

DEMANDA DE ELECTRICIDAD Y DÉFICIT TARIFARIO

Ladislao Martínez López

Attac Madrid

Para entender el problema del déficit tarifario hay que remontarse hasta la llegada del PP al poder de la mano de José M^a Aznar cuando cumplió con una de sus promesas electorales y redactó su propia ley eléctrica (54/97).¹ No les preocupó en demasía que el PSOE hubiera promulgado sólo 3 años antes una ley que daba satisfacción a las exigencias de la Unión Europea (UE) de introducir mayor transparencia y competencia en el mercado eléctrico. 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"² que modifica la situación anteriormente existente en que era el estado, a través del plan energético, quién determinaba qué tipo de instalación se construía y qué combustible se empleaba. Sólo se planifica

¹ Esta ley ha sufrido notables modificaciones, pero sus contenidos básicos son los que aquí se exponen.

² Esto quiere decir, por ejemplo, que a partir de ese momento se podían construir centrales nucleares. Ya no había 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.

las instalaciones de transporte y distribución³, 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 kilowatio-hora (kWh) cubriendo costes y pagando un margen de beneficio establecido, por el de "oferta competitiva", posteriormente descrito. La separación de actividades (producción, transporte, distribución y comercialización) existente en la ley del PSOE se mantuvo 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 complementado con la reducción de la presencia del estado en Red Eléctrica (REE) 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 según los 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 marcha⁴. 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

³ Suele distinguirse entre transporte -la electricidad se desplaza a alta tensión a grandes distancias para evitar pérdidas en forma de calor- y distribución -el desplazamiento es a baja tensión desde las subestaciones hasta los usuarios por seguridad de estos-, aunque ambas comportan la existencia de redes que sería absurdo duplicar y que por tanto deben estar a disposición de todos los agentes del sector eléctrico que pagan un peaje por su uso.

⁴ Hay excepciones, por ejemplo las fuentes renovables tienen "prioridad de acceso a la red" y cobran precios distintos y las centrales nucleares deben ir a la oferta a precio cero porque modificar la potencia es un proceso complejo y sometido a riesgo de accidente.

desde la aprobación de la ley, mostrando así una de sus debilidades⁵. Como no podía ser de otra manera los precios internacionales de las materias primas (gas natural principalmente) y sobre todo la hidraulicidad han tenido un papel destacado en los precios resultantes.

ANTECEDENTES: MORATORIA NUCLEAR Y COSTES DE TRANSICIÓN A LA COMPETENCIA

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 títulos⁶ 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, dejaran de ser un problema para las compañías eléctricas y se convirtieran en un negocio de los propietarios de los títulos,....pagado, claro está, por los usuarios eléctricos. 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%. El porcentaje es mucho menor en la actualidad, pero todavía hoy, en 2013, casi 30 años después de que se decretara, una parte de la recaudación eléctrica se destina a este fin. El tratamiento de los activos

⁵ El precio del MWh (1000 kWh) ha pasado de 34,9 Euros en 1998 a un máximo de 69,6 en 2008. 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 bajos. Los años muy secos 2005, 2006 y 2011 superaron los 60 Euros/MWh. También puede hablarse de una primera etapa de precios más bajos (97/04), seguida de otra de fuerte crecimiento(05 en adelante).

⁶ Para las compañías puede ser interesante titularizar cuando su nivel de deuda es muy alto 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.

en moratoria es un ejemplo de libro del trato continuado de favor a un sector económico, por encima de cambios legales y de gobiernos.

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 generación⁷ producirían electricidad más barata que la mayoría de las viejas plantas. En un mercado competitivo se suponía que estas instalaciones apenas si podrían funcionar y por tanto no permitirían recuperar los costes de instalación⁸. 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 (millones de euros, casi 2 billones de las antiguas pesetas).

En los años 2000-2001 se intentó titular los derechos sobre los CTC de la misma manera que se había hecho con los activos de la moratoria. Se hablaba de "titular" 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 compañía "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 y regulador creado en tiempos del PSOE-⁹ que presidía entonces Miguel A. Fernández Ordóñez, posteriormente 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 ME) 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

⁷ Se hablaba de centrales eficientes de carbón de importación y de centrales de gas en ciclo combinado.

