

Treinta años de (des)regulación en el sistema eléctrico español

Daniel Carralero Ortiz, Cristóbal J. Gallego Castillo
Observatorio Crítico de la Energía

En 1988 entra en vigor el Marco Legal Estable (MLE), el marco legislativo que pasa a regular la tarificación del sistema eléctrico español. Este sistema –introducido para asegurar la recuperación de la inversión privada en la burbuja financiera creada en torno a la construcción de nuevas centrales nucleares alrededor de 1980¹– definió una serie de criterios técnicos para determinar el coste de la electricidad para cada tipo de tecnología, basados en los costes de operación, inversiones realizadas, vida útil de las instalaciones, etc. En 1997 se lleva a cabo la liberalización del sector mediante la Ley 54/1997. Esta reforma parte de premisas políticas de corte neoliberal tales como la necesidad de incorporar mecanismos de libre mercado en la fijación de precios y el fin de la consideración de servicio público para el suministro eléctrico. Además, desde su origen, la mencionada ley reconoce que su objetivo es el de introducir las exigencias indispensables para garantizar la convergencia hacia un mercado de electricidad europeo basado en principios similares. La liberalización trajo consigo la creación de un mercado mayorista para fijar el precio de la electricidad que reemplazó el mecanismo de retribución del MLE.

Con respecto a cómo se han trasladado los resultados de este mercado a los consumidores, podemos distinguir tres etapas:

- La primera, entre 1997 y 2009, estuvo caracterizada por mantener unas tarifas reguladas por la administración (llamadas “tarifas integrales”), a pesar de haber entrado en vigor el mercado de electricidad. Así, existía la posibilidad de un desajuste entre los precios de mercado, que evolucionaban con su propia lógica, y las tarifas fijadas desde la administración con las que las distribuidoras facturaban los consumidores. Con esto se pretendía mantener la evolución de los precios de la electricidad a los consumidores en una senda razonable que no perjudicase los objetivos de convergencia con Europa. Sin embargo, a partir del año 2000 los informes anuales de la Comisión Nacional de la Energía advierten del continuo incremento de precios en el mercado, al obtener cada ejercicio un nuevo récord con respecto al anterior. La diferencia entre esos precios de mercado crecientes y las tarifas contenidas artificialmente originaron el “déficit de tarifa”, una deuda que los consumidores, sin saberlo, mantenían con las empresas eléctricas. La magnitud de dicha deuda comenzó a crecer año tras año hasta llegar a 2005, año en que el déficit se desboca y supera (solo ese año) los 3.700 millones de euros.

- El segundo periodo se instaura con el Real Decreto 485/2009, que elimina las tarifas integrales a partir de julio de 2009. Desde ese momento, y puesto que el tejido de comercializadoras aún era inexistente –a pesar de haber transcurrido más de una década desde la liberalización–, el precio para la inmensa mayoría de los consumidores pasa a fijarse mediante las subastas CESUR. Estas subastas funcionaron como un mercado a futuro, ya que determinaban un precio estable para

1 Crónicas Eléctricas. Ed. Akal, pp. 43-55;

http://elpais.com/diario/1988/01/08/opinion/568594808_850215.html

los consumidores durante varios meses, a pesar de que el precio del mercado cambiaba cada hora. A posteriori se comprobó que las subastas CESUR resultaron ser negocios con rentabilidades enormes para las entidades financieras que participaban de ellas (rentabilidades superiores al 50% en algunos meses, y del 17% de media en el periodo 2009-2011). A finales de 2013, los precios de la 25ª subasta CESUR resultaron tan exorbitantes (elevaban la factura final en un 12%) y tan sospechosos de manipulación que obligaron al Ministerio a invalidarla y anular este mecanismo.

- La tercera fase se enmarca en la nueva Ley del Sector Eléctrico, Ley 24/2013, que reemplaza a la de 1997 y la actualiza, incorporando la gran cantidad de modificaciones que se hicieron en el sector, debido principalmente a problemas financieros. En esta ley se introduce la tarifa basada en los denominados Precios Voluntarios para el Pequeño Consumidor (PVPC), cuya filosofía es integrar el precio del mercado de electricidad directamente en la factura (y por tanto, eliminando el sobrecoste que introducían las subastas CESUR). En paralelo, el tejido de comercializadoras se había desarrollado lo suficiente. Así, actualmente los consumidores cuentan con ambas posibilidades: o bien acogerse al PVPC, o bien establecer un contrato privado con una comercializadora.

