

EL AGUA Y LA ENERGÍA EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

Semana temática: agua, energía, sostenibilidad

Zaragoza, 3 de septiembre de 2008

Energía y agua son, sin duda, dos recursos naturales clave para un desarrollo económico sostenible. Ambos comparten características que les otorgan particular importancia para el gestor de la política económica. En primer lugar, su escasez, cada día más evidente, que les define como recursos económicos y que, junto a sus implicaciones medioambientales, les confiere un papel determinante en el potencial de crecimiento a largo plazo. En segundo lugar, su relevancia social que implica que el objetivo de las políticas de gestión de energía y agua no puede ser, exclusivamente, el promover un uso eficiente de estos recursos escasos, sino que también debe garantizarse el acceso de los ciudadanos a recursos esenciales.

Agua y energía, por otra parte, también están como recursos íntimamente relacionados en su explotación. Las actividades relacionadas con la depuración y adaptación química de la composición del agua para uso humano, esencial en las políticas de ahorro, son intensivas en consumo de energía. El agua, como recurso natural renovable, se convierte por otra parte en energía primaria para la generación de electricidad en las centrales hidroeléctricas. Como energía primaria, el agua nos permite la generación de electricidad con menos efectos externos negativos que la combustión de energías primarias fósiles. Además, las dificultades de gestión de la electricidad derivadas de su imposibilidad física de almacenamiento, pueden ser compensadas con la conservación de agua embalsada, entendida como un potencial de generar electricidad con rápida capacidad de respuesta, y que es un instrumento adicional para garantizar la seguridad de suministro en el sistema eléctrico.

La política económica, en su vertiente microeconómica, se ocupa del diseño, valoración y aplicación de los diferentes instrumentos para gestionar recursos escasos. La gestión de estos recursos escasos está dirigida a garantizar a los ciudadanos el acceso a bienes y servicios esenciales y a determinar un nivel de

explotación, consumo e inversión que permita, en el largo plazo, el acceso de terceros a los recursos en similares condiciones de disponibilidad y calidad, como garantía de un crecimiento sostenible a largo plazo de la sociedad. Siguiendo esta definición, la política económica se convierte en una política de corte horizontal —son múltiples las decisiones de los gobiernos que tienen impacto en la gestión de recursos—, cuyas directrices y actuaciones influyen en la calidad de vida de los ciudadanos y el bienestar futuro de la sociedad.

La gestión de recursos como el agua y la energía, combinando la garantía de suministro de recursos esenciales con su uso eficiente, supone un reto para el gestor de la política económica, que debe buscar criterios para determinar el nivel de protección de los consumidores para garantizar su acceso a estos recursos y, a la vez, fijar un nivel de consumo eficiente, que garantice la sostenibilidad del recurso, entendida como la garantía de acceso de terceros en un futuro a estos recursos en similares condiciones de disponibilidad.

La economía ha utilizado tradicionalmente el mercado como paradigma de referencia para dar solución a todas las cuestiones relacionadas con la gestión de recursos escasos. Se trata de un instrumento simple y eficaz, que a través del precio lanza a los agentes señales precisas que sirven de guía para tomar decisiones sobre el nivel óptimo de consumo, ritmo eficiente para la explotación de los recursos o la magnitud de la inversión requerida.

Siendo el mercado el instrumento de referencia, en la gestión del agua y la energía, como en la gestión de otros recursos, encontramos deficiencias en su funcionamiento, conocidas como fallos de mercado, que invalidan las buenas propiedades de este instrumento para asignar recursos de forma eficiente. En una situación de fallo de mercado, los precios no transmiten a los agentes toda la información necesaria para que la decisión que adopten sea eficiente y proporcione el máximo bienestar a la sociedad. En primer lugar, los gestores públicos deben incorporar en sus decisiones la necesidad de garantizar el acceso a un consumo mínimo de agua y energía, entendidos como recursos esenciales. En segundo lugar, el precio del mercado, una vez descontada la característica del agua y la energía como recursos esenciales, puede

proporcionar señales erróneas para la toma de decisiones, como resultado de deficiencias de información, efectos externos, la imposibilidad de asignar derechos de propiedad sobre un bien o la existencia de agentes con poder de mercado. Por último, el propio precio, además de poder ser una señal errónea para la toma de decisiones, es en muchos casos desconocido, lo que dificulta a los agentes tomar decisiones eficientes sobre la explotación, consumo e inversión del recurso, poniendo en peligro su sostenibilidad.

