

Economistas Frente a la Crisis

El pensamiento económico al
servicio de los ciudadanos

5. Política Energética en Europa

La Comisión Europea ha apostado, casi como eje único de su política energética, por la creación del Mercado Interior de la Energía. Y aunque sus efectos sobre la eficiencia productiva y la mejora de la garantía pueden ser notables, olvida que bajo la regulación vigente, el Mercado Interior también traerá un alza generalizada de precios. Por ello, Europa debe profundizar en la integración de sus mercados energéticos a través del desarrollo de las interconexiones, sin olvidar que la bajada de los precios de la energía sólo será posible con cambios profundos en su actual sistema retributivo.

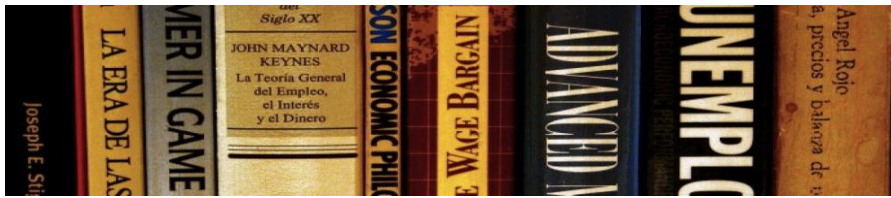
Establecer sistemas retributivos basados en precios públicos, allí donde la competencia no pueda operar o revelar costes y precios eficientes, y recurrir al mercado bajo diseños específicos –licitaciones, subastas, mercados al contado y a plazo- cuando la competencia pueda operar sin enfrentarse a barreras de entrada y salida relevantes o a prácticas difícilmente reprimibles de poder de mercado, constituyen principios básicos que deberían ser incorporados a las reglas comunitarias.

Regulación y liberalización no son conceptos excluyentes sino complementarios. En el Sector Energético –y en particular en el Sector Eléctrico- no será posible su desarrollo eficiente bajo los principios de la desregulación que hasta ahora han impregnado las directivas de la Unión Europea. Sin una regulación específica que atienda a las peculiaridades de los diferentes subsectores energéticos, la liberalización de las actividades que configuran el Sector de la Energía conducirá a la consolidación, bajo el control de las grandes empresas energéticas europeas, de nichos blindados contra la competencia que, bajo el paraguas de mercados inadecuadamente diseñados, generaran rentas injustificadamente altas que penalizarán la competitividad de la economía y drenaran las rentas familiares en perjuicio de otros sectores suministradores de bienes y servicios de consumo final.

Ante la falsa premisa de que sostenibilidad económica y sostenibilidad medioambiental no son compatibles, la Unión Europea parece estar abandonando lo que antes era una apuesta decidida de lucha contra el cambio climático. Muy al contrario, las políticas medioambientales pueden ser una de las palancas más efectivas para el cambio necesario en el modelo productivo en Europa. Para ello, Europa debe reforzar sus compromisos de reducción de emisiones, desarrollo de renovables y mejora de la eficiencia a través de objetivos más ambiciosos y vinculantes a nivel de los estados miembros.

Energía y Medioambiente

La Unión Europea parece estar abandonando lo que antes era una apuesta decidida contra el cambio climático. El paquete de Clima y Energía presentado a finales de Enero de 2014 contempla una reducción de las emisiones de CO2 del 40% en 2030 frente a los niveles de 1990 lo cual implicaría un aumento de la energía renovable hasta el 27% del total de la energía primaria consumida en Europa. Pero estos objetivos, ni son muy ambiciosos frente al escenario *business-as-usual*, ni permitirán alcanzar los objetivos más ambiciosos en el Horizonte 2050 que Europa había fijado hace tan solo dos años. Además, el hecho de que estos objetivos no sean vinculantes a nivel de los Estados Miembros, pone en serias dudas su cumplimiento. La inversión en energías bajas en carbono exige un compromiso político que reduzca las incertidumbres a ellas asociadas. Pero este paso dubitativo por parte de la Comisión no hace sino acrecentar las dudas sobre si el compromiso medioambiental de la Unión Europea es o no un compromiso firme a medio y largo plazo. Europa, que no



Economistas Frente a la Crisis

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

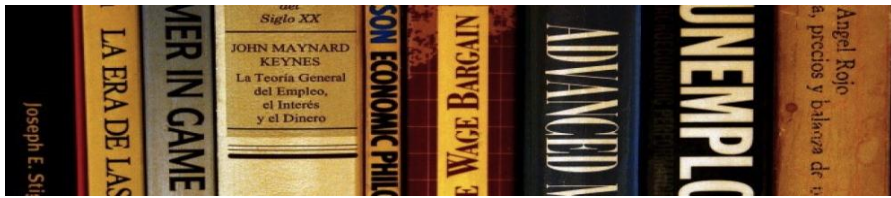
puede luchar sola contra un problema global como es el cambio climático, tiene que buscar aliados a través de su ejemplo y sus propuestas. Y este cambio de rumbo no es su mejor ejemplo ni una buena propuesta.

