

## Medidas para rebajar el precio de la electricidad a corto y medio plazo

08\_08\_201

El precio de la electricidad afecta a todos los hogares y empresas, y su elevado incremento en los últimos meses requiere de una intervención urgente si no se quiere descarrilar la recuperación económica y social. Según nuestros cálculos el recibo de un hogar medio en tarifa regulada subirá en 145 euros en el conjunto del año 2021, frente a los 60 euros que estima el Ministerio de Transición Ecológica. Un fuerte incremento que no se arregla con la creación de un consumo mínimo vital para atender a los hogares más vulnerables. El crecimiento de los salarios de los trabajadores del sector privado (1,5%) y público (0,9%) quedará muy por debajo de la subida media de los precios en 2012 (2,4%), siendo el principal responsable de esta pérdida de poder de compra la subida del precio de la electricidad. Para evitarlo se propone un conjunto de medidas a corto y medio plazo.

### Medidas a corto plazo

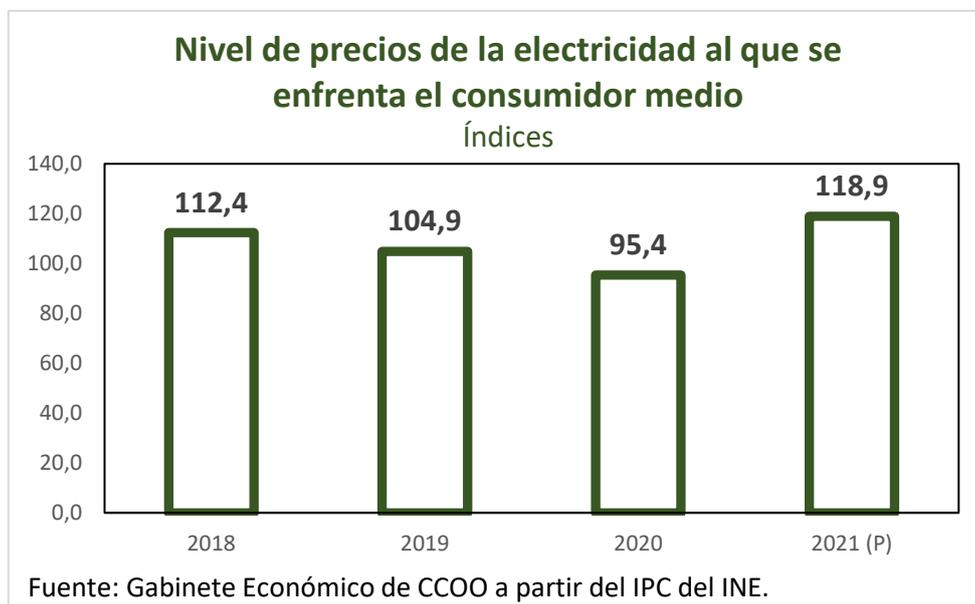
- Acelerar mediante un real decreto ley la rebaja de ingresos por CO<sub>2</sub> no emitido y la creación del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico.
- Crear un ingreso mínimo vital ampliando el bono eléctrico y térmico. Sin embargo, esto no resuelve los efectos de una subida de la electricidad tan alta y generalizada.
- Suprimir los beneficios llovidos del cielo de hidroeléctricas y nucleares, y realizar auditorías de costes de todas las instalaciones y centrales de generación.

### Medidas a medio plazo

- Establecer una tarifa regulada estable que tome como referencia una cesta de indicadores a medio plazo, y fomentar los contratos de suministro a medio plazo y precio fijo.
- Romper el oligopolio hidroeléctrico segregando sus instalaciones.
- Que una empresa pública acelere la producción en red para el autoconsumo, empleando los 70.000€ millones en créditos blandos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- Que una empresa pública recupere las concesiones hidroeléctricas que vayan venciendo.
- Desintegrar verticalmente las eléctricas prohibiendo participaciones cruzadas o su pertenencia a un holding que las integre.