Existiendo estas imperfecciones, como ocurre tradicionalmente en la gestión del agua y la energía, no basta con la existencia de un mercado para alcanzar una asignación de recursos que maximice el bienestar de la sociedad, y es necesario tomar decisiones de política económica para mejorar la calidad de la señal de precios. Estas intervenciones pueden incluir, entre otras, actuaciones para mejorar la calidad de la información —difusión de los efectos positivos de la depuración de aguas o de un consumo responsable de electricidad, por ejemplo—, fijación de precios o de estándares de calidad —precios regulados, que incorporan la información que no pasa por el filtro del mercado y que, por lo tanto, no está disponible para los agentes, como el caso de los efectos negativos del consumo excesivo de agua o los efectos positivos del incremento de la generación de electricidad a partir de energías primarias renovables—, o la política de inversiones, en la que es el Gobierno, con criterios de planificación económica, el que determina la política de inversiones en materia hidrológica para cubrir la demanda de agua o, en el marco de la política energética, las infraestructuras necesarias para evacuar la energía desde sus instalaciones de transformación al lugar de consumo.

El agua es, pues, un recurso escaso en España, que no sólo incide en el crecimiento sostenible a largo plazo, sino que condiciona hoy en día decisiones económicas relevantes, en sectores tan significativos como la agricultura, el desarrollo urbanístico, el turismo o la generación eléctrica.

En este marco, y siguiendo el objetivo de esta ponencia, se analizan a continuación desde una perspectiva económica las líneas básicas de la gestión del agua y de la energía. Como línea directriz común, la política económica en

este ámbito ha tenido como objetivo la sostenibilidad, entendida en su triple dimensión ambiental, económica y social, buscando un modelo de desarrollo con menos contaminación, respetuoso con el entorno y, por lo tanto, más duradero.

El agua en la política económica

La gestión del agua sigue siendo un tema prioritario en España, teniendo en cuenta la tradicional escasez de recursos hídricos. Su desigual distribución geográfica, además, contribuye a suscitar controversias territoriales sobre su gestión.

Durante la legislatura 2004-2008, se han tomado medidas dirigidas a reorientar la política del agua desde un esquema basado en el incremento de la oferta de infraestructuras, a un nuevo sistema de mejora de la gestión de la demanda, estrechamente relacionada con las disponibilidades hídricas de cada cuenca, y de uso eficiente de las infraestructuras. En una situación en la que el gestor público se enfrenta a un recurso escaso, como es el caso del agua en España, y en el que la señal del precio es desconocida para muchos agentes y no incorpora toda la información del mercado, el incremento de la dotación de infraestructuras lanza a los agentes una señal equivocada, dando menos relevancia a su característica esencial como recurso económico, que es la escasez. Por el contrario, una vez se cuenta con una estructura apropiada de infraestructuras, la política económica debe incidir necesariamente sobre la demanda de este recurso, como única forma para lanzar una señal a los agentes sobre su escasez, que permita incentivar un consumo eficiente y sostenible. En esta línea de actuación destacan, en particular, las siguientes actuaciones:

1. Sustitución del trasvase del Ebro, muy cuestionado desde distintos ámbitos, por otro conjunto de actuaciones más adecuado, recogidas en el Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua) 2004-2008. Como anunció el Presidente del Gobierno, este Programa supone la puesta en marcha de una nueva política del agua, que toma en consideración tanto

el valor económico como el valor social y ambiental del agua, con el objetivo de garantizar su disponibilidad y su calidad, optimizando su uso y restaurando los ecosistemas asociados. El programa está estructurado de manera modular, con actuaciones en materia de nuevas infraestructuras para la depuración y la desalación, de revisión del marco institucional de gestión del agua (confederaciones hidrográficas) y de tarificación del agua.

