

# Reptes de futur de les distribuïdores d'energia elèctrica

**Jordi Font i Barés**



En primer lloc, agraeixo als responsables de la Societat Andorrana de Ciències i de la Universitat Catalana d'Estiu de Prada aquesta invitació, que em dóna l'ocasió de tornar al liceu Charles de Renouvier, del qual guardo un record inesborrable en la meua etapa d'estudiant de secundària, ara ja fa uns quants anys.

Ben entès, m'expresso a títol individual i amb total independència, no pas com a economista o empresari, sinó més aviat com a antic responsable d'una societat de distribució d'energia, Nord Andorra S. A., ja que vaig participar durant nou anys en el seu consell d'administració i que en vaig ostentar la presidència durant cinc anys. També vaig participar activament en el projecte fallit de fusió de Fedasa, que pretenia reunir en una sola societat les actuals FEDA, NASA i Mútua Elèctrica de Sant Julià.

Avui, desvinculat del sector, aprofito l'avinentsa per expressar, amb tota llibertat i independència, algunes reflexions de caràcter molt general i propostes que m'han inspirat aquests anys d'observació del sector de la distribució d'energia elèctrica. Examinarem a grans pinzellades la situació del sector i alguns dels problemes que es plantegen. Finalment formularé unes propostes que segons el meu criteri permetrien una millora notable en l'organització del sistema.

## **Situació del sector i problemàtiques**

*Una tradició quasi centenària. Uns operadors dissemblants*

La situació actual del sector de la distribució és el resultat d'una evolució històrica quasi centenària.

Durant les primeres dècades del segle XX, l'explotació d'alguns salts d'aigua (Roc de les Anelletes per Tabacalera S. A., entre d'altres) permeté un principi d'electrificació del país. Nord Andorra (1920) per a les parròquies d'Ordino i la Massana,

Mútua Elèctrica a Sant Julià (1913) i Unió Elèctrica a Encamp distribueixen electricitat des del principi de manera ininterrompuda sobre llur territori.

La concessió de Fhasa (1929), recuperant les antigues distribuïdores a les parròquies d'Andorra (Andorra la Vella i Escaldes-Engordany), Encamp i Canillo, i el posterior rescat de la concessió pel Consell General (1988) ha donat naixement a la societat pública FEDA.

Sercensa, participada al 100% pel comú d'Encamp distribueix electricitat al Pas de la Casa des del 1988.

El sector de la distribució es compon actualment de cinc operadors molt diferents, tant pel seu pes com per la seva estructura jurídica.

FEDA, societat pública participada totalment per l'Estat, és l'operador de lluny més important. Les altres quatre distribuïdores abasteixen prop del terç del consum arreu del 50% del territori: NASA (societat anònima, 13% de part del consum), Mútua (societat mutualista, 10%), Sercensa (societat pública comunal, 8%) i UE (0,2%). (Font: Informe anual FEDA 2007.)

### **Un sector administrat. La posició dominant de FEDA**

Per la importància de l'electricitat en la vida dels ciutadans, per la situació de monopoli que ostenten les distribuïdores sobre els seus territoris respectius, per la necessitat d'usar del domini públic pel pas físic de les xarxes, el sector de la distribució d'electricitat és en gran part administrat per l'Estat. El Govern aprova cada any el preu de l'energia per als diferents usuaris i el publica al Butlletí Oficial.

Les empreses de distribució elèctrica tenen fixat administrativament el preu de compra, el de venda de l'energia i el d'altres serveis annexos. Queden així determinats el seu marge comercial, la seva capacitat d'inversió i la viabilitat de la seva empresa. No és el cas de FEDA, que ocupa una posició asimètrica en el sector. A més de distribuïdor, és també productor i importador d'energia. Joga un paper clau en el mecanisme de fixació dels preus, ja que en la Llei de creació de FEDA s'assignà a aquesta entitat la facultat de proposició de les tarifes al Govern. El president del consell d'administració és un ministre del Govern, cosa que fa que la direcció de FEDA hagi estat sempre estretament vinculada amb el poder executiu. Per la seva dimensió, per les missions que li són atribuïdes, FEDA disposa també de bona part dels recursos humans altament qualificats (enginyers elèctrics) del país i d'una política de comunicació dirigida a l'opinió pública.

### **Els dèficits existents**

#### *El dèficit normatiu*

L'absència d'un marc normatiu de regulació del sector (legal, reglamentari o altri) fa que no quedin suficientment clars el rol que ha de jugar cada operador, els seus drets i obligacions, l'estatut de les concessionàries, la qualitat del servei i el seu control, els drets dels usuaris, etc.

A la pràctica el sistema ha donat a FEDA un paper central en l'aplicació de polítiques públiques en matèria elèctrica en detriment del ministeri d'Indústria del Govern i dels altres operadors.