La electricidad viene subiendo intensamente los últimos meses como resultado fundamentalmente del alza del precio del gas (cuyo nivel ha rebasado el terreno que perdió en 2020 cuando cayó como resultado de la menor demanda provocada por pandemia; es responsable en torno al 20% de la subida), el aumento del precio de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> (que explica otro 50%) y que el año pasado se registraron precios históricamente bajos. Como consecuencia, el peso del componente de energía supera ya el 50% del precio final de la electricidad, cuando antes las componentes más importantes eran los impuestos, peajes por transporte y distribución y los cargos asociados (por insularidad, déficit tarifario, etc.).

Ante esta situación, el presidente del gobierno se comprometió a que todos los ciudadanos con un consumo medio de electricidad al final de 2021 paguen una factura igual a la que abonaron en 2018. Sin embargo, la comparación con 2018 está tan distorsionada como la hecha con los precios del año pasado. En 2018 se registraron los precios más altos hasta el alza actual y en 2020 los más bajos. Como respuesta a la subida de 2018 el gobierno amplió la cobertura del bono social eléctrico, creó el bono térmico para calefacción, suspendió temporalmente el impuesto sobre generación y eliminó el “impuesto al sol” (por generación fotovoltaicas para el autoconsumo), entre otras medidas.



En el gráfico se recoge la evolución del precio de la electricidad (en índices) a los que se enfrenta el consumidor promedio, extraída del IPC. La previsión para 2021 que se incluye es más una simulación que una estimación. Refleja el nivel de precios que se alcanzaría en media anual si se mantiene la subida interanual de la electricidad de julio en cada uno de los meses que restan para que termine el año. Con esta previsión el incremento de la electricidad se situaría un 24,6% por encima de su nivel en 2020, un

13,4% comparando con 2019 y un 5,8% con 2018. Para que se cumpla lo anunciado por el presidente y si la comparación se realizara con el año 2020, el ritmo de crecimiento del precio de la electricidad tendría que recortarse del 24,6% al 17,8%, lo cual es muy improbable si no se adoptan nuevas medidas con repercusión inmediata antes de que acabe el año.

Expresado de otra manera, **la factura de un hogar en tarifa regulada (PVPC) y con un consumo eléctrico medio** (2.800 kWh al año, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE) **aumentará en 145 euros en el conjunto de 2021**, es decir, pasará de 578 euros a 723 euros al año. Los cálculos del Ministerio de Transición Energética están por debajo de esta estimación. La Ministra ha defendido que la factura eléctrica actual (55 euros al mes) es similar a la de 2018 (50 euros al mes) y, por tanto, asumible por la mayoría de los hogares. Solo habría que proteger, según ella, a los más vulnerables estableciendo un *consumo mínimo vital* más barato. Sin embargo, la subida es más alta y afecta de manera generalizada a toda la población y empresas.

Para responder al alza de manera inmediata el gobierno, por el momento, solo ha rebajado temporalmente el IVA, del 21% al 10%, y ha suspendido el impuesto sobre la generación del 7% que las eléctricas repercuten al cliente. El gobierno rechaza recortes fiscales adicionales, como disminuir el IVA al tipo super reducido del 4%.

Alternativamente el ejecutivo podría adoptar medidas sobre los precios del mercado mayorista (generación), del mercado minorista (distribución), o una combinación de ambos; pero necesita que tengan efectos inmediatos. A continuación, se ordenan posibles medidas para rebajar el precio de la electricidad según tengan efecto en el corto o medio plazo.

