

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

1 de Junio de 2010

Contenido

ANÁLISIS DE LOS PRECIOS DE LA ELECTRICIDAD EN ESPAÑA

(Notas de la reunión GTPES de 1 de Junio de 2010)

Análisis de la evolución de los precios de la electricidad en España, sus condicionantes, y propuestas para alcanzar una política tarifaria sostenible, que no esté caracterizada por la generación de un volumen creciente de déficit tarifario.

1. Elementos iniciales para conducir el debate

Se realiza un análisis de la evolución de los precios de la electricidad en España, tomando como referencia el contexto europeo, y considerando los diferentes condicionantes. Desde el punto de vista del consumidor, se analiza si la electricidad es cara o barata, teniendo en cuenta el peso de este concepto en su cesta de gasto y su capacidad para afrontar subidas de tarifas. Detrás de la evolución de los precios se vislumbra la política tarifaria (y el “déficit tarifario”) como uno de los principales condicionantes y se presentan soluciones para avanzar hacia la sostenibilidad económica del sistema eléctrico español.

El análisis de la evolución desde 1998 de los precios de la electricidad en España muestra que se han situado alrededor de un 10% por debajo de la media europea hasta 2008, cuando registraron un ascenso que permitió su convergencia. Se podría decir que el precio de la electricidad en el periodo considerado se ha mantenido relativamente estable hasta 2008, a diferencia del gas natural que ha registrado un crecimiento continuado durante el mismo, situándose en la actualidad ligeramente por encima de la media europea.

Analizando los datos que ofrece el Instituto Nacional de Estadística sobre gasto medio por hogar (Estudio sobre Ingresos y Gastos de Hogares en 2009) conjuntamente con los de otras fuentes (como por ejemplo el estudio de la UE: “Graphical evolution in Donostia of Basque Country 2009”) se pone de manifiesto una tendencia marcada por la reducción del peso de la factura de electricidad en el presupuesto familiar. Junto a esto, las estadísticas de los hogares que no pueden permitirse determinados gastos señalan que sólo un 5,3% de los

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

hogares tenía en 2008 dificultades para mantener la temperatura adecuada y un 6% para disponer de un nivel de iluminación apropiado. En definitiva, no sólo se muestra que se ha registrado una tendencia a la baja en el esfuerzo del presupuesto familiar ligado al consumo eléctrico sino que, además, no se aprecian en general dificultades por parte de las familias para afrontar este coste.

La relación entre el uso de electricidad de los hogares y el precio de la electricidad en los distintos países de la UE pone de manifiesto una correlación negativa. Es decir, aquellos países con menores precios de la electricidad registran un mayor uso. Este es el caso de Francia, que con la electricidad más barata de Europa, muestra el mayor consumo de electricidad por hogar. En España tanto el consumo eléctrico de los hogares como el precio se sitúan en torno a la media.

Un elemento destacable de la evolución de los precios de la electricidad en España en relación a los del resto de Europa es la ausencia de factores objetivos de coste ajenos a la propia política tarifaria que permitan explicar unos precios de la electricidad que se han situado tradicionalmente por debajo del promedio europeo. La escasez de interconexiones eléctricas, la elevada dependencia del exterior para cubrir las necesidades de energía primaria (del 80%) y las reducidas diferencias en materia de fiscalidad, no sólo no explican unos costes de la electricidad más bajos sino que implicarían unos costes ligeramente por encima de la media. Así, para entender este fenómeno se presenta como elemento determinante la política tarifaria llevada a cabo por los diferentes Gobiernos desde 1998, que se ha caracterizado por la no incorporación de todos los costes del sistema eléctrico a los precios finales, lo que se ha venido a denominar como “déficit tarifario”.