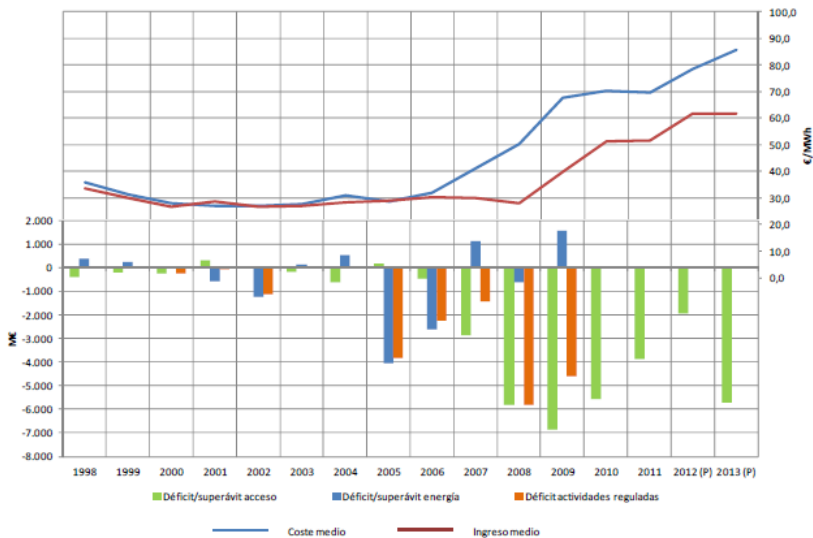
⁸ En realidad el concepto de CTC era más amplio. Incluía además otros costes: en ellos están instalaciones sobrantes existentes, instalaciones no rentables aún no amortizadas...pero también dinero para apoyo de la minería del carbón nacional, costes para corregir el impacto ambiental o la planta de uso más eficiente del carbón de Puertollano.

⁹ Después cambió y pasó a llamarse Comisión Nacional de la Energía (CNE).

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 llevara 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 cálculo 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.

Gráfico 1. Evolución de la diferencia entre el ingreso medio y coste medio de acceso (€/MWh) y del déficit de actividades reguladas (Millones €)



Fuente: CNE (Liquidación definitiva 2006, Liquidación definitiva 2007, Liquidación 14/2008, Liquidación 14/2009, Liquidación 14/2010 y Liquidación 14/2011). Las previsiones para los ejercicios 2012 y 2013 son las que resultan de la Memoria que acompaña a la propuesta de Orden.

Con la llegada de nuevo del PSOE al Gobierno, se suspendió parcialmente el pago de los CTC¹⁰ y en junio de 2006 (RDL 7/2006) se estableció legalmente que nunca se volverían a cobrar. Se había producido un cambio sustancial. La subida del precio del petróleo en los mercados internacionales había provocado una subida paralela del precio del gas¹¹, 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 de importación¹². Y que centrales que se suponía destinadas a no funcionar por falta de competitividad, estaban funcionando muchas horas. Los "presupuestos técnicos" de la liberalización se habían mostrado erróneos.

APARECE EL DÉFICIT TARIFARIO

Como se apunta en la gráfica 1¹³ el déficit de tarifa, reflejado por la línea naranja hasta 2009 y por la verde posteriormente, empieza a producirse en el año 2000, vuelve a hacerlo en 2002 y se convierte en estructural a partir de 2005.

Para entender en que consiste este déficit, hay que saber que en el sistema eléctrico peninsular coexisten simultáneamente actividades sin regulación, en las que los agentes económicos (productores y comercializadores) fijan los precios mediante mecanismos de oferta y demanda¹⁴ y actividades "reguladas", en las que los consumidores adquieren la electricidad por un precio fijado administrativamente: las tarifas eléctricas. El déficit se produce cuando las cantidades recaudadas a través de los precios eléctricos –ingreso medio en la

¹⁰ 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.

¹¹ Los precios de los contratos de gas suelen estar indexados a los precios internacionales del petróleo y sus derivados. La descripción posterior es muy general y una visión más detallada obligaría a distinguir entre carbón nacional e importado y a tener en cuenta la influencia del precio de las emisiones de gases de efecto invernadero, que a su vez han sido muy variables en todos estos años.

¹² Lo ocurrido con el carbón nacional merecería un relato detallado que escapa a las posibilidades de estas notas. Ha contado en general con distinto tipo de ayudas públicas que se han ido reduciendo con el paso del tiempo en medio de una fuerte conflictividad social.

¹³ En el gráfico que se reproduce hay un pequeño error: las líneas azul y naranja están intercambiadas para el año 2006. La suma de la verde y la azul ha de coincidir en todos los casos con la naranja.

