

OPCIONES POLITICAS PARA EL FUTURO ENERGETICO

Universidad Complutense. Curso de Verano organizado por el FORO DE ENERGIA
NUCLEAR . El Escorial

José Folgado Blanco
Diputado del PP, Congreso de los Diputados
6 de julio de 2005

INTRODUCCION.-

Cuando se analiza en profundidad el sector energético con todas sus peculiaridades y se asume racionalmente que las decisiones en esta materia deben estar presididas por los criterios de eficiencia entonces cabe concluir que no hay margen para muchas opciones. En realidad, no podríamos identificar modelos energéticos diferentes relacionados con las grandes opciones políticas, sean de corte socialista o liberal conservadora. Por ejemplo, la instalación de reactores nucleares para generación eléctrica durante los años 70 y 80 fue un hecho casi generalizado en los distintos países con independencia de la orientación política de los partidos en el gobierno. Y, del mismo modo, la comprensible pero perniciosa moratoria nuclear adoptada en todo occidente a raíz del accidente de Chernovil en 1989 no tuvo respuestas diferentes en función de opciones políticas. Ahora están instalando centrales nucleares países de muy diferentes opciones políticas en el poder, desde China a Finlandia o Francia. Por cierto, nuestros “amigos” y vecinos franceses tienen el 78% de su energía eléctrica de origen nuclear y no lo consideran suficiente porque acaban de decidir la construcción de otra central en Flamanville. Incluso un mismo partido puede cambiar a lo largo del tiempo, sobre todo a medida que se informa mejor. Por otra parte, se han aprobado unas Directivas en la UE en materia energética donde se establece la introducción de mecanismo de mercado en las actividades liberalizadas de electricidad y gas.

Si no queremos que la energía se convierta en el gran condicionante de nuestros objetivos de progreso y bienestar y de calidad ambiental en línea con los objetivos de Kioto se debiera buscar consenso en cuanto a los grandes pilares de la política energética como ya lo hubo en la planificación energética con el horizonte 2011 aprobada en 2001 son oposición en el Congreso de los Diputados. Resulta por lo demás lógico que haya diferencias entre partidos en cuanto a aspectos particulares del modelo.

La exposición que sigue se distribuye en cuatro apartados. El primero trata de definir los grandes objetivos y criterios que deben presidir toda política energética, al mismo tiempo que se exponen algunos de los graves condicionantes a los que se enfrenta ésta para lograr aquellos objetivos a nivel satisfactorio. El segundo apartado se centra en analizar la evolución de la demanda y de la intensidad energética y se presta especial atención al ahorro y la eficiencia energética. El siguiente apartado se dedica a la oferta energética, que debe estar presidida por los parámetros de la seguridad de suministro, competitividad económica y la calidad ambiental. El cuarto y último apartado se dedica a formular algunas reflexiones sobre posibles replanteamientos a largo plazo, particularmente los relativos a la fusión nuclear y al protagonismo probable del hidrógeno entre las tecnologías de generación eléctrica a lo largo de las próximas décadas.

1.- Objetivos, criterios y limitaciones en la política energética.

La política energética será eficiente si da respuesta a **tres objetivos básicos**: la seguridad del suministro, la oferta competitiva y la contribución al desarrollo sostenible. Sin energía no hay desarrollo, ni siquiera hay vida. Estamos acostumbrados a que, salvo en momentos puntuales, no nos falta energía al dar al interruptor o poner el coche en funcionamiento, pero el hecho cierto es que no puede darse por garantizada, sobre todo si se quiere tener esa energía a precios competitivos y si, además, se desea contaminar menos.

En coherencia con tales objetivos deben seguirse unos **criterios operativos** que, de acuerdo con la CNE, podemos sintetizar en los siguientes: en primer lugar, separación clara entre las actividades liberalizadas, sobre las que debe profundizarse en el desarrollo de los mecanismos de mercado, y las actividades reguladas, sometidas a planificación vinculante por tratarse de monopolios naturales; en segundo lugar, debe haber una razonable estabilidad regulatoria, como marco imprescindible para favorecer los necesarios y cuantiosos procesos inversores privados; en tercer lugar, aplicar una política tarifaria en electricidad y gas que guarde un equilibrio entre lograr la solvencia económica del sector energético y contribuir a racionalizar el consumo, por un lado, y

proporcionar capacidad competitiva de las empresas consumidoras y del conjunto de la economía, por otro.

