

El sistema elèctric espanyol des de la perspectiva industrial

Ignasi Nieto, *subdirector de l'Institut Català d'Energia*, i Joaquim Solà, *professor de teoria econòmica de la Universitat de Barcelona*

Abstract

In the wake of the market's liberalisation, Spain's electricity industry has undergone important changes in recent years. In this paper, Ignasi Nieto takes a look at the situation in which liberalisation was lacking and which finally came to be resolved. The extensive regulation of the industry caused its efficiency to be questioned and the liberalising movement led to the privatisation of public companies in the rest of Europe in the early 1980s. Ten years later, institutions like the World Bank and the International Monetary Fund followed suit in the policy applied to their operations. In Spain, for its part, the electricity industry was liberalised after Endesa's privatisation. Today, problems are focused on management costs, communication networks, distribution and commercialisation.

Resum

En els darrers anys i coincidint amb el procés de liberalització del mercat, el sector elèctric espanyol ha experimentat un canvi important. Segons Ignasi Nieto, a través d'aquestes paraules es farà palesa la manca de liberalització que ha acabat sent en realitat. El concepte d'eficiència queda qüestionat com a conseqüència de l'alta regulació. Aquest moviment liberal condueix cap a la privatització d'algunes empreses a la resta d'Europa cap al principi dels anys vuitanta. Deu anys més tard, institucions com el Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional van seguir aquelles tendències com a política de comportament en les seves operacions. A Espanya, va ser després de la privatització d'Endesa que el sector va ser liberalitzat. Actualment, els problemes han estat focalitzats en costos de gestió, de comunicació, de distribució i de comercialització.

El llibre es basa en la tesi doctoral que vaig escriure i que va dirigir el professor Joaquim Solà titulada *El sector elèctric espanyol: una anàlisi en termes d'economia industrial*, que es va defensar el juliol del 2002 i que obtingué la qualificació d'excel·lent *cum laude*. També és de justícia reconèixer que bona part del mèrit rau en el fet que el sector elèctric és poc conegut pels economistes acadèmics. Aquest sector és un dels més tecnificats i complexos de l'economia, durant gran part del segle xx va estar gestionat exclusivament per enginyers i, a causa d'això, ha estat poc present en les nostres facultats d'economia.

Un conegut economista català, Fabià Estapé, ho resumeix en les seves memòries amb una anècdota. Estapé explica que quan el general Franco nomenava els ministres d'Indústria i Energia de l'Estat els donava directrius en tots els àmbits, però que quan arribava al sector elèctric simplement els deia «respecto a esto, cuando tenga usted alguna duda, hable con Íñigo de Oriol». Íñigo

de Oriol era llavors el president d'Iberduero, més tard Iberdrola, l'empresa més gran del sector en aquells moments, ja que Endesa era bàsicament una empresa de producció, creada als anys quaranta per donar sortida al carbó autòcton.

En aquest sentit, el fet d'analitzar en la seva totalitat un sector molt poc estudiat des de la perspectiva acadèmica ens ofería un repte molt engrescador i a la vegada, cal reconèixer-ho, un avantatge.

També és de justícia estendre l'agraïment a diversos companys de treball, amb els quals vaig coincidir durant més de sis anys a l'antiga Fecsa, per tot el que vaig aprendre d'ells. Quan vaig estudiar la carrera a l'Escola d'Enginyers, no vaig triar l'especialitat d'electricitat. Llavors potser hauria estat la darrera especialitat que hagués escollit i, de fet, ni em va passar pel cap. Les vicissituds de la vida, que mai saps on et duran, van fer que entrés a treballar a Fecsa el 1996. En els anys següents, el sector i la mateixa Fecsa canviarien més que en els trenta anys anteriors, la qual cosa em va permetre viure aquests canvis en primera persona. Aquella companyia que s'havia passat la seva història anomenant *abonats* els seus clients i que esperava pacient als seus edificis que aquests *abonats* arribessin amb les seves peticions, en pocs anys va passar d'esperar a anar darrere dels usuaris, que havien deixat de ser *abonats* per passar a ser *clients*. Aquest procés de canvi radical d'una organització empresarial va ser una escola d'aprenentatge impressionant per a mi i per a molts dels meus companys, que començàvem la nostra carrera professional. Allà vaig conèixer persones d'un nivell professional elevadíssim, amb tota una vida dedicada al sector, que em van fer descobrir i gaudir del món de l'electricitat d'una manera que no havia sabut trobar a la universitat. A ells també els pertoca, d'alguna manera, aquest premi.

