

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO LUIS ALBENTOSA PUCHE AL INFORME QUE, SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO QUE CREA EL PROCEDIMIENTO PARA LA RESOLUCIÓN DE RESTRICCIONES POR GARANTÍA DE SUMINISTRO, HA SIDO APROBADO POR LA MAYORÍA DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA CNE.**

## ÍNDICE

### **I RESUMEN Y CONCLUSIONES**

### **II EL PROYECTO DE REAL DECRETO**

- 1. Los efectos inmediatos y sus costes**
- 2. Otros efectos, no tan evidentes, pero no menos perjudiciales**

### **III LAS RAZONES PARA RECHAZAR EL PROYECTO DE REAL DECRETO**

- 1. No existe un problema de garantía de suministro**
- 2. Una restricción ficticia y ajena al sector eléctrico**
- 3. Un problema de excedentes de carbón nacional**
- 4. El sector español de la minería del carbón**

### **IV EL PROBLEMA DE LA GENERACIÓN ELÉCTRICA**



## INTRODUCCIÓN

01 El consejero que suscribe este voto particular quiere manifestar, en primer lugar, su oposición al informe aprobado por la mayoría del consejo de administración (el informe) de este órgano regulador y supervisor, ya que, aún cuando analiza algunos de los efectos que se derivarían de su aprobación y propone algunas medidas paliativas de tales efectos, deja otros muchos otros aspectos sin abordar y no muestra en toda su dimensión la gravedad de tales efectos.

02. Tras analizar los principales efectos que se derivarán de la promulgación del proyecto de real decreto, tanto económicos –subida de las tarifas de acceso de casi el 19% o aumento del déficit tarifario por encima de lo previsto– como medioambientales –sobre las energías renovables y sobre las emisiones de CO<sub>2</sub>--, el consejero que suscribe este voto particular analiza la naturaleza del problema que se pretende resolver, concluyendo que tanto el proyecto de real decreto como las medidas sugeridas en el informe no resuelven el problema de acumulación de *stocks*, generando, por el contrario, problemas adicionales. Finalmente, el consejero que suscribe este voto particular enmarca el problema de los stocks de carbón nacional en los problemas que padece la actividad de generación eléctrica.

## EL PROYECTO DE REAL DECRETO

### Los efectos inmediatos y sus costes

03. El proyecto de real decreto crea un procedimiento para resolver unas, hasta ahora desconocidas por inexistentes, *restricciones por garantía de suministro*. En virtud de este procedimiento, hasta 2012 las empresas generadoras de electricidad, propietarias de las nueve centrales térmicas que utilizan como combustible carbón autóctono, deben producir hasta un 15% de la electricidad consumida anualmente, siempre que ello no suponga utilizar (quemar) anualmente más carbón autóctono del que está previsto en el *Plan nacional de reserva estratégica de carbón 2006-2012 y nuevo modelo de desarrollo integral y sostenible de las comarcas mineras (Plan de reserva estratégica de carbón)*. En principio, está previsto que estas nueve centrales térmicas de carbón nacional utilizarán los casi 10 millones de toneladas de carbón que en la actualidad están almacenadas y los 10 millones de toneladas que extraigan de las minas hasta que finalice 2012. Esto



supondría que durante cada uno de los años 2010-2012 las nueve centrales consumirían un 130% de la producción de carbón autóctono prevista en el citado Plan de reserva estratégica de carbón.

04. El funcionamiento del mercado mayorista de electricidad consiste, en primer lugar, en confrontar, como hasta ahora se viene haciendo, la demanda y la oferta de electricidad, determinando de este modo los 24 precios diarios de la energía eléctrica. Dado que, presumiblemente, durante los próximos tres años, en esta primera fase no resultará casada ninguna de las nueve centrales térmicas que utilizan carbón nacional, semanalmente el *operador del sistema eléctrico* (agente incorporado en REE) determinará durante qué horas de los siguientes siete días funcionarán tales centrales, sustituyendo de este modo a las centrales térmicas de gas natural –ciclos combinados— o de carbón importado que hubieran resultado casadas. La producción eléctrica de estas nueve centrales será retribuida a un precio fijo, distinto para cada central, que debe ser suficiente para cubrir los costes totales. Las citadas centrales térmicas (de gas natural o de carbón importado) que, habiendo resultado casadas, sean sustituidas o desplazadas por alguna de las nueve centrales que utilizan carbón nacional recibirán una compensación en concepto de lucro cesante.