### **Medidas a corto plazo**

**Acelerar las reformas en marcha.** Una primera posibilidad sería ejecutar por la vía de urgencia, las reformas que el gobierno tiene en trámite parlamentario para rebajar la factura eléctrica. La primera plantea reducir los ingresos de hidroeléctricas y nucleares por el CO<sub>2</sub> que no emiten, pero sí ingresan. Tendría un impacto sobre la factura eléctrica de entre 800 y 1.000 millones. La segunda es el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico que se nutrirá de aportaciones de las compañías de energía y que financiará el régimen retributivo de las renovables, cogeneración y residuos que ahora paga el consumidor. Se prevé que rebaje un 13% la factura eléctrica en cinco años. La puesta en funcionamiento pleno del fondo se podría acelerar a dos años.

El gobierno considera que seguir la tramitación parlamentaria dará a estas reformas mayores garantías jurídicas frente a las compañías eléctricas que, muy probablemente, las judicialicen como ya hicieron con el impuesto sobre generación, que ha aumentado en 12.000 millones los ingresos públicos desde su introducción en 2012.

El uso de vías jurídicas de urgencia para poner en vigor estas reformas estaría justificado en tanto que una subida tan alta y sostenida de la electricidad -posiblemente hasta después del invierno-, podría descarrillar la recuperación económica, dado su carácter de *input* presente en todos los procesos de producción. Asimismo, se trata de un consumo básico para todos los hogares, que en su gran mayoría perderán poder adquisitivo este año como resultado del alza de la electricidad. En efecto, la gran mayoría de los hogares se financian con salarios, que en 2021 crecerán entre el 0,9% (empleados públicos) y el 1,5% (asalariados del sector privado), mientras que el IPC general se incrementará en media en torno al 2,4%.

Por otro lado, si se siguen permitiendo precios tan altos de la electricidad (por encima de los 100 euros Mwh), esto ralentizará e incluso detendrá el proceso de electrificación y la movilidad eléctrica que es una de las piezas claves de la transición verde. La urgencia e importancia del problema que se encara justifica el uso de instrumentos jurídicos excepcionales.

**Crear un consumo mínimo vital.** La creación de este mínimo es necesaria y urgente. Requiere la ampliación del bono social eléctrico y el bono térmico. Sin embargo, el consumo mínimo no resuelve el carácter generalizado de la subida y sus efectos sobre la recuperación económica y el poder de compra de la mayoría de personas trabajadoras, como se apuntaba en el párrafo anterior.

**Suprimir los beneficios llovidos del cielo de hidroeléctrica y nuclear.** En línea con lo dicho por la Ministra (“es obvio que algunas eléctricas tienen ganancias excesivas”), el gobierno podría suprimir o al menos recortar los “beneficios caídos del cielo” que obtienen hidroeléctricas y nucleares cuando son remuneradas por costes en los que no incurren al serles abonada su producción al precio marginal que fija el mercado mayorista; al igual que ocurría con las emisiones de CO<sub>2</sub> que se ha comentado. Las nucleares e hidroeléctricas generan un tercio de la electricidad que se produce. Son remuneradas por costes que no han desembolsados: de amortización o variables, de funcionamiento, que son mucho más bajos que los de las centrales térmicas. Los saltos de agua y las centrales nucleares están completamente amortizadas y en el caso de la hidroeléctrica el coste de su combustible (el agua) es casi nulo.

Estos sobre beneficios equivalen a 2.800 millones anuales y descontarlos sería parecido a lo propuesto por el gobierno para la retribución del CO<sub>2</sub> no emitido. En este

caso se trataría de “costes no desembolsados”. Podría excepcionarse a las centrales de generación posteriores a la liberalización del mercado eléctrico, dado que las inversiones anteriores realizadas para su construcción no estuvieron condicionadas a la percepción de este dividendo<sup>1</sup>. Es más, estas empresas ya recibieron compensaciones por costes de transición a la competencia (8.664 millones; cuya liquidación, positiva para el Estado, está pendiente de pago por las eléctricas) y por la moratoria nuclear. Esta medida debería conducir a realizar auditorías externas e independientes que revelen los costes reales de producción de cada central o instalación de generación.