La liberalización del sistema eléctrico no trajo consigo la prometida reducción de precios que debía producir la supuesta eficiencia de los mecanismos de mercado: sólo en los últimos diez años los precios de la electricidad han experimentado una subida del 76% para el usuario doméstico medio. Además, el déficit de tarifa superaba en 2015 los 30.000 millones de euros, lo que ya supone una deuda en torno al 3% del PIB, o unos 600 euros por habitante. Como ha sucedido en otros sectores, la mayor parte de estas pérdidas se socializaron después de la crisis financiera. En 2010, el Consejo de Ministros aprobó la creación de un mecanismo de titulización² que permitió a las empresas recuperar inmediatamente el dinero –e incluso especular con él– poniendo al Estado como avalista. Vale la pena recordar que mientras las eléctricas españolas incurrían en las supuestas pérdidas que el déficit de tarifa debe compensar, declararon beneficios muy superiores a los de sus homólogas europeas: sólo entre 2008 y 2012 –a pesar de la crisis y el descenso del consumo– las empresas de UNESA recibieron 9.395 millones de euros de beneficios extra además de los que les corresponderían si tuvieran una rentabilidad como la media europea³.

Además del déficit de tarifa, la liberalización trajo también consigo otros casos de sobrerremuneración al oligopolio eléctrico. Uno de los más paradigmáticos fue el caso de los Costes de Transición a la Competencia (CTCs), que supuso un sobrecoste de 3.600 millones de euros a los consumidores, debido a la omisión de una supervisión razonable durante el cambio de marco legislativo. Los CTCs fueron creados como un mecanismo de remuneración adicional al mercado que garantizase

2 Del total del déficit de tarifa pendiente de pago a 31 de Diciembre de 2012, 25.911 millones, el 12,8% estaba cedido a terceros por las propias empresas eléctricas, el 55,6% había sido titulado a través del FADE (Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico) y el 31,6% estaba pendiente de titular y se encontraba en manos de las eléctricas.

www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3039_15-24_955B2D1DF7A7A862CC4C5890ABD78418.pdf

3 <http://blogs.publico.es/dominiopublico/11295/hay-que-pagar-el-deficit-de-tarifa/>

a las empresas eléctricas un nivel de beneficios acorde al marco legislativo antiguo, bajo la premisa de que la posibilidad de que el nuevo mercado redujese los precios de la electricidad entraba en conflicto con las garantías que daba el marco anterior, bajo las cuales dichas empresas habían tomado sus decisiones de inversión. En el Real Decreto 2017/1997, se estableció una cantidad máxima a recibir por las empresas afectadas a lo largo de un periodo de 10 años. Sin embargo, antes de transcurrir este periodo, el RDL 7/2006, de 23 de junio, eliminó los CTCs al considerar que se trataba de un mecanismo ineficiente y obsoleto, y que las instalaciones afectadas estaban ya suficientemente amortizadas. Lamentablemente, se obvió la realización de una liquidación final, necesaria para conocer las posibles cantidades cobradas en exceso y que, de producirse, debían ser devueltas. En 2007, un informe de la CNE confirmó que “las cantidades cobradas por encima de lo establecido serían de 3.396 millones de euros”, que pasarían más tarde a 3.587,607 millones de EUR al liquidar los CTCs asignados a la planta de Elcogás. Si bien el Ministerio de Industria y Turismo (Miguel Sebastián, PSOE) conocía por la abogacía del Estado el enriquecimiento injusto que suponían los CTCs, el asunto quedó paralizado, dejando que se superase el plazo legal para reclamar la devolución de los cobros en exceso, que se alcanzó el 23 de junio de 2010. Ya con el nuevo gobierno del PP, en diciembre de 2011, la abogacía del Estado confirmó que podría aplicarse el derecho europeo para reclamarlos, al poder considerarse los CTCs como ayuda de Estado incompatible con el mercado interior, pero nuevamente no emprendió ninguna acción. A día de hoy, el asunto sigue pendiente. Como muestra de ello, en Septiembre de 2015, la Px1NME denunció el caso ante la Comisión Europea, y en las elecciones generales de dos meses después, el tema aparece en los programas electorales de varios partidos.

Legislación sobre Renovables

La Ley 82/1980, llamada “de conservación de la energía” y promulgada tras la crisis del petróleo de 1979, puede considerarse, con su fomento de la minihidráulica, el punto de partida de las políticas de apoyo al desarrollo de las energías renovables en España. Tras la elaboración del Plan Energético Nacional 1991-2000, se establece en 1994 la regulación de la generación de energía eléctrica del Régimen Especial, que engloba la producción mediante fuentes renovables, tratamiento de residuos, biomasa y cogeneración, a las que se reconoce expresamente su contribución a la eficiencia, independencia energética respecto al exterior y protección del medio ambiente, que justifica ciertos incentivos económicos. Estos últimos han ido concretándose y adaptándose en las últimas dos décadas, influidos por la transposición de normas europeas, los avances tecnológicos y la coyuntura política nacional.