¹⁴ 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. A partir de 2009 el déficit se produce porque lo recaudado por peajes de acceso no cubre los costes de acceso, los costes del mercado se repercuten íntegramente en los usuarios.

gráfica- no alcanza para cubrir los costes determinados –coste medio- en el mercado más los llamados costes regulados o peajes de acceso, que incluyen los de transporte y distribución de electricidad, los llamados costes de suministro, las anualidades de la deuda eléctrica...Desde 2009, cuando lo recaudado por peajes de acceso no cubre los costes reconocidos de acceso.

Dado que han sido muchos los cambios operados en el sistema eléctrico en este periodo, la descripción que sigue es necesariamente simplificada. Ha habido, por ejemplo, cambios profundos y frecuentes en los mecanismos de fijación de precios. En un principio existían “tarifas integrales” que cubrían la totalidad de costes y para todo tipo de usuarios (domésticos o industriales), después se fue desregulando progresivamente. En 2009 desaparecen las tarifas integrales para los pequeños usuarios y de paso el exceso de precio que pagaban en concepto de “energía” dejaba de desviarse para pagar los peajes de acceso (lo que se conocía como “costes liquidables”). En la actualidad el Gobierno fija trimestralmente el coste de las actividades reguladas y las repercute entre los distintos usuarios a través de los peajes de acceso y a ello se le suma el precio del mercado mayorista que funciona sin control administrativo. Los usuarios con menos de 10 kW de potencia contratada pueden acogerse a lo que se llama Tarifa de Último Recurso (TUR) en el que el Gobierno fija el precio a través de una Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas teniendo en cuenta los peajes y el resultado de un mercado de futuros regulado llamado subastas CESUR.

La reacción del gobierno del PP (etapa de Aznar) a la aparición del problema del déficit fue profundamente contradictoria con su supuesto talante liberal y con la fe en una ley que ellos mismos habían impulsado como modélica. Cuando se inicia una subida de los precios internacionales de las materias primas energéticas que arrastran los precios de la electricidad en nuestro país, se publicó el R.D. 1432/2002 que fijaba un límite máximo de subida de los precios eléctricos (en ese momento existían tarifas integrales para casi todos los usuarios) del 2% hasta 2010. Si creían que la ley era buena ¿por qué fijar ese límite arbitrario a la subida de precios eléctricos?.

Cuando el déficit empezó a adquirir valores preocupantes (a partir de 2005), la explicación oficial era que se trataba de mercados poco competitivos y, por ende, la solución sería introducir más competencia. Por mi parte, en aquella época escribí que “sin descartar la importancia del cuasi-dupolio en generación y

su capacidad de manipular el mercado, las razones del extraño comportamiento, son también otras. Cabe hablar del agotamiento de un absurdo modelo de oferta competitiva diseñado en la ley que parecía bajar los precios eléctricos en coyunturas favorables de materias primas y tipos de interés bajos, pero que reventó al cambiar el ciclo. De obstinación del Gobierno del PSOE por no subir más los precios que su antecesor del PP para no afectar a la inflación cuando evidentemente el ciclo había cambiado. Y de un diseño de compensaciones al régimen especial que refuerza las tendencias alcistas¹⁵.

A partir de 2005, cuando se produce déficit la diferencia la saldan (anticipan) las compañías productoras¹⁶ que tienen derecho a recuperarlos o cederlos en años posteriores. Las compañías reflejan el déficit en sus cuentas de resultados como si fuera un préstamo a la tarifa eléctrica.

En esos años se producen hechos sorprendentes como que crecen a la vez el déficit y los beneficios de las compañías. Ante este escándalo de resultados, el Ministerio de Industria abandonó la sorprendente pasividad que había manifestado hasta ese momento e introdujo una significativa modificación legal en marzo de 2006: el R.D.L 3/2006. En él se obligaba a empresas del mismo grupo (productoras y comercializadoras como, por ejemplo, Endesa generación y Endesa comercialización) a canjearse entre sí toda la electricidad posible mediante contratos bilaterales físicos, acudiendo al mercado sólo con los excedentes o demandas netas. Se fijaba además el precio de la electricidad de estos contratos en 42,35 euros/MWh. Se establecía también que se descontarían de los costes las emisiones de CO₂ asignadas gratuitamente en los planes de emisiones a cada grupo de empresas.