2. Revisión de la Ley de Aguas, incluyendo aspectos relevantes como las exigencias de análisis de la viabilidad económica, técnica, ambiental y social de las obras hidráulicas, la medición y el seguimiento de los caudales efectivamente consumidos o el establecimiento de tarifas por tramos de consumo, que penalicen un consumo excesivo.
3. Se ha llevado a cabo un programa de modernización de regadíos, que incluye un Plan de Choque 2006-2007 con más de 1.800M€ de inversión. Este programa se completa con las actuaciones en materia de depuración y saneamiento, que incluyen la aprobación del Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015, que permite alcanzar los objetivos de la Unión Europea en materia de depuración de aguas residuales y de calidad del agua, o la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos, que aporta ayuda económica por primera vez a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la limpieza y recuperación de cauces y riberas.

De cara a la legislatura que ha comenzado en 2008, tras la reorientación efectuada en la política del agua, se seguirá avanzando en mejorar la gestión de la demanda conforme a criterios de sostenibilidad y de eficiencia. Continuará la adopción de medidas, como las anunciadas en materia de vertidos de aguas residuales, de modernización de regadíos o de reutilización de aguas, que siguen la senda de actuaciones fijada en la Directiva marco del agua, y que tienen como objetivo, según su parte expositiva, establecer un mecanismo para la protección de las aguas, que prevenga todo deterioro adicional, promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, y una mayor protección y mejora del medio acuático, mediante la reducción progresiva de los vertidos.

Además, desde el punto de vista de la gestión del agua, se continuará con la política de recuperación de los costes de provisión del servicio que presta el agua, incluidos los costes medioambientales, en virtud de la aplicación del principio de quien contamina paga. En este sentido, la Directiva marco del agua, junto con instrumentos como la difusión de información, la aprobación de valores límites de emisión de vertidos o las normas de calidad ambiental, recomienda la utilización de instrumentos económicos, que permitan una gestión eficiente y eficaz de los recursos hídricos. Se trata, en definitiva, de ir introduciendo criterios de mercado, corrigiendo sus limitaciones, para potenciar una gestión eficiente del agua.

La energía en la política económica

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la gestión de la demanda de energía se ha convertido en un problema global, caracterizado por los siguientes elementos:

1. Débil elasticidad de la demanda a las variaciones en los precios. La variación del precio de las energías primarias fósiles en los mercados internacionales tiene importantes repercusiones en términos de reparto de riqueza entre países oferentes y demandantes, que ha llevado a flexibilizar progresivamente la demanda en los países industrializados a través de la innovación en las técnicas de transformación de la energía.
2. Progresiva evolución de las técnicas de transformación de energías primarias renovables en energías finales hacia sistemas más eficientes, que ahorran en la cantidad de energía primaria necesaria para generar cada unidad de energía final. A su vez, en los últimos años, se ha apoyado la investigación y desarrollo de sistemas de generación de energía final a partir de energías primarias renovables, como el sol, el agua o el viento. Ambos desarrollos permiten desvincular el crecimiento económico de la demanda de energías primarias fósiles.

3. La concentración de la oferta de petróleo en un número reducido de países oferentes, la mayor parte no miembros de la OCDE, haciendo que los precios del mercado sean altamente sensibles a las decisiones de un número reducido de países, que tienen la capacidad de influir en el precio final del mercado.
4. La creciente preocupación por los costes medioambientales asociados al consumo energético y, en especial, por las emisiones de gases de efecto invernadero.

La energía, en definitiva, al igual que el agua, es un recurso estratégico, que forma parte de la matriz de consumos de múltiples agentes económicos, tanto del sector doméstico como industrial, y cuya disponibilidad y calidad es de gran relevancia para el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. En el caso español, inciden otras variables que dotan de especial relevancia a la energía para los objetivos de la política económica, tanto en el corto como en el largo plazo. Entre otros, cabría citar nuestra elevada dependencia energética, la importancia del transporte para los sectores exportador o turístico, o el reto que supone para España el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del Protocolo de Kioto para el período 2008-2012.