### Medidas a medio plazo

**Precios más estables.** El repunte del precio minorista de la electricidad ha sido mayor en España que en otros países europeos, colocándose a la cabeza. Uno de los motivos se encuentra en que el precio final esté referenciado al precio horario del mercado mayorista<sup>2</sup>, cuando en la mayoría de países europeos el precio pagado por el consumidor final se regula mediante contratos a medio plazo por un precio fijo. Esto evita volatilidad en el precio y suaviza su fluctuación al definir un período largo donde alzas y bajas pueden acomodarse, así mismo permiten repartir una parte del riesgo de las desviaciones entre el precio pactado y real entre consumidor e inversionista. Portugal funciona de esta manera con un 85% de los consumidores del mercado libre con precio fijo y un organismo público establece la tarifa regulada para un año a partir de una cesta de indicadores a medio plazo.

Sin embargo, esto no evita necesariamente el alza de precio, sino que la difiere y en el mejor de los casos la atempera. El gobierno podría aumentar la estabilidad de la tarifa regulada siguiendo el modelo portugués (cesta de indicadores) y obligar a las eléctricas a subastar una parte de su producción anual a las comercializadoras y empresas intensivas en electricidad para que la comercialicen a precio fijo. En este sentido, una parte de las nuevas plantas renovables que entran en el sistema ya hacen contratos privados de suministro a precio pactado con el cliente.

**Terminar con el oligopolio hidroeléctrico.** Otra solución a medio plazo sería segregarse las centrales hidroeléctricas con el fin de multiplicar el número de operadores independientes gestionándolas. Estos nuevos operadores no tendrían relación directa o indirecta con las grandes empresas del sector. La segregación se haría mediante subastas para preservar los mecanismos de mercado, aunque el Estado tendría

---

<sup>1</sup> .- Al igual que se ha hecho en el proyecto de ley presentado por el gobierno para recuperar la retribución del CO<sub>2</sub> no emitido, donde se ha excepcionado a las centrales anteriores a 2005 y a las de menos de 10 Mwh de potencia.

<sup>2</sup> . Anteriormente y hasta 2014, se determinaba trimestralmente.

derecho de tanteo y retracto. Las eléctricas aprovechan la capacidad de encender o apagar los saltos de agua a voluntad para ofertar un kwh de origen hidroeléctrico más caro que el del resto de renovables o que la energía nuclear, que oferta a precio cero debido su elevado coste de encendido y apagado. Incrementar el número de operadores independientes no coaligados presionaría el precio de las ofertas a la baja y con ello el precio marginal y final.

**Empresa pública para acelerar la producción en red para el autoconsumo.** Hay que acelerar la transición verde con el objetivo de que en ocho años la economía española tenga un saldo neto nulo en emisiones de CO<sub>2</sub>. Alcanzar esta misión convertiría a España en un polo de atracción de inversiones de la nueva economía digital, gracias al abaratamiento estructural de la electricidad y dado el carácter energívoro de la digitalización. La digitalización y automatización sustituyen fuerza física y cálculo mental humanos por máquinas que consumen electricidad.

Asimismo, esto transformaría España en un país energéticamente independiente, lo que posibilitaría pasar de la periferia desarrollada al centro junto a los países de más alto desarrollo. En este viaje hay muchas piezas importantes: sustituir transporte de mercancías vía carretera por ferrocarril, electrificar la movilidad, replanificar las ciudades con menos coches (o solo coches en *carsharing*, más espacios verdes y más transporte público), prohibir vuelos privados o de corta distancia si hay alternativa de transporte colectivo, reforestar y detener el avance de la desertización (lo que implica una gestión más eficiente del agua), cambiar costumbres alimentarias a otras más sanas y menos contaminantes, definir transiciones justas para la descarbonización y digitalización, etc.