Els *abonats* van deixar de ser *abonats* i, amb l'anomenada *liberalització*, es van anar convertint en valuosos *clients*. Això, no hi ha dubte, des del punt de vista ciutadà ha estat potser el principal guany de la nova regulació del sector. Però, com tot a la vida, sempre hi ha pros i contres i el que importa, quan es reorganitza un sector, és el resultat net, és a dir, si la diferència entre guanys i pèrdues com a conseqüència d'aplicar una nova política és positiva o negativa.

En aquest sentit, la meua percepció és que, globalment, els resultats de la liberalització del sector elèctric a Espanya han estat negatius o, com a mínim, no han estat els esperats. No es pot deixar un sector tan important com aquest en mans del mercat. Aquest fet, però, i per si serveix de consol, no ha estat un fenomen només del sector, ni tan sols de la política econòmica del país. Aquest fet ha tingut una dimensió mundial, emmarcat en aquest procés econòmic, cultural i social que anomenem *globalització*. Al meu parer, l'error bàsic ha estat oblidar que les polítiques liberalitzadores són eines de la política econòmica però no són fins en si mateixes. L'any 1998 començava la liberalització del sector. De fet, gairebé set anys més tard, sí que podem estar d'acord en el fet que anomenar *liberalització* aquest procés és un eufemisme. Mai abans no hi havia hagut tanta regulació en el sector. La normativa reguladora que ha calgut introduir en aquests set anys ha estat tanta, que no m'equivoco massa si dic que seria millor anomenar aquest procés *reregulació* o *nova regulació* en comptes de *liberalització* del sector. Sí que és veritat que el que es va liberalitzar, bàsicament, va ser l'activitat de generació, que representa al voltant del 60 % dels costos del sector, però a la pràctica el funcionament d'aquesta activitat fa que la situació estigui lluny de ser la que els més optimistes haurien volgut. Encara és aviat per concloure, en termes objectius i

quantificables, si aquesta liberalització és la més eficient de les possibles regulacions del sector elèctric, encara que jo crec que no. Des d'un punt de vista estrictament acadèmic, aquesta conclusió podria ser titllada de judici de valor. Però ja en aquests moments jo defenso aquesta posició. El llibre, que és un document de divulgació però escrit amb criteris acadèmics, no assumeix aquesta conclusió de manera tan clara, sinó que despulla les fortalezes i les debilitats d'aquesta regulació per convidar el lector a treure les seves pròpies conclusions.

Deixeu-me, però, fer una mica d'història i explicar el context en el qual s'arriba a la liberalització del sector elèctric el 1998. Un context en el qual les polítiques econòmiques liberals en tots els àmbits de l'economia semblen ser les úniques correctes, un context politicoeconòmic en què s'ha imposat el pensament únic, segons el qual el mercat, amb la seva *mà invisible*, pot governar millor que ningú tots els sectors de l'economia. Liberalització i privatització s'han convertit en fins per ells mateixos i han deixat de ser el que són o el que haurien de ser: eines de la política econòmica. En els anys vuitanta, amb Margaret Thatcher al Regne Unit i Ronald Reagan als Estats Units, va arribar a la política econòmica del món occidental el que ja feia anys impregnava el món acadèmic: és l'anomenat *neoliberalisme* per als defensors d'aquest corrent o *ultraliberalisme* per als seus detractors. En tot cas, es tractava de *liberalisme econòmic*, basat en el liberalisme clàssic, i enterrava les polítiques econòmiques keynesianes que s'havien aplicat amb èxit des de la postguerra europea. Al Regne Unit això va comportar la privatització de les empreses estatals i de capital públic i la liberalització de la major part dels mercats que abans havien estat regulats. El mateix va passar als Estats Units, si bé amb menys intensitat, ja que aquells partien d'una situació més liberal en termes econòmics. Uns anys després —en el cas espanyol, en la segona meitat de la dècada dels noranta—, aquesta visió de la política econòmica es va estendre per tots els països desenvolupats, potser amb l'excepció de França. Institucions com el Fons Monetari Internacional i el Banc Mundial van adoptar definitivament aquest corrent com a rerefons ideològic en totes les seves polítiques. L'anomenat Consens de Washington, que el 1989 va crear John Williamson amb el seu famós article, parlava d'una convergència universal pel que fa a les polítiques econòmiques, en les quals, a la pràctica, el mercat havia de resoldre tots els problemes de les economies.