Durante la legislatura 2004-2008, se han aprobado numerosas reformas, dirigidas a mejorar la asignación de los recursos que realiza el mercado, reforzar la seguridad de suministro y la sostenibilidad ambiental.

1. Las reformas en el funcionamiento del mercado, dirigidas a reforzar la eficiencia en la asignación de recursos, han consistido en la puesta en marcha de la contratación a plazo en el sector eléctrico, que facilita las estrategias de cobertura de riesgos, permite la entrada de nuevos operadores y desincentiva conductas que pueden distorsionar el precio de mercado. Además, se han eliminado de barreras a la formación de precios, como la supresión de los costes de transición a la competencia, y se ha ampliado el ámbito de aplicación del mercado, gracias a la entrada en vigor del MIBEL. En gas natural, las favorables condiciones en las que se

está produciendo la apertura del mercado y el proceso de liberalización sólo han exigido reformas de carácter menor, como el progresivo ajuste de las reglas técnicas de operación del mercado, conocidas como Normas de Gestión Técnica del Sistema. En el sector eléctrico y en el gasista se ha transpuesto el segundo paquete de Directivas de mercado interior, que exige la separación jurídica y funcional entre actividades reguladas y liberalizadas —el objetivo es difundir información privada de algunos agentes, que de no hacerse pública podría utilizarse para desincentivar la entrada o condicionar las estrategias comerciales de nuevos operadores—, y la supresión de la estructura actual de precios regulados que será sustituida por precios de mercado, completados con tarifas de último recurso, que permitirán la existencia de una garantía de precio para los consumidores más vulnerables.

2. Por lo que respecta a la seguridad de suministro, en el sector eléctrico se ha aprobado una mejora sustancial de la retribución de la distribución y se ha revisado la retribución del transporte para ajustarla al coste de provisión del servicio. También se ha reforzado la interconexión con Portugal, con la puesta en marcha de una nueva línea que discurre por el corredor sur. En gas natural el avance ha sido notable: se ha concedido carácter de prioritario en la planificación al gasoducto de conexión con Baleares y a la interconexión directa con Argelia, a través del gasoducto MEDGAZ, y, por otra parte, se han ampliado las posibilidades de acceso al suministro de gas con la puesta en funcionamiento de dos nuevas plantas de regasificación en Sagunto y El Ferrol.
3. En términos de sostenibilidad medioambiental, se ha aprobado la revisión de la retribución la energía eléctrica generada a partir de energías primarias renovables y de la cogeneración, que confirma el compromiso del Gobierno con la financiación de estas tecnologías, y dirige el esfuerzo de financiación a las energías primarias con más potencial de desarrollo.

Para la legislatura que ha comenzado en 2008, se seguirá aplicando una política energética dirigida a mejorar el funcionamiento de los mercados,

garantizar el suministro y alcanzar la sostenibilidad. En este ámbito, las medidas de política económica se están dirigiendo a:

1. Mejorar el funcionamiento del mercado, dando cada vez más relevancia a la formación libre de precios y eliminando progresivamente las tarifas. Desde julio de este año, la eliminación de la mayor parte de las tarifas de alta tensión para la industria y de todas las tarifas específicas, una vez ya están en funcionamiento los nuevos sistemas para la cobertura de riesgos, ha permitido a las empresas plantear nuevas estrategias comerciales. La reforma del mercado se ha acompañado de suficientes garantías para que los consumidores vulnerables también puedan percibir los beneficios de la flexibilización del mercado. Ya se ha puesto en marcha, desde julio pasado, la tarifa de último recurso de gas, y durante el último trimestre este año se diseñará también un sistema de tarifa de último recurso para el sector eléctrico.
2. La política energética adoptará una estrategia para garantizar la calidad del suministro energético al menor coste posible. Las condiciones actuales del mercado han cambiado respecto a la estructura del sector de 1998, primer año en el que se aplicó la liberalización. Se han producido cambios como el fuerte incremento del gas natural en la matriz de aprovisionamientos de las empresas eléctricas españolas o la creciente relevancia de la electricidad generada a partir de energías primarias renovables. Esta década se ha caracterizado, por ejemplo, por la implantación y creciente contribución de la potencia de ciclos combinados de gas natural y de la energía eólica. Las estrategias para garantizar la calidad del suministro energético al menor coste posible deberán adaptarse a la nueva estructura del sector. Pueden empezar a cobrar relevancia en este sentido, dentro de las posibilidades de cada cuenca hidrográfica, las centrales hidráulicas de bombeo, que a través del almacenamiento del agua permiten almacenar energía primaria y modular, con una rápida capacidad de respuesta, su transformación en electricidad en función de la evolución de la demanda.