Cuando se presentó en las Cortes para convalidar el Decreto-ley¹⁷, Montilla,

¹⁵ El régimen especial estaba entonces vinculado a la llamada "tarifa media de referencia", de modo que cuando ésta subía, lo hacían también las compensaciones. Para tecnologías emergentes y poco implantadas como la fotovoltaica esto es un incentivo sin gran trascendencia sobre el sistema, pero cuando se trata de otras más probadas como la eólica, con participación importante en el mix eléctrico, hace aumentar los beneficios de los promotores, sin que el combustible (gratis), ni tal vez la evolución tecnológica lo justifiquen.

¹⁶ En el RDL 5/2005 se establece que provisionalmente Endesa debe aportar un 44,16%, Iberdrola un 35,01 %, Gas Natural-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 en los 90. Pero a su vez prueba que la separación contable de actividades es una pura filfa. Las compañías cobran un interés que en la actualidad es del 2% por el tiempo que tienen en sus balances dichos déficits.

¹⁷ Un Decreto-Ley modifica una Ley por razón de urgencia, entra en vigor cuando se publica, pero

entonces ministro del ramo, indicó que el primer día de aplicación, el precio de la electricidad había bajado un 13,7 %. Una evidente prueba de eficacia.

Pero la partida estaba lejos de concluir. Iberdrola, sintiéndose perjudicada por la medida y pretextando que la medida le obligaba a producir en pérdidas, se lanzó una estrategia de filibusterismo que duró bastante tiempo. Su filial de comercialización realizó ofertas de adquisición de electricidad a precios muy bajos, de forma que al no haber producción suficiente a ese precio su demanda no era atendida en el mercado ordinario. Pero como por otro lado tenía que atender a sus clientes, la demanda pasaba al mercado de restricciones, en la que era cubierta con una generación de mucho mayor coste. Es decir, pujaba bajo, para destrozarse el mercado y conseguir comprar alto, que era su verdadera intención.

Esta estrategia de insumisión de Iberdrola, provocó multitud de reacciones, Endesa amenazó con querellarse contra ella, el Gobierno pidió que investigara la CNE este extraño comportamiento que no obstante era dudoso que fuera ilegal, y se acentuó la pugna por la interpretación de cómo se descontarían los derechos de emisión gratuitos. Después, negociaciones secretas, pactos y manto de silencio sobre el pasado.

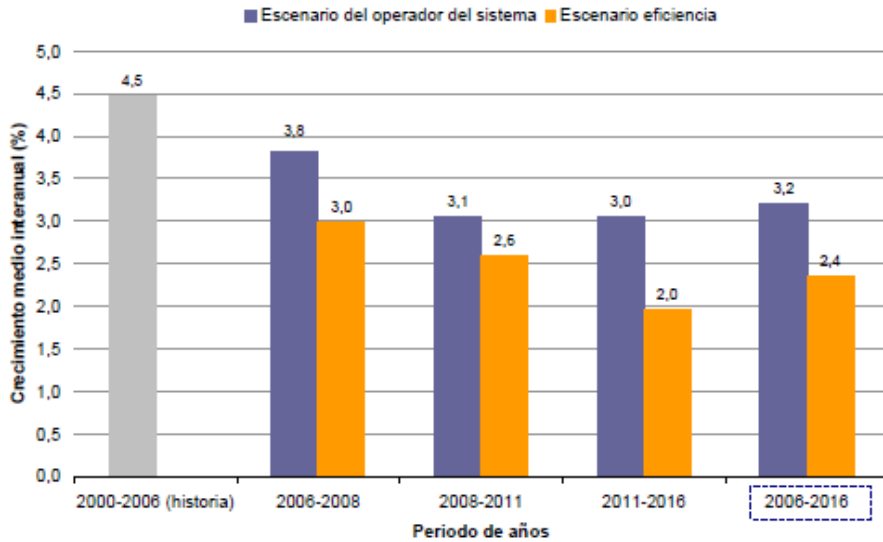
También en 2006 se liquidaron, como ya se ha dicho, los CTC. No se prestó ninguna atención a que déficit y CTC eran en cierto sentido términos antitéticos y que por tanto su aparición consecutiva era una prueba irrefutable del mal funcionamiento del sistema eléctrico. En la misma norma se desvinculó la prima al régimen especial (que incluye las fuentes renovables) de la tarifa media.

LA LLEGADA DE LA CRISIS

Podemos considerar a 2007 como el año previo a la crisis económica actual. El PIB creció un 3,6 y un poco menos lo hizo la demanda de electricidad. A partir de ese momento se suceden años de muy bajo crecimiento económico o de decrecimiento hasta la actualidad. Se rompen así abruptamente las previsiones que contemplaba la "Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas 2008-2016" y que implicaban –ver gráfica–, en cualquier escenario¹⁸, un crecimiento sostenido de la demanda de electricidad hasta el año de conclusión. Por el

tiene que ser posteriormente convalidado en el Congreso.