### **El dèficit en política tarifària: opacitat i manca de concertació**

Anualment i per imperatiu legal, FEDA proposa les tarifes elèctriques al Govern, que les aprova.

Certament la proposta de FEDA recull les seves necessitats en matèria d'inversions, millores en la qualitat del servei, preus aplicats als diferents tipus de usuaris, etc., però les altres empreses distribuïdores no són ni consultades en aquest procés. Es fixen, així, els marges comercials i les capacitats d'inversió i de viabilitat de les distribuïdores de manera totalment opaca sense tenir en compte les necessitats de les xarxes de cadascuna (xarxes rurals o urbanes, necessitat de millores, ETR, etc.).

Aquesta situació d'absència de criteris i de regles clares en la fixació dels preus pot derivar en tensions perjudicials per al servei públic, però que poden ser tractades favorablement en un marc de transparència i de concertació.

Aquesta és una qüestió que ja ha provocat diversos contenciosos en el passat (finançament de la línia del Pas de la Casa en el temps de Fhasa, etc.).

No es tracta de dir aquí si els marges comercials són suficients o no, sinó de posar en evidència l'absència de criteris objectius, transparents i publicats en matèria tarifària, i l'absència de participació, de presa en consideració de les observacions que puguin formular les distribuïdores (excepte FEDA) prop de l'organisme de decisió del Govern.

### **La discriminació dels usuaris**

No és normal que l'usuari tingui tractaments diferents segons la parròquia on estigui. Aquesta situació ve derivada dels dos apartats evocats anteriorment. El dèficit normatiu i l'aplicació de la política tarifària actual fan que els camps de llibertat deixats a cadascuna de les distribuïdores sigui l'objecte de tractaments diferents.

Per exemple és el cas de la contractació d'electricitat, on hi ha diferències segons les distribuïdores. També és el cas, per exemple, de les condicions d'accés als transformadors, etc.

És veritat que sovint l'estandardització del servei ha vingut per l'adopció dels processos i les normes de FEDA (homologació de potències de contractació, etc.) i per l'aplicació del reglament elèctric en els camps reglamentats.

### **Dèficit de concertació i de mecanismes de control**

Es troba a faltar un marc de diàleg i de concertació de les diverses distribuïdores que examini els problemes i les solucions adoptats per cadascuna. L'experiència particular, la presa en compte de les demandes dels usuaris permetria certament

adoptar solucions més eficients i compartides. El sector es troba encara en una situació de compartimentació.

Queden progressos significatius per efectuar quant a mecanismes d'autoregulació, detecció d'incidències a les xarxes i respostes apropiades de millora i progrés constant del servei. Mecanismes de control de la qualitat del servei i planificació de la posada en conformitat segons uns plans preestablerts. Establiment de protocols d'actuació en cas d'emergències greus.

Conscients d'aquesta situació, les distribuïdores elèctriques han constituït una associació que s'ha donat per objecte social, en el seu primer apartat: "Constituir una plataforma de diàleg entre els distribuïdors de les diferents parròquies per exposar i debatre sobre les necessitats energètiques dels usuaris, per tal de poder actuar d'una sola veu davant el MI Govern i d'oferir conjuntament solucions als usuaris."

Voldríem creure que s'obre així una etapa de diàleg més organitzat i participatiu.

El sector de la distribució d'energia elèctrica ha acompanyat de manera globalment satisfactòria el creixement econòmic intens d'aquests darrers anys. Les millores constants a la xarxa mitjançant plans d'inversió ambiciosos han permès arribar a nivells de qualitat del servei notables.

Tal vegada, subsisteixen dèficits normatius, en la formació de la política tarifària, quant a la discriminació de l'usuari i a la manca de concertació i mecanismes de control.

Aquesta breu exposició ens fa pensar que el sistema comporta blocatges que caldria resoldre per establitzar els diferents operadors i permetre millor encarar les oportunitats que es presenten.

Formularem dues propostes de futur:

- *Proposta 1: creació d'un organisme públic independent de regulació del sector elèctric*

Tota empresa que es troba en situació de monopoli, ja sigui pública o privada, tendeix a un cert *apalancament* (no passa en les que estan confrontades amb l'estímul de la competència) que pot donar lloc a ineficiències, corrupteles i altres desviacions. Certament, cal, i es pot, de manera interna evitar aquests vicis, però certament és preferible organitzar de manera externa no pas contrapoders (no podria ser el cas) però sí contrapesos, expressions d'un altre punt de vista, que siguin suficientment independents per manifestar allò que va bé i allò que no en va tant als responsables públics com a l'opinió pública. Atesa la importància del sector, proposo la creació d'un organisme públic independent de regulació i de vigilància.

Pensem que FEDA no pot a la vegada controlar els altres distribuïdors i a si mateixa, proposar les tarifes i subministrar energia, ser l'instrument de polítiques públiques i el seu destinatari, en definitiva ser pare i padrí.