05. La diferencia de costes que hay entre la energía eléctrica producida con carbón nacional y la generada con el resto de técnicas de producción puede obtenerse de modo aproximado considerando que el precio que recibirán las nueve centrales oscila entre los 63 euros y los 47 euros; estos precios son muy superiores al precio medio que previsiblemente alcanzará la electricidad en 2009 y 2010.

06. Sorprende que en un periodo de inflación negativa esté previsto que estos precios vayan creciendo hasta 2012 un 2% anual, con independencia de cuál sea el crecimiento de algún índice de precios significativo.

07. El primer efecto de este real decreto es que encarece artificialmente la producción eléctrica. Los mayores costes de la energía eléctrica pueden descomponerse en tres sumandos. En primer lugar, el *coste de la ineficiencia*, consecuencia de que los precios que recibirán las nueve centrales que utilizan carbón nacional serán considerablemente

más altos que los que hubiera que haber pagado a las centrales térmicas casadas pero desplazadas.

08. En segundo lugar, las empresas eléctricas desplazadas registrarán un *lucro cesante* (beneficios que dejan de percibir al ser sustituidas por las de carbón autóctono), que se calcula restándole al precio de mercado una *estimación* del coste de los combustibles y de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>.

09. El tercer grupo de costes que este proyecto de real decreto va a generar está formado por los, denominados por algunos juristas, *daños emergentes*, que pueden a su vez dividirse en dos grandes categorías: la primera de ella recoge el coste de ruptura o incumplimiento de los contratos de aprovisionamiento --muchos de ellos de la modalidad *take or pay*-- (mediante los cuales las empresas eléctricas adquirieron el gas natural y el carbón importado) o, alternativamente, el descenso de precio que han de aceptar estas mismas empresas para revender los combustibles; por otro lado, también forman parte de los daños emergentes los costes de logística y otros costes variables asociados al abastecimiento de los combustibles y al funcionamiento de las centrales casadas y sustituidas. Como pone de manifiesto el informe, el proyecto de real decreto no contempla la existencia de este segundo grupo de daños emergentes.

10. El coste de la ineficiencia puede estimarse en 470 millones de euros, resultado de restar 1.080 millones de euros (27 TWh a 40 euros el MWh), que es lo que hubieran ingresado las centrales casadas pero sustituidas, a los 1.551 millones de euros que ingresarán las centrales de carbón autóctono (véase el cuadro 5 del informe). El mismo informe estima que el lucro cesante está próximo a los 300 millones de euros. Los daños emergentes, que no están contemplados en su totalidad por el proyecto de real decreto, no han sido estimados por el informe aprobado.

11. Aceptando que los costes de este proyecto de real decreto pueden estar por encima de los 800 millones de euros, parece oportuno preguntarse qué agentes van a soportarlos.



12. A este respecto, cabe señalar, en primer lugar, que el coste de la ineficiencia será sufragado por los *pagos por capacidad* que finalmente soportarán los consumidores. Es imprescindible advertir que el Real Decreto-ley 6/2009, que posibilita la titulización del déficit tarifario acumulado, exige que las tarifas de acceso aumenten en 2010 un 13,5%. Sin embargo, si se aprueba este proyecto de real decreto, las tarifas de acceso habrán de crecer el próximo año un 18,6%; si, por razones cualesquiera, el Gobierno no considerara procedente que las tarifas de acceso crezcan en un porcentaje como éste, el déficit tarifario acumulado aún aumentará más.

13. El lucro cesante (alrededor de 300 millones de euros) será soportado por las empresas comercializadoras, que, al haber suscrito contratos de venta de electricidad cuando no era previsible la promulgación de este real decreto, no podrán trasladar a precios estos nuevos costes.

14. Los daños emergentes, cuya cuantía no se ha estimado, serán soportados por las empresas generadoras con centrales de carbón autóctono.

**Otros efectos, no tan evidentes, pero no menos perjudiciales**

15. Además de los importantes costes adicionales indicados, hay que señalar que otros efectos, quizá no tan evidentes, pero no menos perjudiciales, se producirían si este proyecto de real decreto finalmente es aprobado.