El déficit tarifario acumulado en el periodo se sitúa alrededor de 15.000 millones de euros. Es decir, las tarifas de la electricidad en España no han incorporado por razones políticas esa cantidad, situándose de forma artificial por debajo de la media europea y generando distorsiones sobre la señal de precio que asumen los consumidores. El elevado volumen de déficit acumulado por el sistema eléctrico español compromete la sostenibilidad económica del mismo e implica importantes subidas tarifarias no sólo para cubrir el existente sino también para impedir que se siga retroalimentando en el futuro.

Parece que detrás de la contención tarifaria de los sucesivos Gobiernos se encuentra la percepción de la sociedad, que a pesar de considerar la electricidad como un servicio de elevado valor añadido para su actividad interpreta su precio como un impuesto, mostrando una elevada impopularidad ante su incremento, que contrasta con el modo en el que se asume la subida del precio de los carburantes.

En definitiva se plantea la necesidad de relacionar el valor que tiene para la sociedad la electricidad con el precio de este servicio, así como de acometer las subidas de las tarifas de acceso necesarias para cubrir déficit pasados y hacer frente a los crecientes costes del sistema. El crecimiento de los precios de la electricidad no implicará necesariamente un

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

aumento en la factura de la electricidad que asumen los consumidores, ya que existen opciones para mitigar su efecto:

- Desarrollo de estructuras de tarifas más complejas que reflejen la disponibilidad a pagar de cada consumidor (al igual que ocurre en las telecomunicaciones) y les permitan responder ante los distintos precios modificando su consumo y por tanto su gasto.
- Aplicación de medidas de eficiencia energética y gestión de la demanda, con un elevado potencial en el sector de la edificación.
- Desarrollo de instrumentos de apoyo a los consumidores más vulnerables.

2. El precio de la electricidad y su relación con los costes: el déficit tarifario

En general existe un consenso entre los miembros del grupo a la hora de interpretar la evolución de los precios de las tarifas eléctricas. Consideran que éstos no han incorporado todos los costes, debido a razones políticas, originándose el fenómeno del déficit tarifario. Se pone de manifiesto por algún asistente la necesidad de incrementar las tarifas de acceso un 10% anualmente en el horizonte 2020 para incorporar los crecientes costes del sistema, entre los que destacan los derivados del aumento en el volumen de apoyos a las energías renovables que se requerirán para alcanzar los objetivos en esta materia.

Algunos asistentes destacan la elevada magnitud de los costes regulados del sistema (redes, apoyos a renovables, cobertura de déficit generados en el pasado, etc.), que condicionarán de forma importante la evolución de las tarifas de acceso en los próximos años, limitando el margen de maniobra para acometer reducciones tarifarias.

Se pone de manifiesto por algún miembro del grupo una crítica a la propia configuración del mercado eléctrico en España, cuestionando a su vez las cifras del déficit tarifario. En este sentido, se señala que debería replantearse la configuración marginalista del mercado eléctrico, ya que retribuye con el coste marginal del ciclo combinado de gas a otras tecnologías de generación con menores costes variables, como la hidráulica y la nuclear. Ante este razonamiento, se señala por parte de otro participante que esa argumentación sería propia de una defensa del marco legal estable, que implicaba la fijación por parte del regulador de la retribución de las diversas tecnologías en base a sus costes. Dicho marco mostró importantes ineficiencias durante su aplicación en España y fue eliminado con la entrada de la liberalización.

La mayoría de los asistentes considera que detrás de las decisiones políticas que han limitado el crecimiento tarifario a lo largo de los años se encuentra, por un lado, la impopularidad derivada de la percepción social de la electricidad como un servicio esencial garantizado por el Estado -cuyo origen se remonta a una fase previa a la liberalización- y, por otro, al elevado peso que ostenta la electricidad en la cesta de bienes

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

y servicios utilizada para el cálculo del Índice de Precios al Consumo, que podría tender a sobrestimar el impacto sobre la inflación de los crecimientos del precio de la electricidad.