FEDA hauria de ser un distribuïdor més, sotmès al mateix règim tarifari i de control que els altres.

El nou organisme públic independent de regulació podria assumir, entre d'altres, les següents missions:

- Assistiria els poders públics en matèria d'energia elèctrica (no únicament en la distribució i la venda).
- Elaboraria i formularia propostes destinades a l'executiu quant a normes i tarifes. Organitzaria el diàleg entre els distribuïdors, recolliria les pràctiques seguides als països del nostre entorn i, fins i tot, les observacions de les associacions de consumidors. Establiria criteris tarifaris objectius, transparents i auditable que remuneressin la qualitat del servei i permetessin la viabilitat justa de les empreses de distribució.
- Vetllaria per l'aplicació de pràctiques no discriminatòries per a l'usuari i proposaria amb la participació de tots els estàndards per seguir.
- Efectuaria controls de qualitat, enregistraria les incidències a la xarxa i avaluaria els processos de millora.
- Promouria les accions i les proposicions necessàries en benefici de l'usuari.
- Proposaria l'establiment de protocols en cas de sinistres i emergències greus.
- Organitzaria la comunicació del sector envers l'usuari.
- Etcètera.

• *Proposta 2: creació d'una societat d'economia mixta controlada per l'Estat que reuneixi totes les xarxes de distribució d'energia elèctrica de mitja i baixa tensió del país.* La idea no és nova. El Consell General, en el procés de rescabament de la concessió de Fhasa i de creació de FEDA, l'any 1988, ja va evocar la possibilitat que les altres distribuïdores s'integressin a la nova entitat, en una segona etapa. Sobre la situació de les mútues, la sessió extraordinària del M. I. Consell General del 14 de gener del 1988 (acta 1/1988) diu textualment:

"[...] Res no s'oposa a que més endavant pugui buscar-se una fórmula per a integrar dins de FEDA les altres entitats distribuïdores actualment existents, si això es creu convenient. [...]"

Per altra part, si la M. I. Assemblea pensa en la possibilitat de transformació de FEDA en una societat d'economia mixta, sembla lògic que les actuals mútues estarien naturalment cridades a prendre una part del capital d'aquestes societats. És prematur, com hem dit, referir-se a aquest tema, però, *a priori* és fàcil de preveure una adquisició d'accions per les mútues en contrapartida de la cessió a FEDA de llurs actius elèctrics."

Aquesta societat d'economia mixta, participada majoritàriament per l'Estat, hauria d'integrar totes les xarxes de distribució de les actuals distribuïdores i vendria energia elèctrica arreu del territori andorrà. Bàsicament limitada a la distribució, podria estendre's —en cas que l'Estat volgués un pes més important en l'accionariat— als altres camps d'activitat de FEDA, però no és indispensable. Seria important que

reunís el 100% de la distribució, de manera que en tot el territori l'usuari tractés amb un sol operador.

Els beneficis d'aquesta solució són, al meu entendre, els següents:

- Afirmar el control de l'Estat en un servei públic essencial arreu del territori.
- Avantatges d'escala, que millorarien la competitivitat, que podria revertir en avantatges per als usuaris.
- Es resoldrien així alguns dels dèficits evocats (discriminació a l'usuari, tractament unitari i global del sistema tarifari, aplicació de la normativa estandarditzada, etc.).
- Permetria millor respondre al repte de futur de les energies alternatives arreu del territori.
- Asseguraria una continuïtat en el sector dels distribuïdors minoritaris, que tenen una forta identitat i una ferma voluntat de continuar sent presents en el sector.

Evidentment, per realitzar aquest projecte caldria una avaluació objectiva, feta per una empresa independent, dels actius que cada empresa distribuïdora aportés. Aquest procés hauria de ser amb la màxima transparència, per evitar males interpretacions.

Les dues propostes formulades són independents l'una de l'altra.

Considero que la proposta 1, de creació d'un òrgan públic de regulació i control, és vàlida en qualsevol dels escenaris d'evolució possibles per al sector (des de l'*status quo*, la privatització, la nacionalització o la creació d'una empresa d'economia mixta).

La proposta 2 és més complicada, car caldria un gran consens polític, cosa més difícil d'obtenir i que en part potser fou una de les causes d'avortament del projecte de Fedasa.

En conclusió, si he evocat alguns dels dèficits del sector de la distribució de l'energia elèctrica no voldria acabar assenyalant que els darrers anys s'han assolit nivells notables de qualitat i que moltes coses van bé. En un esperit de millora i progrés m'he permès identificar algunes de les mancances del sistema i formular dues propostes que al meu entendre permetrien encarar un futur de progrés de manera més dinàmica.

Moltes gràcies per la vostra atenció.

**Jordi Font i Barés**  
*Economista i empresari*