En principio, tras la liberalización de 1997, la legislación compatibiliza el mercado eléctrico con el mantenimiento del apoyo económico a las energías renovables. En el PER 2011-2020, se define un sistema de incentivos diferentes para cada tecnología, basado en su nivel de madurez tecnológica⁴. Así, los productores han podido elegir durante los últimos años entre dos modalidades de retribución: el cobro de una tarifa fija (*feed-in tariff*) o la percepción de una prima que se suma al precio de la electricidad resultante del mercado. La excepción a esto ha sido la

⁴ Este sistema fue muy similar al de otros países europeos como Alemania o Dinamarca, líderes mundiales en el desarrollo de las energías renovables.

energía solar fotovoltaica, que solo podía vender a tarifa fija. Este marco, fue establecido en primer lugar en el Real Decreto 661/2007 (que englobaba todas las tecnologías del Régimen Especial). Sin embargo, la elevadísima velocidad de instalación causada por la dramática reducción del precio de los paneles hizo que se cubrieran en unos meses los objetivos de varios años, lo que causó la promulgación del Real Decreto 1578/2008 para intentar moderarla y ajustar las primas al también veloz abaratamiento de esta tecnología.

El advenimiento de la crisis económica y sus consecuencias económicas y políticas ha provocado modificaciones constantes, incluyendo medidas retroactivas: en 2009, con el Real Decreto 6/2009 se modifican ciertos mecanismos relacionados con la creación de nuevas plantas de tecnologías del Régimen Especial -excepto la fotovoltaica, que acababa de ser regulada en el Real Decreto 1578/2008- con el objetivo de controlar el aumento de la potencia instalada. Al año siguiente, el Real Decreto 14/2010 limita retroactivamente el número de horas equivalentes retribuidas anualmente para las centrales fotovoltaicas, y en la práctica supone una limitación de los ingresos de un 30% durante 2011, 2012 y 2013 y de un 10% a partir de ese momento. Finalmente, el Real Decreto 1/2012, de 27 de enero de 2012, elimina los incentivos a las instalaciones renovables que comenzasen a operar después de enero de 2013.

Con la llegada al poder el Partido Popular, la legislación contraria a las renovables se intensifica. El 27 de diciembre de 2012 se aprueba la Ley 15/2012, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que incluía un impuesto del 7% a la generación eléctrica. Esta medida ha sido claramente perjudicial para las renovables ya que, al recibir una tarifa fija, tienen que asumirlo íntegramente, mientras que las fuentes que venden a precio de mercado tienen la posibilidad de trasladar el incremento al consumidor final (como de hecho ha sucedido). A continuación, el Real Decreto 2/2013 establece, por un lado, que todas las tecnologías del Régimen Especial serán retribuidas mediante la modalidad de tarifa fija, perdiendo la posibilidad de acogerse a la modalidad de mercado. Por otro, modifica la metodología para actualizar la retribución del Régimen Especial, que deja de hacerse siguiendo el IPC para pasar a seguir el IPC a impuestos constantes, y excluyendo alimentos no elaborados ni productos energéticos. A mediados del mismo año, se aprueba el Real Decreto 9/2013. En él, con el pretexto de tomar “medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico”, se introduce el concepto de “rentabilidad razonable” para las instalaciones en régimen especial. De acuerdo con este concepto, el sistema de retribución se cambia haciendo que las instalaciones construidas bajo un compromiso de feed-in tariff pasen a percibir una prima (retribución adicional específica). Este cambio retroactivo en las condiciones de retribución ha conllevado la insostenibilidad financiera de muchas instalaciones, cuyo principal coste es la inversión inicial, típicamente ligada a créditos bancarios. Al mismo tiempo, en 2013 se dio a conocer un borrador de Real Decreto en el que se anunciaba una fuerte tasa de 70 €/MWh a la energía autoconsumida instantáneamente (conocida popularmente como el “impuesto al sol”), así como la negación de cualquier retribución por la energía excedentaria vertida a la red, y diversos obstáculos adicionales al autoconsumo eléctrico. Ambas medidas son completamente insólitas, en el sentido de que ningún otro país del mundo grava la energía autoconsumida u obliga a regalar la energía

vertida a la red⁵. La amenaza de que llegara a aprobarse este borrador desincentivó fuertemente la inversión en energías renovables, ya bastante castigada por la inseguridad jurídica de las medidas retroactivas anteriores. Finalmente, el Real Decreto entró en vigor el 9 de Octubre de 2015 (RD 900/2015). Aunque algunas de sus medidas más punitivas fueron moderadas en la redacción final (por ejemplo, la tasa se redujo a 49€/MWh y se eliminó para instalaciones menores de 10 kW), sigue siendo una ley claramente contraria al desarrollo de las renovables y que convierte a España en el país más restrictivo del mundo en materia de autoconsumo.