3. La contribución del desarrollo renovable al crecimiento de los costes del sistema eléctrico

La previsible tendencia creciente en el volumen de apoyos a las energías renovables, derivada de los objetivos asumidos por España para 2020, y su impacto sobre las tarifas de acceso (donde las primas y tarifas del régimen especial se constituyen como la principal partida de coste) está centrando el debate energético en la actualidad, incluso llegando a señalar a las energías renovables por algunos agentes del sector como las principales causantes del déficit tarifario.

En este sentido, se considera de forma generalizada que el origen del déficit tarifario no es otro que la decisión política de contener de modo artificial las tarifas eléctricas, no incorporando todos los costes de suministro.

Algunos asistentes señalan el creciente peso de los apoyos a las renovables sobre los costes de acceso, lo que conllevará incrementos anuales de estas tarifas situados en torno al 10% en el horizonte 2020. Otros miembros discrepan, señalando que no serán necesarios dichos incrementos, ya que se prevén en ese periodo fuertes reducciones en los costes de estas tecnologías, que podrían llegar incluso a no necesitar primas, o a la paridad de red, en casos de la eólica y la solar fotovoltaica.

Varios asistentes matizan el optimismo sobre las perspectivas de reducción de costes haciendo alusión a la eólica, cuya evolución futura de costes se mantiene estable debido a: la obligación de instalar máquinas de mayor tamaño y más caras para cumplir los crecientes requerimientos ambientales de las CCAA, la necesidad aprovechar ubicaciones con menor recurso eólico, y las crecientes exigencias en materia de planes de desarrollo local impuestas por las CCAA a los promotores.

4. Soluciones ante los retos del modelo actual

La sensación general es que el sistema eléctrico español es insostenible económicamente si no se soluciona el problema del déficit tarifario, que ha llegado a alcanzar un volumen muy elevado. Para ello, hay que realizar un análisis de la configuración de costes, precios y tarifas, pero sobretodo alejar la revisión tarifaria de la arena política, introduciendo un mecanismo de revisión automático en base a criterios técnicos o sencillamente dejando la tarea de calcular (no fijar) la tarifa eléctrica a una comisión reguladora independiente. Como se ha comentado, ello no tendría por qué incrementar de forma continuada la factura de la electricidad para los consumidores, ya que podría ir acompañado de un diseño tarifario más sofisticado, políticas de eficiencia energética, y ayudas a los consumidores más vulnerables.

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

Además, también se señala por algún miembro la necesidad de incorporar a la política tarifaria un análisis económico riguroso, del que carece la senda de tarifas que tiene en mente el Gobierno en el horizonte 2020. También, propone avanzar hacia un nuevo modelo estable para todas las actividades del sector eléctrico (generación, transporte, distribución, etc.), que supusiera un traspaso de poder desde el sector bancario y eléctrico a una comisión técnica reguladora. Plantea incluso transferir a las autonomías las competencias en materia de retribución de la distribución para abordar este problema de una forma más local.

El **Grupo de Trabajo sobre Políticas Energéticas Sostenibles** es un grupo de trabajo formado por un número estable y cerrado de especialistas en los diversos aspectos que comprende la energía y el desarrollo sostenible. El grupo surge a partir de una iniciativa del Aula de Solidaridad, y está acogido por la Cátedra BP de Desarrollo Sostenible de la Universidad Pontificia Comillas. Su objetivo es profundizar y contribuir a la formulación de las políticas necesarias para alcanzar un modelo energético sostenible en España. El grupo se reúne periódicamente para discutir sobre distintos temas, de acuerdo con un programa anual establecido de antemano. Su principal producto es una serie de documentos públicos en los que se expresan de manera clara las distintas posturas posibles acerca de los temas tratados, haciendo especial hincapié en los puntos de posible consenso. Este documento es muestra de ello.

Darse de Baja/ Unsubscribe

Si usted no está interesado en recibir estas "Notas de Trabajo", puede ponerse en contacto con catedrabp@upcomillas.es, indicando en el asunto: "Baja envío Notas de Trabajo".

If you are not interested in receiving this "Policy Brief", please contact catedrabp@upcomillas.es, indicating on the subject: "Unsubscribe Policy Brief".