6/2009 para el resto del régimen especial) hasta la repentina e injustificada cancelación de los mismo por el gobierno en Enero de 2012 mediante el R.D.1/2012. El control de la potencia instalada deberá hacerse en base al control del coste total de las ayudas sistema y no en función de unos cupos de potencia instalada anualmente, los cuales han resultado ser poco útiles. Pero sobre todo, deberá existir una seguridad y estabilidad administrativa que permita el crecimiento de una industria local de fabricación e instalación de manera continua y no amenazada por posibilidades de imposiciones retroactivas o cambios repentinos de las condiciones de dichas ayudas.

Para tomar la decisión de cuál es el coste que los consumidores eléctricos deben asumir para el desarrollo de las energías renovables y cogeneración nuestra propuesta es clara. Es necesario un informe, técnico y objetivo, que analice el coste neto de las primas una vez descontados los beneficios económicos que las energías renovables aportan al sistema eléctrico como son: el ahorro por la disminución de

emisiones de CO₂, el ahorro por las importaciones de combustibles fósiles evitadas y la disminución del precio de la electricidad en el mercado mayorista gracias al 'merit-order effect' ocasionado por las renovables (desplazamiento de la curva de la oferta hacia la derecha gracias a la oferta de renovables a coste cero que se traduce en un precio de casación en el mercado menor que si no hubiese producción renovable).

Por último, estas ayudas al desarrollo de las energías renovables, de eficiencia y cogeneración podrían estar financiadas mediante un impuesto especial aplicado a las fuentes de generación emisoras de CO₂, otros gases de efecto invernadero y demás gases contaminantes contemplados en la directiva de techos nacionales de emisión.

¿Cuáles son las medidas que considera necesarias para mejorar el funcionamiento eficiente y el nivel de competencia en el mercado mayorista de electricidad y en la operación del sistema?

Como mencionamos en la primera pregunta, proponemos abandonar el mercado mayorista de electricidad y regular las actividades implicadas en el sistema eléctrico.

En el caso de que dicho mercado eléctrico mayorista siga vigente es totalmente necesario controlar el poder de las grandes empresas eléctricas que, verticalmente integradas, y en régimen de oligopolio pueden influir significativamente sobre las curvas de oferta y demanda totales en cada uno de los mercados horarios y determinar por lo tanto el precio de casación del mismo.

Por último, destacamos como el actual sistema de fijación de precios en el mercado eléctrico, en el que todas las empresas generadoras son retribuidas al precio de casación independientemente de cuál haya sido su oferta, produce unos sobre beneficios ('windfall profits') a las fuentes de generación como la nuclear y la hidroeléctrica que ya han sido sobradamente amortizadas y cuyas decisiones de inversión estaban exentas de riesgo en el anterior marco regulatorio. Es por ello que nuestra propuesta es clara: gravar los 'windfall profits' obtenidos por estas centrales y utilizar el dinero recaudado, por ejemplo, para financiar las primas a las energías renovables y la cogeneración.

¿Cuáles son las medidas que considera necesarias para estimular el funcionamiento eficiente y el nivel de competencia en el mercado minorista de electricidad?

La primera medida que proponemos para mejorar el funcionamiento del mercado mayorista es acabar con la existencia de las subastas CESUR que aumentan el coste de la electricidad sin aportar ningún beneficio al sistema. Si la comercialización continúa siendo una actividad liberalizada (lo deseable es que no sea así) nuestra propuesta consiste en que sea el propio Estado el que se encargue de vender la energía a las Comercializadores de Último Recurso (CUR) que suministran su electricidad a los clientes domésticos acogidos a la Tarifa de Último Recurso (TUR). De esta forma el Estado adquiriría la electricidad al precio variable que resultase de mercado mayorista y la vendería a un precio fijo a las CUR. Obtendría así pérdidas en los periodos en los que el precio medio del mercado fuera superior al precio al que se suministra a las CUR pero beneficios en las situaciones contrarias.

Por supuesto es también imprescindible controlar la influencia que sobre el precio tiene el hecho de que la comercialización también se realice en régimen de oligopolio.

Por último, proponemos una medida que aportará una competencia directa con las comercializadoras y les obligará, por lo tanto, a mantener su precio por debajo de un determinado nivel: la pronta publicación de un Real Decreto de autoconsumo que reconozca los beneficios derivados de este, regule unos peajes sensatos y fomente el aprovechamiento de techos de uso residencial.