Por último, la política energética debe ser realista analizando y dando respuesta a las **limitaciones** de partida, sean de orden físico, ambiental o incluso político, que tiene el uso de las diferentes tecnologías de generación eléctrica o el despliegue de redes de transporte y distribución. Por ejemplo, no hay posibilidad física de ampliar la energía hidráulica de manera relevante, salvo centrales minihidráulicas de escasa significación cuantitativa. Son prácticamente insalvables los obstáculos ambientales a la ampliación de las centrales de carbón. Se ponen muchos obstáculos, sobre todo de carácter ambiental, al despliegue de nuevas líneas de transporte y distribución eléctrico, tanto en el interior del país como en las interconexiones con Francia. Por otra parte, la energía eléctrica no es un bien almacenable y también existen importantes limitaciones al almacenamiento en cantidad suficiente del gas, lo que tiene enormes implicaciones para garantizar la seguridad de suministro. Por último, el transporte y distribución de electricidad genera importantes pérdidas, por lo que adquiere especial importancia la distribución espacial de las centrales de generación.

2.- Demanda y eficiencia energética.

Nuestro consumo per cápita es todavía algo inferior al de los países más desarrollados que el nuestro, pero a medida que nos acercamos a ellos en nivel de desarrollo también está sucediendo en **intensidad energética**, de manera que desde 1990, año de referencia para la aplicación de los compromisos derivados del Protocolo de Kioto, nuestro consumo de energía primaria por unidad de PIB ha aumentado el 4,7%, mientras que en la UE ha disminuido un 9,6%. En cuanto a la energía eléctrica, desde 1996 hasta 2004, período de expansión económica y convergencia real con la UE, el crecimiento acumulado de consumo se ha situado en el 47,5% y el crecimiento de la punta de demanda en un 48,8%. El PIB acumuló en ese período un crecimiento del 29,5%, por lo que la relación entre ambos nos da un ratio de 1,61 y 1,65, respectivamente.

La intensidad energética y su evolución tiene que ver con muchos factores, desde el clima al desarrollo industrial, pero resulta claro que el estadio del desarrollo en que se encuentre un país y el grado de dinamismo económico y avance en convergencia real con países más desarrollados marcan la pauta de la intensidad energética. Así, con el

actual nivel de desarrollo y bienestar de la población española se está generalizando durante los últimos años la adquisición de más automóviles y de mayor cilindrada media que compensan en exceso su mayor eficiencia energética y mediambiental y lo mismo sucede con los electrodomésticos al mismo tiempo que se está extendiendo la instalación de acondicionadores de aire en las viviendas.

En cualquier caso, resulta imprescindible la **optimización del uso de la energía** dada la elevada y creciente dependencia exterior y la necesidad de contribuir a la seguridad de suministro en condiciones competitivas y a poder asumir los compromisos de carácter medioambiental. Esto es válido para toda Europa. Según el *Green Paper* de la Comisión Europea (10.6.2005) sobre Eficiencia Energética hay estudios que demuestran que se podría ahorrar al menos el 20% del actual consumo energético de la UE lo que equivale al 60 mil millones de euros al año, o sea todo el consumo de energía de Alemania y Finlandia juntos. Una unidad familiar media europea podría ahorrar de manera efectiva, según esos estudios, entre 200 y 1.000 euros al año en la factura energética. En dicho Libro Verde se hace un repaso detallado de los frentes en los que se puede ganar en eficiencia energética (edificios, electrodomésticos, vehículos, generación eléctrica, industria, transporte...) así como de los instrumentos a emplear (regulación, fiscalidad, subvenciones...). También plantea como estrategia la posibilidad de acordar, sobre base anual, que cada Estado pueda adoptar un **Plan de Acción de Eficiencia Energética**, indicando las medidas específicas que ha decidido emprender, bien como resultado de la legislación comunitaria o por propia iniciativa, para alcanzar un determinado objetivo de eficiencia energética para el año siguiente. La revisión anual de resultados en términos de ahorro energético y de coste-eficacia ayudará a emprender nuevas medidas y quizá nuevos objetivos para el año siguiente.

Si tenemos en cuenta nuestra mayor dependencia exterior y los compromisos derivados del Protocolo de Kioto, resulta imprescindible y urgente concretar en medidas la **Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética** aprobada en noviembre de 2003 y que afecta al transporte, los inmuebles y electrodomésticos, la industria, la agricultura y el sector productor de energía eléctrica y de refino. Son medidas de carácter fiscal, financiero, administrativo, regulatorio y de precios que deben ser elaboradas y sometidas a información y debate público con urgencia. Esa estrategia tubo una elaboración exhaustiva durante la pasada legislatura (mas de mil páginas) y ya apuntaba

no menos de 400 medidas para su implementación. Estaba todo el trabajo técnico hecho, donde el IDAE jugó un papel protagonista ejemplar. Solo ahora el Gobierno, después de 15 meses trata de concretar y priorizar algunas de aquellas medidas..