Liberalització, privatització, desregulació i competència van deixar de ser termes referits a mitjans de la política econòmica per assolir una major eficiència i es van convertir en fins en si mateixos. Alguns economistes de prestigi com Paul Krugman, John K. Galbraith o Joseph Stiglitz, se situaven en una línia més crítica, però no deixen de ser una minoria que reivindica el pragmatisme. En aquest context, les diferències entre l'esquerra i la dreta política se situen en els límits de la intervenció de l'Estat. Per a uns aquesta intervenció havia de ser mínima i, per als altres, no tant. A l'Estat espanyol, la febre liberalitzadora no va ser una excepció. A més, la necessitat de complir amb els acords de Maastricht i, per tant, de reduir el deute públic (que era un dels criteris de convergència) va acabar d'empènyer els governs a privatitzar la major part de les empreses públiques. En el cas espanyol, es va perdre una excel·lent oportunitat de reestructurar el sector abans de la liberalització i afavorir que aquesta funcionés millor. L'Estat va iniciar la liberalització del sector elèctric coincidint amb la privatització d'Endesa, una empresa pública que acabava d'absorbir Fecsa i Sevillana —i, per tant, es convertia en la de major dimensió—, sense introduir les condicions apropiades perquè la liberalització fos realment efectiva a la pràctica.

El liberalisme econòmic es basa, en els seus orígens, en el llibre escrit per Adam Smith al segle XVIII, *La riquesa de les nacions*. Però el mateix Adam Smith recorda que l'objectiu és l'eficiència i que el mercat és només un camí per arribar-hi. A *La riquesa de les nacions* s'adverteix contra els monopolis i es reconeix l'existència de monopolis naturals en l'economia. Segons Smith, els monopolis que actuen en competència teòrica o en mercats sense regular constitueixen la forma més perversa de funcionament d'un sector en termes d'eficiència i d'equitat.

Actualment, en la principal activitat del sector elèctric, la generació, existeix un oligopoli *de facto*. Aquest fet, acompanyat de circumstàncies com l'existència dels famosos *costos de transició a la competència*, que introdueixen importants distorsions en els preus, fa que els preus del mercat majorista, o sigui, els que determinen principalment els preus finals, no es fixin sempre com a resultat de les regles del mercat. A més, l'existència de tecnologies amb cost marginal molt proper a zero però que reben una retribució equivalent als costos marginals de la darrera tecnologia necessària per cobrir la punta horària fa que aquestes centrals estiguin sobreretriuides, amb el consegüent increment de costos d'oportunitat. Aquest no és un mercat lliure. Anomenem-lo com vulguem, però *lliure* no ho és.

Hi ha aspectes menys evidents que fan que el sistema actual no sigui convenient a llarg termini. L'energia és un valor estratègic per a un país que no disposa de fonts primàries pròpies. Aquest fet s'evidencia encara més si considerem que al món les principals fonts d'energia primària estan concentrades en uns quants països. Per tant, la diversificació hauria de ser un aspecte bàsic de la política energètica d'un país com el nostre. En canvi, el mercat no entén de diversificació. El mercat entén de costos marginals, d'oferta i de demanda, però no de qüestions estratègiques i poc quantificables a curt termini. En l'actual marc regulador del sector, la paradoxa és que el mercat decideix el *mix* i la ubicació de les centrals també, la qual cosa farà el sistema ineficient i perillós a llarg termini. És necessària una certa planificació que permeti a la societat i, per tant, als poders públics decidir quina és la composició del *mix* de generació que vol el país per minimitzar els seus riscos a llarg termini i que permeti ubicar amb racionalitat les noves centrals. Un cop fet això, l'activitat podria funcionar en competència. De totes maneres, aquesta no serà efectiva si no s'incrementa el nombre d'ofers. Adam Smith també deia que un mercat en competència és aquell on existeixen molts demandants i molts oferents. Aquest no és el cas del sector elèctric en l'activitat de generació.

La interconnexió amb Europa en la xarxa de transport també és una condició cabdal per al funcionament eficient del sector. La situació pràcticament d'illa que presenta el sistema elèctric peninsular en l'actualitat juga contra la seva eficiència. Una manera d'incrementar la competència i, de passada, integrar-se més en el futur mercat únic de l'electricitat a Europa és intensificar les interconnexions amb Europa, un aspecte que hauria d'estar fora de discussió.