El debilitamiento en el compromiso europeo medioambiental parte de una premisa falsa: no nos estamos debatiendo entre la sostenibilidad económica y la sostenibilidad medioambiental, porque ambas son indeliberables. De hecho, las políticas de lucha contra el cambio climático, que en la energía tienen que venir de la mano de las renovables y de la mejora de la eficiencia, pueden ser la palanca para un cambio en el modelo productivo en Europa. Un modelo que persiga la sustitución de las energías fósiles, que representan el pasado, por las energías renovables, que representan el futuro porque son generadoras de empleo de calidad, de I+D+i, y de tejido industrial. Además, el sector eléctrico posee una virtud: su capacidad de integrar las energías renovables en el mix energético y de hacerlas utilizables por el resto de sectores a través de la electricidad. El vehículo eléctrico y las energías renovables, cuyo desarrollo no será posible sin un mayor apoyo al I+D en esta área, serán esenciales para reducir las emisiones en el sector del transporte.

Europa parece apostar por un modelo tecnológicamente neutral para la reducción de las emisiones, y confía en que el precio del carbono sirva como señal eficiente para las inversiones bajas en carbono. Pero bajo su diseño actual, el Sistema de Comercio de Emisiones Europeo no es capaz de generar una señal adecuada y estable del precio del carbono. Y, aunque así fuera, no está claro que un precio eficiente del carbono fuera suficiente para guiar las inversiones hacia la senda de menor coste a medio y largo plazo. Ello es así porque algunas tecnologías renovables están todavía en fase de maduración, y si no se las fomenta hoy, nunca alcanzarán un nivel de desarrollo suficiente que quizás pudiera mejorar la eficiencia de las tecnologías hoy existentes, y cuya maduración – conviene recordarlo – no hubiera sido posible sin la intervención de los Estados miembros a través de la planificación de su implantación en el pasado. Y esto lo afirmamos porque la incorporación de tecnologías renovables al mix energético europeo -y de cada Estado miembro- mediante programas concretos y específicos, no solo no es incompatible con el recurso a mecanismos mercantiles sino que es, incluso, más eficiente frente a la opción de encomendar esa incorporación al puro arbitrio de los mercados. Las subastas por tecnología convocadas por el regulador –que podrán determinar su retribución de manera competitiva- mitigarían problemas de información asimétrica, un virus letal que ha afectado y sigue afectando a las autoridades comunitarias y nacionales, de manera particular en todo lo que concierne al Sector Eléctrico.

La Comisión Europea está revisando sus directrices sobre Ayudas de Estado en el sector energético. Y todo parece apuntar que se dispone a seguir una ruta con un destino incierto. Porque incierto –por ser equívoco- es contemplar la posibilidad de considerar Ayudas de Estado la retribución a las renovables en aquellos casos en que ésta resulte superior al precio que marquen sus alternativas térmicas. Esta cuestión –que es capital- sólo podría sustentarse en la controvertida consideración de que la electricidad tiene un solo precio, con independencia de la tecnología utilizada, y que todo precio superior constituye una subvención. Por esta vía, la Comisión Europea limitaría la posibilidad de consensuar en su seno una política energética común y neutralizaría importantes grados de libertad que debieran pertenecer únicamente al ámbito de la política energética y a la decisión de los Estados Miembros.

En este nuevo escenario, en el que sin duda las energías renovables irán adquiriendo – más o menos rápido - un protagonismo mayor, es muy importante que de forma paralela se fomente una mayor participación de la demanda en el sector eléctrico. La respuesta de la demanda ante cambios en los precios de la electricidad, a menudo provocados por la intermitencia de la producción renovable, es clave para reducir el sobre-dimensionamiento que en caso contrario sería necesario. La mayor participación de la demanda será posible sólo si se despliegan contadores inteligentes -y no *medio tontos* como tantos de los ya instalados- permitiendo



Economistas Frente a la Crisis

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

así que los consumidores accedan directamente al mercado horario de producción eléctrica, por ejemplo, a través de sistemas de precios con tarificación a tiempo real.