Por otra parte, resulta imprescindible y urgente la introducción del **mercado a plazo y el desarrollo de los contratos bilaterales** para ganar en eficiencia en la demanda energética, de manera que a partir del 2010 el sistema tarifario quede como residual de último recurso. La decisión política de condicionar la aprobación del marco legal del mercado a plazo a la creación del MIBEL ha significado un importante retraso en el desarrollo de un auténtico mercado liberalizado, agravado también por los condicionantes políticos para el despliegue de las interconexiones con Francia. Por eso, aunque la comercialización y venta de energía está totalmente liberalizada, la mayoría de los hogares y las industrias prefieren no ir al mercado y seguir con las tarifas reguladas, dado que al no haber más que el mercado diario e intradiario y no existir un mercado a plazo y también al ser escasas las conexiones internacionales hay un temor fundado de que no haya suficiente competencia y transparencia en perjuicio de la competitividad de nuestras empresas. Ese es el motivo que ha llevado al Gobierno a mantener las tarifas industriales hasta el 2010. Además, un número importante de grandes consumidores industriales tiene suscrito convenio de interrumpibilidad a cambio de tarifas atractivas, contribuyendo a optimizar la demanda cuando es necesario. Estos convenios favorecen la seguridad de suministro y evitan parcialmente sobrecostes de garantía de potencia.

3.- Oferta energética: seguridad de suministro y desarrollo sostenible.

España tiene una estructura o mix de generación diversificada y bastante equilibrada, siendo la dependencia exterior tradicional relativamente reducida (fuel y parte del carbón), aunque creciente con la introducción del uso del gas natural. Ese mix de tecnologías de generación facilita la adaptación de la capacidad de generación disponible a la evolución de la demanda, lo que es muy relevante habida cuenta de que estamos ante un bien no almacenable.

La Planificación energética 2002/2011, que fue aprobada por el gobierno y pasó el trámite parlamentario sin oposición, se reconoce que está siendo un referente muy positivo para los inversores en generación, transporte y distribución eléctrica y para

importación, almacenamiento, transporte y distribución de gas. Las limitaciones de diverso tipo, ya mencionadas, para un uso creciente de las tecnologías de generación tradicionales, como el agua, el fuel, el carbón y la nuclear, han hecho que la cobertura de la creciente demanda se base sobre todo en el despliegue de las centrales de ciclo combinado de gas y las energías renovables. Aquellos contribuyen a la mayor garantía de suministro y a la eficiencia energética, mientras que las últimas aportan diversificación, autonomía y mejor cumplimiento de los objetivos medioambientales. De hecho, el marco legal de las energías renovables es reconocidamente positivo para el desarrollo tecnológico y el despliegue de parques eólicos y de energía solar fotovoltaica y termoeléctrica, así como de las minihidráulicas, biomasa y biogas. No existe alternativa realista para ese horizonte temporal de la planificación que lo previsto en la misma en cuanto a estructura de generación, de manera que irán perdiendo peso relativo la hidráulica, la térmica de carbón y la nuclear, debiendo quedar con carácter residual (utilización en momentos especiales de demanda punta) las que usan fuel por su ineficiencia energética y medioambiental. Aunque sí debe haber replanteamientos para garantizar el suministro en condiciones aceptables a más largo plazo, como mencionaremos más adelante.

Las **infraestructuras eléctricas**, sometidas a planificación obligatoria por tratarse del verdadero monopolio natural estratégico, alcanzan un nivel dotacional y de calidad de los más altos del mundo y distan mucho de tener los niveles de saturación de otros países, como Francia. Aparte la planificación de inversiones, durante los últimos años se han tomado decisiones importantes para impulsar el que toda la red de transporte estuviese en las mismas manos (REE), y que la participación de los operadores eléctricos en el capital de esta sociedad fuese meramente financiera, manteniéndose la participación pública (SEPI). La retribución (tarifas de acceso) se considera la adecuada. El problema más importante para el despliegue de redes de transporte necesario y acorde con los aumentos de demanda y su distribución espacial se halla en los impedimentos al mismo por ayuntamientos y comunidades autónomas, presionados en la mayoría de los casos por grupos ecologistas o por decisiones de oportunidad política. Los casos más relevantes son los de las líneas de AT Soto/Penagos; Lada/Velilla; interconexiones con Francia y cinturón de Barcelona, entre otros, que exigen una respuesta eficaz y urgente.