16. En primer lugar, si las centrales eléctricas de gas natural y las de carbón importado son desplazadas por las de carbón importado, el conjunto de la generación eléctrica española resultará ser mucho más rígido, lo que de modo indefectible afectará negativamente a las energías renovables.

17. En segundo lugar, el nuevo plan de funcionamiento semanal del operador del sistema eléctrico generará de modo prácticamente inevitable incentivos a adoptar comportamientos no competitivos a la hora de realizar sus ofertas, viéndose alterado significativamente el funcionamiento del mercado, tal como el informe señala. No parece



que las propuestas al efecto contenidas en el informe puedan, al menos, paliar este efecto perverso.

18. En tercer lugar, el desplazamiento de las centrales de gas natural y de carbón importado por otras de carbón importado generará un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero que será tanto mayor cuanto mayor sea la sustitución de gas natural.

19. En una muy reciente visita (octubre de 2009) a nuestro país, Nobuo Tanaka, director de la Agencia Internacional de Energía (AIE), afirma que España debe reducir su dependencia energética del carbón para alcanzar los objetivos en materia de cambio climático. El economista jefe de la AIE, Fatih Birol, entendiendo la seguridad de suministro, sostiene que dar ayudas al carbón en un país de la OCDE puede llevar a distorsiones en el mercado y aumentar las emisiones de CO<sub>2</sub>, lo que va contra Kioto y es lo contrario de lo que dice la UE.

## **LAS RAZONES PARA RECHAZAR EL PROYECTO DE REAL DECRETO**

### **No existe un problema de garantía de suministro**

20. La exposición de motivos del real decreto justifica la obligación que se impone a las compañías eléctricas de consumir carbón autóctono en la *garantía de suministro energético*.

21. Sorprende que el proyecto de real decreto se justifique con la garantía de suministro, ya que éste no es un problema que padezca el sector energético español; antes al contrario, lo notorio en la actualidad es que existe un exceso de capacidad productiva (potencia instalada), que se manifiesta en el bajo grado de utilización de las instalaciones generadoras de electricidad, y un exceso de combustible contratado en firme. Que éste sea el problema --exceso de capacidad productiva-- no es óbice para que las autoridades energéticas estén preocupadas por un eventual desabastecimiento de combustible, preparándose para hacerle frente.

22. Los países que, como España, están muy mal dotados de recursos energéticos (energías primarias) abordan este problema constituyendo las correspondientes reservas



de carácter estratégico. Este planteamiento es el que viene adoptando las autoridades energéticas españolas en el ámbito del petróleo, del que España no cuenta con yacimiento alguno: se compra tanto crudo de petróleo como productos derivados y se almacenan, ocupándose un organismo (CORES) de gestionar tales reservas.

23. Partiendo de estas consideraciones, es obligado pensar que, si lo que este real decreto pretendiese resolver fuera el problema de garantía de suministro, los escasos recursos energéticos fósiles con los que cuenta España deberían ser conservados (como reservas estratégicas, en almacenamientos y en la propia mina), y no consumidos, para atender eventuales desabastecimientos; además, en tales circunstancias el uso del carbón español sería eficiente, ya que los precios del carbón internacional serían tan elevados que cubrirían sus muy altos costes medios. No tiene sentido quemar ese carbón, ya que apenas reduce nuestra dependencia energética del exterior. Por lo tanto, si lo que pretendiese este real decreto fuera abordar –aunque parcialmente– el problema de la garantía de suministro, debería propugnar la formación de reservas de esta energía primaria fósil; para ello, lo correcto sería minimizar las extracciones, realizándose no obstante el laboreo mínimamente necesario en las minas.

24. Debe añadirse que la garantía de suministro cambia de dimensión y perspectiva desde el momento en que las energías primarias autóctonas ya no son exclusivamente las fósiles: parece evidente reconocer que a éstas se han incorporado las energías renovables.

**Una restricción ficticia  
y ajena al sector eléctrico**

25. En el sector eléctrico español no existen restricciones por garantías de suministro. Una restricción es un obstáculo que impide o dificulta una solución óptima; como indica el informe *el concepto de restricciones aparece cuando los resultados del mercado (...) no son compatibles con el funcionamiento técnico del sistema...*; es decir, restricción es un obstáculo insalvable que impide el suministro eléctrico de acuerdo con la solución generada por el funcionamiento (del algoritmo) del mercado mayorista.