Por último, tan importante como todo lo anterior, es que la gobernanza europea sea tal que la inmune frente a la presión de los lobbies que pretenden alterar el rumbo de sus políticas. En el sector de la energía, estos lobbies están representados por las empresas incumbentes defensoras – por el momento - de los combustibles fósiles y de sus privilegiadas posiciones en grandes aprovechamientos hidroeléctricos y en centrales nucleares, blindadas contra la competencia de terceros, con intereses contrarios –por el momento- a la producción eléctrica de origen renovable.

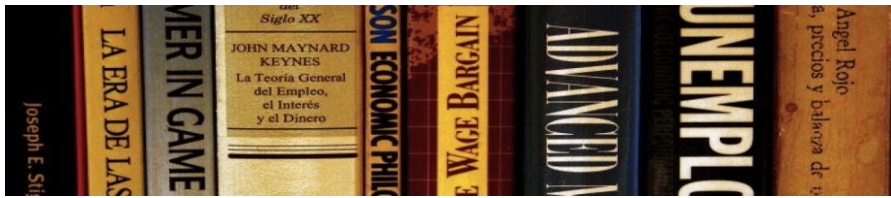
El Mercado Interior de la Energía

Durante los últimos años, la política energética en Europa ha tenido como prioridad la creación del Mercado Interior de la Energía. Éste es ciertamente un objetivo deseable que teóricamente debiera permitir fuertes mejoras en la eficiencia del sector energético europeo. Al tratarse la energía de un input esencial para la industria y las familias, estas mejoras se transmitirían al resto de la economía, convirtiéndose en un fuerte motor de crecimiento.

¿Imaginan un Mercado Interior de la energía en el que todos los estados miembros compartieran sus reservas de capacidad, reduciendo la necesidad de realizar inversiones que durante muchas horas permanecen ociosas? ¿Un Mercado Interior en el que las inversiones en energías renovables se localizasen allí donde hay más sol o más viento, y en el que los esfuerzos para el desarrollo de estas tecnologías fueran coordinados, permitiendo un aprovechamiento más rápido y eficiente de su curva de aprendizaje? ¿Un Mercado en el que los excesos de producción renovable en unas zonas se transmitiesen al resto de países a través de las interconexiones eléctricas, y en el que la gestión común de las reservas hidroeléctricas y de la potencia firme sirviese para contra-restar la intermitencia de la producción renovable? ¿Un Mercado Interior en el que los excesos de retribución que genera el mercado sobre las tecnologías convencionales sirvieran para financiar las políticas comunes de desarrollo de tecnologías en proceso de maduración, así como el despliegue de las interconexiones eléctricas?

El problema es que no hay un único modelo de Mercado Interior, y el que ha defendido la Comisión Europea hasta la fecha no es coincidente con nuestra posición. Las alternativas al modelo de un Mercado Interior ausente de regulación, como el que defiende la Comisión, existen. Liberalización y regulación no son conceptos antagónicos sino complementarios, y cuando hablamos de electricidad, la desregulación sólo construye mercados ineficientes.

¿Qué efectos previsiblemente tendrá el modelo de Mercado Interior defendido por la Comisión, una vez que la integración de los mercados sea una realidad? Habrá sin duda dos efectos positivos: sobre la mejora de la eficiencia productiva y sobre la garantía de suministro. La creación de un mercado único permitirá la optimización de la producción a una escala mayor que la nacional, facilitando que en cada momento la electricidad en Europa se produzca con las tecnologías de menor coste variable. Además, y de forma muy destacada, el mercado único permitirá a los países mutualizar sus reservas, y así reducir la capacidad de generación eléctrica que resulta necesaria para garantizar la continuidad del suministro. A medida que vaya aumentando el peso de las renovables en el mix europeo (que no aportan capacidad firme y por tanto no evitan la necesidad de reserva térmica), esta cuestión pasa a ser de vital importancia.