En cuanto a las **redes de distribución**, necesitan un claro tratamiento de choque en aquellas comarcas y provincias donde se ponen de manifiesto valores de TIEPIS Y NIEPIS elevados por encima de la media. El decreto de Tarifas de 2004 introdujo como novedad una partida de 50 M. de euros para cofinanciar mediante convenios con las Comunidades Autónomas las mejoras más urgentes en la red de distribución. El histórico problema, no resuelto todavía, de determinar la retribución razonable de estas redes de distribución, puede estar en la base de esas carencias. La CNE, a la que se le encargó un trabajo al respecto en la pasada legislatura, debe jugar un papel esencial en la solución de este problema.

En cuanto a las **infraestructuras gasistas** también merecen una valoración altamente positiva, por la excelente respuesta que están dando ante una presión de la demanda sin precedentes y continuada, con aumentos anuales del orden del 17% al añadirse en los últimos años la demanda para cogeneración y, sobre todo, para ciclos combinados a la demanda tradicional, también creciente, de residencial e industrial. La duplicación de la capacidad de las plantas históricas de regasificación (Barcelona, Cartagena y Huelva) y la construcción de otras nuevas (Bilbao, Sagunto y El Ferrol) nos coloca en vanguardia de Europa y USA, lo que permite la diversificación de países suministradores en beneficio de la seguridad de abastecimiento. El despliegue de tubos por todo el país, con especial mención al de Huelva a Madrid, la prevista nueva y directa conexión gasista con Argelia (Medgaz), los almacenamientos subterráneos, plantas de compresión, etc, han estado evolucionando al ritmo que exige la demanda muy creciente. No obstante, sigue siendo un problema el de la capacidad de almacenamiento para alcanzar el número de días de reserva que marca la legislación y exige la seguridad de suministro del sistema gasista que, a su vez, pasa a ser también del sistema eléctrico. Los elevados precios de los hidrocarburos a nivel internacional crean también nuevos problemas o retos para mantener la garantía de suministro del sistema, por lo que es exigible respuesta urgente por las autoridades.

4.- Los inevitables replanteamientos a más largo plazo.

El cumplimiento de los tres objetivos mencionados al comienzo (seguridad, eficiencia y sostenibilidad) está garantizado suficientemente con las medidas de ahorro y el despliegue de las centrales de gas y de fuentes renovables en el horizonte de la

programación actual (2012). Pero a más largo plazo ya no hay garantías de cumplimiento a la vez a niveles razonables de esos objetivos en ningún país bajo el supuesto de que haya un mínimo crecimiento económico, y menos en España, bajo el supuesto de seguir avanzando en convergencia real, dado que somos más dependientes y con mayor exceso de emisiones. Por eso se está planteando en un número creciente de países la conveniencia de ampliar la potencia instalada nuclear. Así, se están instalando cuarenta nuevos proyectos nucleares en Asia (China, Japón, Corea, Taiwán, India e Irán), nueve en países del Este de Europa (Ucrania, Rusia y Rumanía), tres en la UE (Finlandia, Francia país cuya energía nuclear representa, como ya se mencionó, el 78% del total) y uno en Africa (Sudáfrica). Estados Unidos y Reino Unido, entre otros países, están preparándose para ello.

En nuestro país, parece imprescindible buscar el consenso político y estudiar la posibilidad de actuar en tres frentes: elevar la vida útil de las actuales centrales de 40 a 60 años con las exigencias que establezca el CSN, poner nuevos grupos nucleares de última generación en Zorita y Garoña, las dos centrales más antiguas y de menor potencia, y definir el asentamiento temporal y el definitivo de los residuos nucleares con total garantía de seguridad. Un análisis realista de nuestro sistema energético nos lleva a concluir que a largo plazo y con el estado actual de la tecnología tendremos severas limitaciones para nuestro desarrollo y bienestar sin el reforzamiento del parque nuclear al menos en los términos aquí planteados, y sobre esto debería buscarse consenso entre los partidos políticos y evitar que intereses partidistas de corto plazo anulen decisiones de enorme trascendencia para el progreso del país a largo plazo.

Aparte de las energías renovables, el gas natural y la energía nuclear como base preponderante del balance energético a medio plazo para mantener a niveles aceptables los tres objetivos de seguridad, eficiencia y calidad ambiental, será necesario dedicar crecientes recursos a la investigación y el desarrollo tecnológico en otras dos tecnologías: la de **fusión nuclear (el ITER)** y la **economía del hidrógeno**. En particular, ofrece gran atractivo la posibilidad de que algún día no muy lejano (¿20 años?) nuestros automóviles se muevan con hidrógeno y pilas de combustible con contaminación cero, y lo mismo para la energía eléctrica de nuestras casas. Pero hoy día la producción del hidrógeno a partir de hidrólisis utilizando energías renovables es muy

caro, aunque el avance tecnológico y la fuerte elevación de los precios del petróleo y del gas acercan las fechas de esa energía limpia de futuro.