Entre estas piezas resalta por su importancia y por su capacidad de sensibilización de la sociedad sobre los beneficios de la transición verde, la conformación de un sistema de producción eléctrica en red para el autoconsumo. Para ello se propone que una empresa pública asuma el papel de planificar y posibilitar su desarrollo acelerado en todas las ciudades y pueblos de España. Mediante proyectos llave en mano que incluyan SATE, placas fotovoltaicas y el mantenimiento de las instalaciones. Este desarrollo global permitiría aprovechar economías de escala y alcance, y se financiaría con los 70.000€ millones en créditos blandos incluidos en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia del *Next Generation EU* y que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español no ha asignado. Según nuestros cálculos, este desarrollo se podría financiar con créditos a las comunidades de vecinos que se pagarían con el gasto habitual de un hogar en electricidad, permitiendo incluso un ahorro del 25% en su factura durante la amortización del crédito.

Esta empresa pública estatal promovería estos desarrollos en colaboración con empresas públicas o instituciones territoriales, así como con inversión privada y comunidades o cooperativas ciudadanas.

**Empresa pública para gestionar los recursos hidroeléctricos.** Asimismo, estaría muy justificado que una empresa pública fuera recibiendo las concesiones hidroeléctricas que vayan venciendo con el fin de acabar con los comportamientos oportunistas. Mientras tanto habría que aplicar el artículo 55 de la Ley de Aguas para evitar abusos en su funcionamiento. Las características de las centrales hidroeléctricas permiten que sus propietarios puedan ponerlas a generar cuando el precio marginal es más alto y reservarlas cuando es bajo (cuando sopla mucho el viento o hay mucho sol). Hay muchas pruebas de este comportamiento oportunista, que la Ministra ha calificado incluso de escandaloso por el reciente vaciamiento extremo de embalses en Zamora y Valdecañas.

**Desintegración vertical definitiva de las eléctricas.** La creación del mercado eléctrico en 1997 obligó a segregar las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización. Sin embargo, este proceso ha sido incompleto pues, aunque las distintas actividades funcionan a través de empresas jurídicamente diferentes, siguen integradas en un mismo holding empresarial que reproduce el reparto previo de las tres grandes empresas que conforman el oligopolio eléctrico: Iberdrola, Endesa y Naturgy. Recientemente la CNMC ha acusado a las comercializadoras de inflar los precios finales.

### **La imposibilidad de un mercado marginalista eficiente en la generación eléctrica**

Los mercados en competencia perfecta hacen que oferentes y demandantes sean precio aceptante y que las empresas maximicen sus beneficios allí donde sus costes marginales se igualan con el precio.

El mercado eléctrico mayorista no cumple, sin embargo, con los supuestos necesarios para ser un mercado que se considere en competencia y, por tanto, para que el coste marginal sea una guía adecuada para establecer un precio de competencia.

En efecto, en primer lugar, el *pool* no cumple el principio de libertad de entrada para algunas de sus tecnologías de generación. Las actividades de generación hidroeléctrica y nuclear están cerradas a la entrada de nuevos operadores. En general, los costes fijos de entrada en cualquiera de las tecnologías son altos lo que no facilita un mercado en competencia. Las instalaciones renovables recibían incluso una prima para animar la inversión en ellas. Afortunadamente ahora reciben un precio fijo, que se determina

mediante subasta, y que las hace rentables para el inversionista y más baratas para el consumidor.

En segundo lugar, la demanda es poco elástica para la mayoría de los consumidores (disminuye/sube si aumenta/cae el precio), sino más bien rígida. Es decir, su nivel es independientemente de los cambios en el precio, debido a que la electricidad es un bien de primera necesidad.

Por último, la información no es perfecta sino bastante asimétrica de los operadores tradicionales frente a los nuevos o de los consumidores frente a los productores. Los supervisores públicos son operativamente débiles por la falta de recursos y capacidad sancionadora y tradicionalmente se ha producido una captura del regulador por los intereses de las grandes compañías eléctricas.