¹⁸ En el escenario de eficiencia se suponía que se implantaban políticas significativas de ahorro.



contrario se espera que la demanda de 2013 sea muy parecida a la de 2005.

2007 es también el año en que se aprueba el R.D. 661/2007 que permite la presencia masiva de las fuentes renovables en el suministro eléctrico. La eólica, que era la que contaba previamente con mayor desarrollo continúa implantándose a buen ritmo, la fotovoltaica se implanta mucho más rápidamente de lo previsto hasta 2008¹⁹ y la solar termoeléctrica sienta las bases para un significativo desarrollo en el decenio actual.

En 2009 se aprueba el RDL (6/2009) por el que las compañías eléctricas se comprometen a financiar el llamado "bono social", con lo que se pretendía proteger a los sectores económicamente vulnerables de unas subidas de precios que se sabía que no serían moderados. La contrapartida obtenida por las compañías fue la creación del Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico (FADE), el aval de estado para sus emisiones y la garantía de que el déficit desaparecería a partir de 2012. No podrá ser superior a 3.500 ME en 2009, 3.000 en 2010, y 2.000 y 1.000 millones respectivamente en los años siguientes.

¹⁹ Ha habido posteriormente una batería de medidas normativas, tanto por parte del último gobierno del PSOE como del actual, contra las energías renovables que han cortado en seco su desarrollo.

En dicho RDL se establece que se cargaría a los Presupuestos Generales del Estado el sobrecoste de los sistemas extrapeninsulares (de forma gradual, como la eliminación del déficit). Este sobrecoste no se repercute sobre los usuarios de electricidad de estos territorios (Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla) que pagan lo mismo que los peninsulares y se deja de pagar en la factura eléctrica por parte de todos los usuarios, para pasar a pagarlo a través de los impuestos.

Ni la previsión de eliminar el déficit en 2012, ni la de trasladar a los PGE los sobrecostos extrapeninsulares se ha cumplido y en ello radica el fracaso de unas políticas obsesionadas con acabar con las insuficiencias sin modificar el marco legal.

La explicación que se da desde las grandes compañías eléctricas a la insostenibilidad de las cuentas eléctricas es que se han introducido masivamente tecnologías poco maduras y muy caras, lo que, junto con la negativa de los sucesivos gobiernos a subir proporcionalmente los precios, ha provocado una deuda eléctrica que llega, a principios de 2013 a más de ¡27.000 ME²⁰!. Suelen completar la argumentación indicando que las primas al "régimen especial", que incluye las fuentes renovables pero también la cogeneración, alcanzaron en 2012 casi 8.500 ME y que en 2013, tras los severos recortes aplicados a las renovables, aún seguirán siendo de 8.900 millones.

Frente a ello caben varios argumentos. El primero es que el déficit existe antes de que las primas fueran relevantes (2.000 y 2002) y que con posterioridad las primas eran menores que el déficit (2005, 2006, 2008 y 2009), lo que obliga a buscar, al menos, alguna causa adicional de explicación. El segundo es que, al disponer de prioridad de acceso a la red eléctrica, las fuentes renovables desplazan a las instalaciones de generación más caras y por eso hacen bajar el precio del mercado mayorista. El caso más claro es cuando la demanda puede ser atendida sólo con centrales hidráulicas, nucleares y eólicas. En ese momento el precio del mercado es cero, las eólicas e hidráulicas del régimen especial cobran sus correspondientes tarifas, y los usuarios vemos reducida ostensiblemente la parte del mercado de nuestra factura. Diversos

²⁰ En su informe 35/2012 la CNE habla de una deuda a finales de 2012 de 21.900 ME, a los que habría que sumar 5.500 millones reconocidos posteriormente. Para los usuarios del sistema eléctrico pagar esta deuda con sus correspondientes intereses supone un desembolso, en 2013, de 2.300 ME a través de los peajes de acceso.

estudios de modelización del precio total de los usuarios eléctricos²¹, indican

²¹ Uno de los últimos y más completos es "Primas a las energías renovables a coste ceso para los consumidores" del Observatorio Crítico de la Energía. http://www.observatoriocriticodelaenergia.org/files_download/Primas_a_coste_cero.pdf