La acumulación de estas medidas ha llevado a las energías renovables a una situación extremadamente complicada en España. En primer lugar, han supuesto un freno al desarrollo de un sector con enorme potencial y en que nuestro país era ya líder. Por otra parte, las medidas de carácter retroactivo están haciendo que inversiones ya realizadas, en muchos casos por pequeños inversores, se vuelvan insostenibles⁶. Esto está permitiendo al oligopolio eléctrico –y en algunos casos a fondos buitres- utilizar su poder financiero para adquirir estas instalaciones, eliminando cualquier competencia en el sector. En efecto, el desarrollo de las renovables es ya inevitable⁷ y el oligopolio eléctrico ha pasado de estar frontalmente en su contra a tratar de asegurarse de que su desarrollo permanezca bajo su control, evitando un desarrollo centrado en el cooperativismo y en las iniciativas ciudadanas (como el que por ejemplo ha tenido lugar en Alemania, donde el 47% de la potencia renovable está en manos de pequeños productores y sólo el 12% pertenece a las grandes eléctricas). Que los desarrollos legislativos de los últimos años han beneficiado tanto a las grandes empresas de UNESA mientras iban claramente en contra del interés general es sólo el resultado de unos Gobiernos que han trabajado al servicio de los poderes económicos y no de la ciudadanía.

Necesidades para el futuro

Para finalizar, tras esta breve y no exhaustiva revisión de la historia reciente del sistema eléctrico español, sería interesante apuntar cuáles son, a nuestro juicio los principales ejes en torno a los cuales debería reformarse el sistema eléctrico en el futuro con el fin de lograr no sólo un modelo más sensato y sostenible (tanto económica como ambientalmente), sino también más justo socialmente:

- En primer lugar, se debe volver a un sistema de fijación de precios que retribuya a cada tecnología por separado mediante criterios técnicos basados en el coste de generación, erradicando abusos como los windfall-profits y otras prácticas especulativas. Además, se debe rediseñar el mecanismo de entrada al pool de manera que las energías renovables queden en el centro

5 <http://www.lamarea.com/2015/12/14/autoconsumo-marca-espana-la-normativa-mas-restrictiva-del-mundo/>

6 En las instalaciones renovables, la práctica totalidad del coste de operación corresponde a la inversión inicial.

7 Resulta muy ilustrativo ver cómo UNESA ha cambiado en pocos años su estrategia de comunicación de una [crítica general hacia las renovables](#) –a las que acusaba de causar el déficit de tarifa- a aceptar la presencia de renovables, pero [cargar contra los autoconsumidores que reclaman un balance neto](#).

del mismo, creando criterios de acceso basados en las emisiones de cada tecnología. Un modelo 100% renovable es posible técnica y económicamente, y debe convertirse en el objetivo a medio plazo del sector.

- El RD 900/2015 de Autoconsumo debe ser derogado y sustituido por una legislación que favorezca el desarrollo del autoconsumo, incluyendo la garantía de retribución (económica o energética) de la potencia vertida a la red, la posibilidad de propiedad compartida y la drástica simplificación de los procedimientos de conexión. Esta medida no sólo supondrá una considerable expansión de la renovable (principalmente fotovoltaica) instalada, sino que también contribuirá a la democratización del sector y la toma de conciencia de la ciudadanía respecto a la cuestión energética.

- Como consecuencia de lo anterior, toda la potencia renovable controlable (en la actualidad principalmente la hidroeléctrica y el bombeo, pero en el futuro también la biomasa y/o la geotérmica) debe destinarse preferencialmente a maximizar la integración de renovables no controlables (eólica y fotovoltaica), las cuales deben producir el grueso de la energía. Esta medida irá adquiriendo una importancia mayor a medida que aumente la penetración renovable en el sistema eléctrico.

- Se debe recuperar un organismo supervisor específico para el mercado eléctrico (equivalente a la Comisión Nacional de la Energía, extinta a causa de las medidas de “austeridad” de 2013, en la Ley 3/2013, de 4 de junio), con medios y autoridad suficientes para evitar comportamientos especulativos o de colusión entre empresas y para supervisar la transición a un modelo renovable.

- La tarifa eléctrica debe reformarse de manera que incentive el ahorro y la eficiencia. Para ello, debe revertirse la actual composición de la factura y disminuir considerablemente la contribución del término de potencia respecto al de consumo.

- Finalmente, debe atajarse el problema de la pobreza energética que afecta ya a más del 10% de la población de nuestro país. Para ello, los suministros energéticos deben recuperar su naturaleza de servicio público que garantice como derecho básico el acceso a un nivel mínimo de energía. Así, los hogares en situación de pobreza energética recibirían los descuentos necesarios para garantizar esos niveles mínimos de manera supervisada por los servicios sociales, cuya autorización sería exigida a las empresas suministradoras antes de poder realizar una desconexión por impago.