Economistas Frente a la Crisis

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

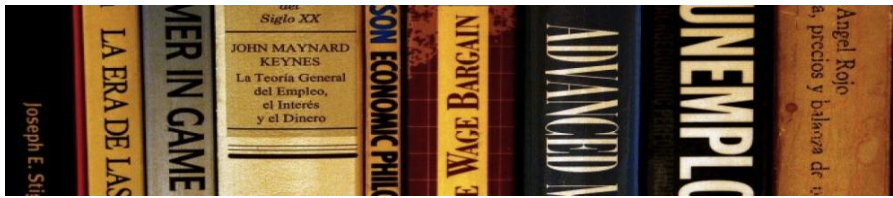
Pero, si Europa no corrige su política des-regulatoria, el mercado único puede tener efectos negativos sobre el precio de la energía en Europa, y con ello generará – como ya lo genera – un rechazo por parte de algunos estados miembros que no quieren que ni sus ciudadanos ni sus empresas paguen más por la electricidad de lo que cuesta producirla en sus viejas centrales. El convencimiento que tienen las autoridades europeas sobre el efecto depresor de los precios de la energía que tendrá el mercado único está infundado, y es responsable de una seria falta de reflexión al respecto. Veamos por qué.

Cuando dos mercados cualesquiera se integran, los precios de ambos mercados convergen. Pero esto no es necesariamente así en el sector eléctrico dada la forma de la curva de costes de la generación eléctrica, que presenta saltos relevantes entre las distintas familias tecnológicas. Así, y aun en ausencia de poder de mercado, el precio en un mercado europeo integrado sería igual al coste marginal de la última central que fuera necesaria para cubrir la demanda europea. Seguramente, esta central marginal será una central de ciclo combinado de gas –e incluso de fuel- que contaminaría sus altos costes variables a los costes marginales que determinarían el precio en toda Europa. Sin embargo, en los mercados europeos todavía no integrados, ocurre en no pocas ocasiones que los precios en algunos países son muy inferiores a los costes de producir electricidad con gas u otro combustible fósil porque son las centrales renovables o las centrales nucleares – de costes variables muy inferiores - las que marcan el precio. La integración de los mercados europeos llevaría a una menor la producción de las centrales de combustibles fósiles, que no obstante pasarían a marcar el precio la mayor parte del tiempo. Es decir, aumentaría la eficiencia productiva pero también los precios, generando un problema de expropiación del excedente del consumidor por parte de las empresas incumbentes titulares de concesiones administrativas hidroeléctricas y de la explotación de las centrales nucleares.

¿Queremos que en toda Europa se pague por la electricidad el coste variable de producir electricidad en la central de mayores costes variables? Ciertamente no porque ello conllevaría una elevación generalizada de precios en beneficio de las empresas incumbentes en Europa. Y para evitarlo, sin renunciar a las mejoras de eficiencia que el Mercado Único trae consigo, habría que adoptar mecanismos redistributivos entre las distintas tecnologías de producción– por ejemplo, mediante contratos por diferencias o *windfall taxes*, que por ahora no parecen estar en la agenda de las autoridades comunitarias.

La reflexión anterior partía de un supuesto ciertamente alejado de la realidad, porque el mercado eléctrico en Europa no es un mercado competitivo. Las características propias de la electricidad acentúan los incentivos a ejercer poder de mercado, en un mercado ya de por sí altamente concentrado. De hecho, la existencia de grandes campeones continentales podría provocar un aumento en el grado de concentración empresarial, más allá del existente en los países miembros. Si bien la integración a nivel de mercado no se ha producido, las empresas incumbentes– a menudo con el beneplácito implícito de las autoridades europeas y nacionales – llevan años persiguiendo la integración a nivel corporativo para extender su control de los mercados más allá de las fronteras nacionales. La falta de competencia en el mercado integrado podría acentuar todavía más el alza de precios.

Por tanto, apostamos por la creación de un mercado único de la energía en Europa siempre que se mitigue, con las políticas regulatorias adecuadas, la elevación artificial de precios que lleva implícita. Pero la electricidad no es como otros bienes o servicios que transitan de un país a otro en avión, tren o por carretera. Para unificar el mercado de la energía, hay que construir interconexiones eléctricas que permitan una verdadera integración de los mercados hasta ahora no culminada – sobre todo desde la perspectiva de un país periférico y eléctricamente aislado como España -. Y dado que la capacidad de interconexión genera externalidades positivas (p.e. sobre la garantía de suministro o sobre la mitigación del poder de mercado), que las empresas



Economistas Frente a la Crisis

El pensamiento económico al
servicio de los ciudadanos

individuales necesariamente no internalizan, se justifica plenamente una política europea de desarrollo de las interconexiones eléctricas.