Cuadro 2. Comparativa de emisiones FADE

Emisión	Fecha desembolso	Tipo	Nominal (M€)	Importe efectivo (M€)	Plazo (años)	Diferencial con bono español (p.b.)	TIR emisión (1)	TIR emisión con comisiones (2)	TIR consumidor 2011 (3)	TIR consumidor 2012 (3)
1ª	25/01/2011	Sindicada	2.000	1.995,54	3,14	93	4,883%	4,918%	5,22%	5,617%
2ª	24/02/2011	Sindicada	2.000	1.994,02	4,31	90	5,086%	5,119%	5,42%	5,617%
3ª	31/03/2011	Sindicada	2.000	1.987,20	9,96	83	5,988%	6,012%	6,31%	5,617%
4ª	20/05/2011	Sindicada	1.000	998,8	7,33	71	5,626%	5,652%	5,95%	5,617%
5ª	05/10/2011	Sindicada	1.500	1.497,80	1,95	98	4,483%	4,524%	4,82%	5,617%
6ª	23/11/2011	Privada	325	313,898	6,82	85	6,420%	6,420%	6,72%	5,617%
7ª	23/11/2011	Privada	125	95,481	15,08	85	7,701%	7,701%	8,00%	5,617%
8ª	05/12/2011	Privada	125	121,32	3,52	85	6,715%	6,715%	7,02%	5,617%
9ª	15/12/2011	Privada	125	95,234	14,51	85	7,805%	7,805%	8,11%	5,617%
10ª	23/12/2011	Privada	566	566,429	1,73	85	4,930%	4,930%	5,23%	5,617%
11ª	23/12/2011	Privada	140	145,37	2,23	85	4,717%	4,717%	5,02%	5,617%
Total 2011			9.906	9.811						

12ª	03/02/2012	Privada	235,0	248,82	3,37	70	4,110%	4,110%		4,410%
13ª	03/02/2012	Privada	212,0	225,41	2,12	70	3,750%	3,750%		4,050%
14ª	08/02/2012	Privada	340,0	364,93	3,36	72	3,670%	3,670%		3,970%
15ª	10/02/2012	Privada	153,0	164,00	2,10	70	3,360%	3,360%		3,660%
16ª	10/02/2012	Privada	150,0	160,72	3,35	70	3,734%	3,734%		4,034%
17ª	10/02/2012	Privada	200,0	199,88	2,85	70	3,463%	3,463%		3,763%
18ª	15/02/2012	Privada	236,1	233,67	13,08	90	6,370%	6,370%		6,670%
19ª	20/02/2012	Privada	580,0	575,01	15,07	85	6,553%	6,553%		6,853%
20ª	20/02/2012	Privada	133,7	131,08	13,07	83	6,488%	6,488%		6,788%
21ª	27/02/2012	Privada	125,0	123,78	14,05	80	6,610%	6,610%		6,910%
22ª	06/03/2012	Privada	844,0	842,41	5,78	80	4,917%	4,942%		5,242%
23ª	05/11/2012	Privada	122,5	122,00	12,37	75	6,781%	6,781%		
24ª	09/11/2012	Privada	75,0	76,01	5,86	72	5,486%	5,486%		
25ª	12/11/2012	Privada	76,0	77,26	8,34	75	6,244%	6,244%		6,544%
26ª	20/11/2012	Privada	110,0	111,91	5,82	72	5,441%	5,441%		5,741%
27ª	11/12/2012	Sindicada	1.750,0	1.744,14	3,02	70	4,120%	4,156%		4,456%
28ª	18/12/2012	Privada	100,0	99,22	4,99	60	5,059%	5,059%		5,359%
29ª	28/12/2012	Privada	150,0	160,30	5,72	83	5,211%	5,211%		5,511%
Total 2012			5.592	5.660						

TOTAL

15.498 15.471

Emisiones con cesión de déficit

Emisiones sin cesión de déficit

Fuente: CNE

- (1) La TIR de la emisión es la que perciben los inversores que adquieren los bonos emitidos por FADE
- (2) La TIR de la emisión con comisiones incluye en el cálculo las comisiones de las entidades colocadoras.
- (3) La TIR con la que se calcula la anualidad a satisfacer a FADE en el año de la emisión y por tanto se traslada al consumidor. Es la TIR de la emisión con comisiones más 30 puntos básicos.

que la reducción del precio de mercado de las renovables es superior a las primas que reciben. Esto es especialmente claro en el caso de la eólica y la hidráulica de régimen especial. El tercer factor es lo que llamo "la paradoja de las renovables". Lo que va de 2013 está siendo un buen año tanto eólico como hidráulico y ello está haciendo bajar de forma significativa el precio del mercado mayorista. Como las compensaciones a las renovables se calculan a partir del precio de mercado, si éste baja, aunque las renovables cobren un precio fijo, las compensaciones parecen ser mayores. El problema por tanto es que el absurdo sistema de fijación de precios, con su separación entre "costes de mercado" y "costes de acceso", permite la crítica demagógica contra las renovables.