26. Dicho de otro modo, el mercado mayorista confronta para cada hora la demanda de electricidad con la oferta que realizan todas las centrales de generación disponibles; como



resultado de la casación quedan determinadas la cantidad de energía eléctrica que cada central debe producir. En principio, puede ocurrir que aquí acabe el trabajo del mercado; lo más frecuente, sin embargo, es que las localizaciones de las centrales de generación y de los centros de consumo y las (lógicas algunas y subsanables otras) limitaciones de las redes eléctricas, consideradas conjuntamente, constituyan un obstáculo para el suministro eléctrico en un conjunto de puntos de la geografía española. Cuando esto ocurre, el operador del sistema eléctrico se ve obligado a buscar soluciones a tales restricciones técnicas, determinando que alguna central que inicialmente había sido casada sea sustituida por otra. En definitiva, una insuficiencia de la red de transporte eléctrico puede impedir la evacuación de la energía eléctrica producida por centrales competitivas o puede producir *congestiones en la red*; ambas situaciones son restricciones técnicas a la casación del mercado mayorista, estableciendo el operador de sistema la solución a esta restricción.

27. En el caso del proyecto de real decreto no hay restricción alguna, aunque así se le quiera denominar. Lo que hay es una modificación (innecesaria) a la solución generada por el funcionamiento del mercado para solucionar el problema existente en otro sector productivo. Pudiera pensarse que este modo de ver las cosas es nominalista o formal. Lo cierto es que no es tal, especialmente si así lo contemplara la Comisión Europea.

28. Primera conclusión: este real decreto no se promulga para resolver un problema de garantía o seguridad de suministro.

**Un problema  
de excedentes  
de carbón nacional**

29. El problema que pretende resolver este real decreto es consecuencia de la decreciente producción eléctrica que se viene registrando desde 2007 con centrales térmicas de carbón nacional. Más concretamente, en los 10 meses transcurridos de 2009, las centrales térmicas que utilizan carbón autóctono han generado menos de un 50% de la electricidad producida en el mismo periodo de 2008; más concretamente, estas centrales llevan medio año sin *casar* en el mercado mayorista de electricidad.



8

30. Las causas de este fenómeno se encuentran, en primer lugar, en que los costes variables de las centrales eléctricas que funcionan con carbón autóctono han crecido en mayor medida que los de las centrales térmicas desplazadas, ya que aquéllas han de contar con más derechos de emisión de CO<sub>2</sub> para funcionar. En segundo lugar, el consumo de electricidad acumulado en los nueve primeros meses de 2009 ha sido un 5% inferior al del mismo periodo de 2008; este menor consumo eléctrico puede ser satisfecho por centrales de producción con costes variables inferiores a los de las centrales que generan electricidad con carbón autóctono.

31. A lo largo de julio de 2009 la central térmica de Compostilla, situada en Cubillos del Sil y propiedad de Endesa, dejó de admitir carbón procedente de las minas españolas. Desde el 11 de septiembre de 2009 la central térmica de La Robla, situada en León y propiedad de Gas Natural (con anterioridad de Unión Fenosa), ha dejado de comprar carbón nacional a Hullera Vasco Leonesa, comunicando que no lo hará en 2010. La central térmica de Anllares, propiedad al 50% de Unión Fenosa y Endesa, tiene su parque de carbones a rebosar. Más concretamente, las instalaciones de las centrales térmicas de Compostilla y de La Robla son montañas de siete millones de toneladas de carbón que no disponen de capacidad de almacenamiento disponible.

32. Mientras tanto, el 31 de julio de de 2009 el Gobierno aprobó un real decreto que crea un almacenamiento estratégico, de carácter temporal, para el carbón nacional. En este real decreto se establece que el *Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón* determinará las cantidades de carbón nacional que deben ir a este almacenamiento temporal, cuya gestión se encomienda a la empresa pública Hunosa.

33. Como los hechos expuestos en los tres párrafos anteriores evidencian, el problema que intenta resolver el real decreto es la acumulación de *stocks* de carbón nacional.

34. Por eso, llama la atención que, para resolver el problema de la acumulación de *stocks* de carbón nacional --de baja calidad--, se obligue al sector eléctrico a utilizarlo a un precio, que, por tener que cubrir sus elevados costes medios, es muy superior al del carbón internacional.