La segona activitat en importància del sector elèctric és la distribució, que representa al voltant del 20 % dels costos totals. Aquesta és una activitat molt important, ja que la seva qualitat (o manca d'aquesta) afecta directament els ciutadans i el teixit productiu. La distribució roman regulada, ja que es considera un monopoli natural, i la seva retribució s'estableix a través de les tarifes. Des del 1996 fins al 2002, per motius polítics, el regulador va anar baixant les tarifes, de manera que a partir de l'any 2000 algunes activitats regulades van començar a patir dèficits en el

sistema de liquidacions, la qual cosa afectà la seva retribució i, per tant, la seva capacitat d'inversió. Fins al març del 2004 tingué lloc la paradoxa que la Direcció General d'Energia de l'Estat estava integrada en el Ministeri d'Economia, la qual cosa comportava que la tarifa havia deixat de ser un mecanisme de preus regulat però eficient i va passar a ser tractada com un component més de l'IPC; per tant, la seva evolució responia més a les polítiques macroeconòmiques del Govern que a la mateixa evolució del sector. En un sector tan intensiu en capital com l'elèctric —situació que es manifesta especialment en l'activitat de distribució—, la manca d'inversions no té conseqüències immediates a curt termini. La manca d'inversions en els darrers anys en aquestes activitats de xarxa tindrà conseqüències negatives en el futur si no som capaços d'invertir aquesta tendència.

Pel que fa a la més petita de les activitats del sector, la comercialització, els seus resultats tampoc no han estat els esperats. La liberalització va crear grans expectatives pel que fa als preus. Actualment, i després de set anys, només un 35 % de l'energia consumida ho és en el mercat lliure. Alguns consumidors industrials, mitjans i petits, es van beneficiar d'aquest procés. Es tracta de consumidors, però, per als quals el cost de l'electricitat representa, en la major part dels casos, un 1 o un 2 % dels seus costos totals. Pel que fa a la resta, el sector domèstic no pot obtenir descomptes superiors al 2 % en el millor dels casos. La majoria dels grans consumidors romanen a tarifa i el regulador té un repte important en aquest sentit, ja que la viabilitat d'aquests grans consumidors en el mercat lliure es presenta molt problemàtica i l'eliminació de les tarifes regulades afectarà de ben segur la capacitat de supervivència d'empreses per a les quals el cost energètic pot arribar a ser del 40 %.

Els propers anys, doncs, es presenten complicats per al regulador. Hi ha factors que pressionen els preus a l'alça: Kyoto, l'increment desbocat del règim especial, que en la seva darrera liquidació ja representava el 20 % dels costos del sector, una necessitat inversora cada cop més gran per cobrir els increments de demanda, etc. Aquests factors i uns altres, com la necessitat de mantenir els preus estables, ja que formen part de l'IPC, i el fet que l'augment de preus no és políticament correcte, ja anuncien la crisi de l'actual sistema regulatori.

Al principi del discurs he comentat els anys que vaig passar a l'antiga Fecsa i he recordat els grans professionals que m'hi vaig trobar i que em varen fer descobrir aquest apassionant sector. Un dels que em van ensenyar més coses, un dels pares de l'anterior marc regulatori, el «Marco Legal Estable» de l'any 1987, sempre deia que les onades regulatòries al sector no duraven més de set anys, que és el temps just perquè el sistema es torni obsolet per molts motius. El proper gener ja farà set anys de l'entrada en vigor de la Llei 54/97. És el moment de replantejar-se de dalt a baix la regulació d'aquest sector tan apassionant i complex.

El Govern de l'Estat ja fa unes quantes setmanes que ha anunciat l'elaboració d'un llibre blanc sobre el sector a partir del 2005, que espero que endegui un nou procés regulatori que substitueixi l'actual. Com s'ha de fer? Nova liberalització? Nova planificació? Barreja d'ambdues? Ja ho veurem. El que sí està clar és que l'elaboració d'un llibre blanc sobre qualsevol qüestió hauria de comportar un alleugeriment del bagatge ideologicoeconòmic, prescindir de posicions fixades *a priori* i utilitzar el pragmatisme com a única premissa. I tot això per assolir un doble objectiu. D'una banda, eficàcia, és a dir, garantia de subministrament, i, de l'altra,

eficiència, és a dir, màxima qualitat al mínim cost. Hi ha una cita que repetia molt l'expresident de la Xina, Deng Xiaoping, que ho resumeix molt bé: «No és important que el gat sigui negre o blanc, el que és important és que cací ratolins». El mercat, per tant, ha de tenir veu i vot i s'ha d'utilitzar en aquelles activitats o subactivitats del sector en què condueixi a uns millors resultats, però impedit que imposi, sense límits, la seva disciplina. La liberalització i la planificació, o la barreja d'ambdues, han de ser eines al servei de l'únic objectiu, que no és un altre que el de l'eficiència econòmica.