La reducción de la demanda por la crisis ha tenido un papel muy importante en el agravamiento del problema de los sucesivos déficit. El grueso de los costes de acceso (transporte, distribución, anualidad del déficit, interrumpibilidad,...) son fijos, por lo que si la demanda se reduce (o no crece de acuerdo con lo previsto) el coste unitario de acceso crece. Ello fuerza a subir el precio si se quiere cubrir costes o a incurrir en déficit. Si la demanda de electricidad fuera en 2013 de más de 300 TWh, como preveía la "Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas 2008-2016", el déficit no sería un problema incluso con los precios actuales.

Otro de los factores de encarecimiento de la electricidad ha sido el aumento del coste de financiación de la deuda eléctrica. El FADE se creó tras varios intentos fallidos de colocación de sucesivas emisiones de títulos de deuda, pero apareció en un momento en que aumentaron las dudas sobre la economía española, los elevados niveles de la prima de riesgo afectaron también a estas emisiones que están resultando más caras de lo esperado. En el cuadro 2 se indican las emisiones de 2011 y 2012.

Como se ve, las emisiones se producen a distintos plazos, pero el TIR para el consumidor, lo verdaderamente importante, dista de ser moderado.

Para los usuarios de la TUR hay un factor adicional de encarecimiento. El carácter inflacionista de las subastas CESUR. La profesora Natalia Fabra ha calculado que durante 2011 la subasta implicó un aumento del 9% del precio de la electricidad²² para los consumidores de la TUR. El problema adicional es que,

²² "Retos regulatorios y cuestiones pendientes del sector eléctrico español", *Revista del Colegio*

aunque las subastas CESUR sólo incidan directamente en la fijación de la TUR, se toman como referencia por todas las comercializadoras y afectan a muchos más usuarios de forma indirecta.

EL NUEVO GOBIERNO DEL PP

Cuando hablan ante la prensa, tanto el Ministro Soria, como los gemelos Nadal (verdaderos poderes en el mundo de la energía), insisten en la frenética producción legislativa desplegada por el gobierno del PP, que ha comportado la aprobación de 6 leyes²³ y decenas de reales decretos y órdenes ministeriales. Pero cualquiera convendría en que lo importante es conseguir resultados y no tanto publicar más o menos normas. La mayor parte de la ciudadanía cree que un buen sistema eléctrico debería conseguir un suministro fiable a un precio razonable al tiempo que minimiza el impacto ambiental asociado, reduce la dependencia exterior, genera empleo y contribuye al despliegue de tecnologías con futuro. Visto desde esta perspectiva el gobierno del PP ha cosechado un rotundo fracaso. El precio de la electricidad (sobre todo para el sector doméstico y pese a la bajada que se produjo el 1 de abril) es muy alto, el impacto ambiental crece aunque se reduce la demanda, la dependencia exterior sigue siendo muy elevada, se ha destruido mucho empleo y el sector de las renovables, prometedor hace poco tiempo, se encuentra al borde del exterminio por una legislación que se ha cebado con él.

Pero el gobierno del PP ha renunciado a casi todos estos objetivos y ha hecho pivotar toda su estrategia sobre un objetivo único: la reducción del déficit tarifario y de la deuda acumulada por el sector. También en esto ha fracasado. No se trata sólo de que la Comisión Nacional de la Energía (CNE) haya evaluado recientemente el déficit de 2012 en 5.511 ME, cuando no debía superar los 1.500 ME: si se analizan con detalle las cifras se observa que la situación continúa.

En la Memoria Económica que acompaña a la Orden de Peajes actualmente en vigor²⁴, se estima que el coste de los peajes en 2013 será de 19.659 ME. Para

de Economistas de Madrid, 2012. Natalia Fabra es Profesora titular en la Universidad Carlos III.

²³ En realidad 1a ley (la de Medidas Fiscales) y 5 decretos-Leyes después convalidados. El abuso de esta modalidad por un gobierno respaldado por la mayoría de las Cortes llega también a la política energética.