35. Ante este proyecto de real decreto, es inevitable preguntarse si esta solución habría sido puesta en práctica para resolver eventualmente una abundante e imprevista cosecha de, por ejemplo, cualquier cereal; resulta difícil imaginar un real decreto que imponga a la industria alimentaria (panificadora, bollería industrial y cervecera) la obligación de adquirir una copiosa producción de trigo, maíz, cebada y lúpulo a unos precios por encima de los vigentes en los mercados internacionales.

### **El sector español de la minería del carbón**

36. Desde los años setenta, una gran mayoría de países de nuestro entorno geográfico y económico (Reino Unido, Francia y Bélgica al principio y Alemania más recientemente) han ido cerrando sus explotaciones mineras no rentables. Sin embargo, más de treinta años después, en España aún funcionan explotaciones de la minería del carbón, cuya manifiesta falta de rentabilidad es sufragada por la sociedad a través de subvenciones, incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, y por subsidios instrumentados a través de los precios de la electricidad.

37. En España entre las centrales eléctricas térmicas de combustión de carbón pueden diferenciarse las que utilizan carbón de otros países y aquellas otras que queman carbón nacional. Las centrales de generación eléctrica que utilizan carbón importado están situadas en la costa, cerca de los puertos en los que es desembarcado el carbón. Las centrales que producen electricidad a partir de carbón nacional o autóctono se encuentran en el interior de la Península, algunas de ellas muy próximas a las minas que suministran el combustible (son las centrales a boca mina).

38. Para entender los mecanismos de apoyo que existen en el entorno de la minería española del carbón cabe pensar que una hipotética central eléctrica de carbón puede elegir entre utilizar carbón nacional y carbón importado. Elegirá uno u otro en función de dos factores: el precio al que puede adquirirlo en un punto en el que está disponible (un puerto marítimo en el caso del carbón importado y la mina en el caso del carbón nacional) y el coste de transportarlo desde tal punto de disponibilidad hasta la central eléctrica.

39. La minería española del carbón está apoyada a través de dos mecanismos públicos: *ayudas directas a la minería*, por un lado, y *primas al consumo de carbón nacional*, por

otro. Se trata de dos conceptos distintos, cada uno de ellos destinado a cubrir un objetivo diferente.

40. El coste de extracción del carbón nacional es muy superior al precio que hay que pagar en un puerto español por el carbón importado. Las ayudas directas a la minería, reguladas en el citado *Plan de reserva estratégica de carbón* es un instrumento para conseguir que el carbón nacional sea competitivo frente al carbón importado. Por eso, las ayudas directas pretenden equiparar (pero no mejorar) la situación del carbón nacional con la del carbón internacional en los respectivos puntos de disponibilidad. Si cumplen esta condición (equiparar pero no mejorar), estas ayudas directas al carbón nacional son permitidas por la Unión Europea (UE). Como consecuencia de esto, los precios a los que deberían estar disponibles ambos tipos de carbones son prácticamente iguales. Desde que está vigente, este Plan cuenta con casi 1.600 millones de euros, de los que 1.476 millones están en los Presupuestos del Estado y 100 se obtienen por vía tarifaria. El vigente reglamento comunitario sobre las ayudas públicas al carbón expira el 31 de diciembre de 2010. Si una nueva normativa sobre tales ayudas no ha sido aprobada en tal fecha, la Comisión Europea prohibirá estas ayudas.

41. De estos 1.600 millones, 280,30 millones se destinan a un programa de desarrollo alternativo de las comarcas del carbón, 732,18 millones van destinados a un programa de explotación minera, 460 para el desarrollo de carreteras y otras infraestructuras en las comarcas mineras del carbón y 4,05 para el fomento del uso del carbón limpio (búsqueda de almacenamientos geológicos de CO<sub>2</sub> principalmente). Estos 1.600 millones van destinados a las zonas mineras, especialmente Asturias y el norte de León. Debe señalarse que existe un impuesto —que desde 2001 ciertamente ya no tiene carácter finalista— que recauda entre 100 y 200 millones de euros y cuyo antecedente es la denominada peseta/kWh que cubría la diferencia de precios entre el carbón nacional y el importado.