3. Por último, y no por ello menos relevante, en el marco de la creciente penetración de las tecnologías de generación de electricidad a partir de fuentes de energía primaria renovables, será necesario analizar y tomar una decisión sobre qué instrumentos permitirán alcanzar los objetivos de la Unión Europea en materia de energía y cambio climático al menor coste posible.

Conclusiones

1. El agua y la energía son dos recursos naturales clave para el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad. El consumo eficiente y responsable de estos recursos es un elemento clave del crecimiento a largo plazo de nuestra sociedad. Además, la disponibilidad y calidad de recursos como agua y energía, esenciales para el hombre, determinan el nivel de bienestar de la sociedad.
2. En España, agua y energía son recursos relevantes, que condicionan decisiones económicas en sectores diversos como la agricultura, el desarrollo urbanístico, el turismo o la generación eléctrica. A su vez, estos recursos son también elementos clave para la política económica, teniendo en cuenta nuestra elevada dependencia energética o el reto que supone para España el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del Protocolo Kioto para el período 2008-2012.
3. La política económica tiene instrumentos que permiten guiar la utilización del agua y de energía hacia una senda de explotación, consumo e inversión que proporcionen el máximo bienestar a la sociedad, a la vez que se garantiza el acceso de los ciudadanos a estos servicios esenciales. Las decisiones que se tomen en este ámbito deben estar dirigidas a:
 - a) Los precios deben estar orientados a la cobertura de los costes de prestación del servicio, a la vez que se garantiza el acceso al agua y la energía como servicio esencial para los consumidores más vulnerables. La fijación de precios artificialmente bajos amortigua la señal de

escasez, lo que conduce en el corto plazo a explotar en exceso los recursos y a amenazar su sostenibilidad en el largo plazo, por su agotamiento e insuficiencia de inversión. Son muy relevantes, en este sentido, las políticas de orientación de las tarifas de agua a sus costes y de adaptación de los precios de la electricidad a las señales del mercado. La existencia de déficit en las liquidaciones de la tarifa eléctrica, por ejemplo, es resultado de una política de precios que amortigua la señal de precios del mercado repercutiendo su coste a los consumidores a lo largo de varios años. Como resultado, se interviene de manera innecesaria en las decisiones de los agentes, que no tienen por qué compartir la decisión de pago aplazado, y sobre todo, al mitigar la señal de escasez, se reducen los incentivos a adoptar políticas de ahorro y eficiencia energética.

- b) Dar protagonismo al mercado en la determinación de los precios del agua y de la energía, evitando los problemas de fijar un precio, salvo que así lo exija la protección de consumidores vulnerables. El grado de escasez o abundancia de estos recursos es resultado de decisiones de múltiples agentes, que difícilmente conocerá el gestor público en las mejores condiciones de información. En el caso del agua y de la energía, la normativa comunitaria ha confiado en el mercado como un instrumento muy eficaz para transmitir a los agentes la intensidad de las señales de escasez. Se han tomado en España decisiones que respetan esta línea de actuación, es el caso, por ejemplo, de la eliminación de determinadas tarifas de electricidad y de gas, la cesión de los derechos al uso privativo de las aguas públicas o la recuperación con cargo a tarifas de los usuarios de parte del coste que supone para las Sociedades Estatales del Agua financiar determinadas infraestructuras hidrológicas.