²⁴ Orden IET/221/2013 publicada en el BOE el día 16 de febrero pero con efecto desde el 1 de enero. Una de las muchas chapuzas que ha hecho el gobierno en los últimos tiempos. Otras han sido renunciar a aplicar una orden previa tras completar toda su tramitación a la vista de

cuadrar esta cifra, el marco legal no permite que se reconozca déficit en 2013, el gobierno ha aprobado un crédito extraordinario (vía decreto-Ley) de 2.200 ME (100 ME menos que la anualidad de la deuda) que se incorpora a los Presupuestos Generales del estado (PGE). Dejando de lado la evidente tendenciosidad y mala fe de sugerir que se aprueba este crédito por el sobrecoste que para el sistema supone la generación con fuentes renovables, surge la pregunta de si es seguro que ese dinero se libere finalmente o por el contrario estará condicionado a que respete el cumplimiento del déficit de la Administraciones Públicas y pueda suprimirse sobre la marcha. A nadie debiera sorprender esta posibilidad cuando en los últimos años se han hecho desaparecer partidas presupuestarias en medio de la vorágine de los recortes. Aún en el caso de que finalmente esos 2.200 estén disponibles, ¿Qué pasará en los próximos años? ¿Volverá a haber una partida en los PGE para evitar que se produzca déficit?. Es difícil creer que el ministro Montoro lo autorice. Y cualquier observador atento tiene claro que en la pugna que ha mantenido con el ministro Soria en el año largo en que comparten gobierno, la victoria ha sido casi siempre para el primero.

Roza el esperpento el tratamiento que el Ministerio hace de los sobrecostes de los sistemas extrapeninsulares (SIEE). La CNE evaluó este sobrecoste para 2013 en 1.755 ME en su informe 35/2012. El problema es que esta cantidad no aparece en ningún lado. La legislación eléctrica establece que la totalidad del sobrecoste en 2013 deberá pagarse de los PGE, y por tanto no se habla de él en la memoria económica de la orden de peajes,.... pero en el presupuesto ya aprobado para 2013 se determina "que, con efectos uno de enero de 2013 y por vigencia indefinida, queda en suspenso la aplicación del mecanismo de compensación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado". Este problema no es la primera vez que se plantea, en 2012 hubo una pugna Montoro-Soria sobre si los 1.217 ME que correspondían a ese año debían obtenerse de las tarifas o de los PGE, y finalmente se incorporó al déficit reconocido. Lo que equivale a que se pague en el futuro con la factura eléctrica. ¿Qué ocurrirá este año?

Si sumamos las partidas anteriores podemos hablar de un déficit estructural maquillado o no reconocido de poco menos de 4.000ME. Si se tiene en cuenta que el coste total de la electricidad en nuestro país (excluidos impuestos,

las muchas lagunas que tenía. O prorrogar la posibilidad de superar la cifra preestablecida de déficit para 2012 en una norma... de empleadas del hogar (Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre).

comercialización y alquiler de contadores) se situará muy probablemente entre 35.000-37.000 ME, se ve que no es un problema nada fácil de subsanar.

Se sabe que la electricidad en el sector doméstico español es de las más caras de Europa, pero si se analiza la memoria económica de orden de peajes antes citada se ve que el asunto es realmente escandaloso. Los casi 27 millones de usuarios que reciben la electricidad a baja tensión y con contratos de suministro de menos de 10 kW (muy mayoritariamente usuarios domésticos) pagan, en concepto de peajes de acceso por poco menos de 71 TWH, 6.703 ME (casi 9,5 E/MWH), mientras que los usuarios industriales que reciben la electricidad a alta tensión pagan por 123 TWH, solamente 3.529 ME (casi 3 E/MWH). Aunque se tengan en cuenta los costes de distribución (necesarios para el sector doméstico, pero no para los grandes consumidores industriales), es evidente, salvo para los fanáticos del esperpéntico modelo de regulación actual, que se está operando una brutal reasignación de rentas desde los hogares a la gran industria (y no sólo a la gran industria) imposible de justificar.

Se comprueba además que la Ley de Medidas Fiscales ha tenido un efecto más limitado de lo que se pretendía. Además de reducir los beneficios de las fuentes renovables, en la orden de peajes se estima que permitirá aportar menos de 3.000 millones anuales a los peajes de acceso en 2013. Aprobada la ley que se vendió como solución a los problemas, el déficit sigue en pie. No parece que exista salida dentro de un modelo tan irracional.