42. Obsérvese que las ayudas directas a la minería deben oscilar inversamente con los precios (internacionales) del carbón importado; si estos precios se elevan lo suficiente, el carbón nacional necesitará menos ayudas (o incluso ninguna) para poder venderlo a estos precios. Si, por el contrario, el precio del carbón importado cae, el carbón autóctono

(de mayores costes) exigirá, para ser competitivo, unas mayores ayudas. Así es como autoriza la Comisión Europea tales ayudas. Lógicamente, cabe esperar que los fondos incluidos en el Plan de reserva estratégica del carbón se hayan utilizado de acuerdo con estos criterios.

43. Por otro lado, el objetivo que persigue la prima del carbón nacional es conseguir que las centrales eléctricas que utilizan carbón nacional, situadas en el interior de la Península, sean competitivas frente a las centrales eléctricas utilizadoras de carbón importado, situadas en las proximidades de la costa española. La prima del carbón nacional pretende por lo tanto compensar la diferencia de costes de transporte del carbón de un tipo y otro.

44. Para entender aún mejor la naturaleza de los apoyos con los que cuenta la minería española del carbón, cabe señalar que en el caso de que las ayudas directas al carbón no hubieran oscilado con los precios (internacionales) del carbón nacional podría afirmarse que éste ha gozado de la posibilidad de cambiar de régimen retributivo en función de las circunstancias económicas imperantes en cada momento: cuando los precios internacionales estuvieron altos, los productores de carbón español habrían adoptado estos precios, acogiéndose al principio según el cual el precio debe reflejar el coste de oportunidad, y, además, las ayudas directas habrían permanecido constantes y no descendentes. Cuando, por el contrario, el precio del carbón internacional desciende, como lo hace actualmente, estas empresas consiguen que las autoridades garanticen que el precio al que venden sus extracciones cubra al menos los costes medios.

45. En 2008, año durante el cual el precio del carbón importado estuvo en niveles muy altos, la minería española del carbón recibió más de 1.600 millones de euros. Ciertamente es difícil encontrar en una economía moderna un sector productivo que tenga la posibilidad de elegir en cada momento el régimen retributivo (*de mercado* cuando los precios son altos y *regulado* –cobertura de los costes medios—cuando los precios son bajos); en cualquier caso, es prácticamente seguro que en España no existe sector productivo con esta capacidad adaptativa.



## EL PROBLEMA DE LA GENERACIÓN ELÉCTRICA

46. Al pretender con este real decreto resolver el problema de los *stocks* de carbón autóctono, se provocan otros problemas y no se diagnostica ni se afronta uno mucho más importante que padece el sector eléctrico y que no habrá más remedio que abordar, como muy tarde, en los próximos meses. Lo más significativo, sin embargo, es que este problema mucho más grave no es independiente del problema de los *stocks* de carbón.

47. La *generación eléctrica* transforma los distintos tipos de combustibles (energías primarias) en energía eléctrica. Las técnicas de generación eléctrica, diferenciadas por la fuente primaria de energía utilizada (carbón –nacional o importado–, gas natural, fisión nuclear, hidráulica y los otros recursos renovables), obtienen la electricidad a diferentes costes y de modo muy diferente: con distinta eficiencia, con diferente proporción entre costes fijos y costes variables, con dispar facilidad de uso esporádico, con desigual modularidad y fiabilidad, etcétera. Por distintas razones y, sobre todo, por las frecuentes y significativas variaciones de los precios relativos de las energías primarias, es necesario usar prácticamente todos los procesos productivos o tecnologías.

48. En España el modelo regulatorio del sector eléctrico otorga a la generación eléctrica la condición de actividad liberalizada, lo que supone que son las empresas las que deciden con que tecnologías producen electricidad. Resulta sin embargo que distintos objetivos de la política energética (formulados algunos por instancias internacionales –lucha contra el cambio climático–, otros por la UE –desarrollo de las energías renovables– y otros por las autoridades nacionales) condicionan el funcionamiento de esta actividad eléctrica.

49. Un desarrollo desigual (en términos de capacidad instalada y de coste de promoción) de las distintas energías renovables, la fijación de irrenunciables objetivos medioambientales, la cara, desmedida e injustificada (quizá por injustificable) protección de la ineficiente minería nacional del carbón y la desigual gestionabilidad de cada uno de los procesos productivos de obtención de electricidad está provocando serios problemas en la actividad de generación. Ninguno de estos problemas es nuevo. Lo nuevo es la intensidad con la que se presentan estos problemas y su simultaneidad. Todo ello, además, en un contexto caracterizado por la voluntad decidida (utilización de un real decreto-ley —el 6/2009–) de financiar el déficit tarifario y de no aumentarlo, por la caída



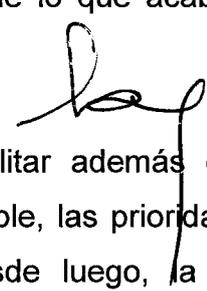
no despreciable de la demanda (cuya recuperación no se vislumbra en el corto plazo) y por la modificación de los precios relativos de las energías primarias. Durante, al menos, los dos o tres próximos años, el nivel de consumo de electricidad puede registrar descensos adicionales o, en el mejor de los casos, permanecer estable y los precios del carbón internacional y los bajos precios del gas natural pueden tardar en repuntar.

50. Algunos de estos problemas son sustanciales al ejercicio libre de una actividad productiva y, por ello, poco se puede hacer desde la regulación para resolverlos. Sin embargo, hay otros que están condicionados por la regulación y por la política energética. Por ello, es necesario diagnosticar la situación que padece actualmente la generación eléctrica; para ello hay que tomar en consideración, conjunta y simultáneamente, todos los problemas: utilizando ciertas analogías conceptuales, es necesario un enfoque de equilibrio general; no puede darse una solución parcial a un problema general.

51. El modelo regulatorio del sector eléctrico español está constituido por un conjunto de piezas regulatorias que guardan entre sí un elevado grado de coherencia. En ocasiones, la modificación de alguna de ellas pone en cuestión el funcionamiento de todo el conjunto, de modo que, para evitar que la medida inicial genere efectos indeseados, es necesario alterar otra pieza regulatoria, que, a su vez, provoca distorsiones adicionales. La lectura de las alegaciones al proyecto de real decreto, presentadas por los miembros del consejo consultivo, pone de manifiesto el elevado número de actividades afectadas y los perjuicios que se generarían en puntos bien distantes del sector energético.

52. La naturaleza del conjunto de problemas que aquejan a la generación eléctrica y la gravedad de muchos de ellos hace rechazable las soluciones parciales, porque las iteraciones entre diferentes partes del sector puede ocasionar que lo que acababa de arreglarse vuelva al poco tiempo a estropearse.

53. Abordar los problemas con un enfoque parcial puede facilitar además que las soluciones no sean las óptimas. Con más frecuencia de la deseable, las prioridades (o, mejor, la prelación) con la que la política económica (y, desde luego, la política energética) aborda los distintos problemas no está determinada por la gravedad de tales problemas ni por la idoneidad de los efectos que desencadenan las medidas puestas en



marcha. Muchas veces la prelación con la que se aborda un conjunto de problemas viene determinada por aspectos contingentes, entre los que, en ocasiones, se encuentra la distinta capacidad de hacerse oír que tienen los distintos grupos sociales afectados. Este aspecto es especialmente relevante en la actual coyuntura, en la que se pone de manifiesto la distinta fuerza que tiene un grupo de unos muy pocos miles frente a varios cientos de miles de afectados pertenecientes a otros sectores productivos.

54. El 26 de septiembre de 2009 el Gobierno español firmó las conclusiones del G-20 celebrado en Pittsburg (EEUU), según las cuales los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles fomentan el derroche en el consumo, distorsionan los mercados, impiden la inversión en fuentes de energía limpias y socavan los esfuerzos para hacer frente al cambio climático (...).

55. Una solución de equilibrio general de los complejos problemas que actualmente tiene el sector de la generación eléctrica debe ciertamente partir de la consideración de que los procesos de ajuste no pueden ser instantáneos, debe aceptar el reparto de algunos costes, permitiendo que otros sólo sean asumidos por los agentes que los han generado y, desde luego, debe contar con la aprobación de la Comisión Europea. En última instancia este es un claro ejemplo de que *cambiar de modelo productivo*, aunque sólo sea a nivel sectorial, no es un proceso fácil y, desde luego, no basta con deseárselo. Por un lado, debe primar el principio de *dejen salir antes de entrar* (para que unas tecnologías puedan implantarse otras deben retirarse). Por otro lado, este proceso de sustitución de tecnologías puede conseguirse de muchas formas; como de ningún modo puede conseguirse es eliminando mecanismos de competencia y apoyando mecanismos de protección adicionales a los grupos ya muy protegidos.

Madrid, a 17 de noviembre de 2009



Luis Albentosa