

El futuro del sector eléctrico tras los episodios de altos precios en el mercado y las consiguientes medidas adoptadas por el Gobierno

La Universidad Pontificia Comillas, a través de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería (Comillas ICAI) y el Instituto de Investigación Tecnológica, en colaboración con ENERCLUB, ha reunido en esta jornada a destacados expertos para analizar los últimos acontecimientos derivados de la significativa subida del precio del mercado mayorista de electricidad y de la consiguiente respuesta regulatoria del Gobierno. Como ha subrayado Antonio Muñoz, Director de ICAI, parte de la alarma social generada por estos acontecimientos se debe también a mensajes simplistas y demagógicos provenientes de varias fuentes. El rol de la universidad, en este contexto, es proporcionar un espacio de reflexión que se aleje de los ruidos del día a día y que permita un razonamiento sosegado sobre el modelo que mejor puede ayudarnos a transitar hacia un sistema descarbonizado.

La Jornada se ha abierto con las reflexiones de Jorge Vasconcelos, presidente de NEWES y ex presidente de la Autoridad Portuguesa de Regulación Energética. En su intervención, el ponente identificó las razones por las cuales la crisis actual no debería habernos tomado por sorpresa. Por un lado, están las razones geopolíticas: la Unión Europea no ha sido capaz, en las últimas décadas, de negociar de manera productiva con los mayores exportadores de gas, Rusia y los países del Norte de África, cerrándose en un planteamiento eurocéntrico que ha impedido internalizar las posiciones de las contrapartes. Por otro lado, están las razones estrictamente políticas: la liberalización del sector de la energía y la creación del mercado interior europeo no es consistente con la política común europea sobre energía y clima y esta desconexión de las políticas entre sí y entre políticas e instrumentos regulatorios ha afectado negativamente a la eficiencia de los mercados. Las soluciones que propone el ponente son estructurales: i) mejorar el diseño del mercado, sobre todo en la óptica de la integración de los sistemas energéticos a nivel local; ii) fomentar la digitalización y, consecuentemente, la ciberseguridad de los sistemas eléctricos y la coordinación entre los diferentes actores; iii) redefinir la gobernanza del sector eléctrico europeo para mejorar la coordinación entre los sistemas nacionales.

Mesa redonda 1

¿Es oportuno replantear el mercado eléctrico de cara a la transición energética?

Moderador: Tomás Gómez (Comillas-ICAI)

Ponentes:

- Carmen Becerril. Presidenta OMIE
- Claudio Aranzadi. Ex Ministro Industria y Energía
- Mariano Bacigalupo. Consejero de la CNMC
- Nemesio Fernández Cuesta. Ex Secretario de Estado de Energía

Notas:

La mayoría de los ponentes resaltaron que **la crisis actual es coyuntural y tiene orígenes geopolíticos**. El precio del gas ha aumentado un 281% en lo que va de año, debido a la falta de

nuevas inversiones durante la pandemia y al incremento de la demanda internacional (sobre todo por parte de China), y el precio de los derechos de emisión de CO₂ han subido un 101% en el mismo periodo, debido a los mayores compromisos hacia la transición energética, entre otras causas. No es un fenómeno ibérico, sino que está afectando a los mercados de toda Europa, si bien es verdad que las mayores repercusiones se están registrando en los países periféricos por la falta de interconexiones eléctricas y gasistas con el corazón de Europa.

Se resaltó que la preocupación y la alarma social por los precios del mercado eléctrico, abriendo de forma algo sorprendente telediarios y portadas de prensa, no está teniendo sin embargo tanta relevancia en el resto de Europa como la tiene en España. Parte de la razón puede ser la existencia, única en Europa, de una tarifa regulada indexada directamente al precio del mercado mayorista, que perciben el 40% de los consumidores domésticos y que traslada a dichos consumidores la volatilidad de este mercado. Sin embargo, algunos de los ponentes resaltan que el revuelo mediático no puede atribuirse tan sólo al diseño de la tarifa regulada, el PVPC, ya que la mayoría de los consumidores domésticos no son conscientes de cuál es su tarifa, ni pueden aseverar si el incremento de precios les afecta o no.

Abierta la discusión sobre la duración prevista de este episodio, se indica que los precios de los mercados a plazo auguran una recuperación de precios más razonables en la primavera del 22, con una proyección de precios más a largo plazo más acorde con los precios previos a esta escalada. La mayoría de los ponentes han coincidido en destacar también que el precio de la electricidad bajará cuando se alcancen porcentajes de renovables más elevados y que es por ello muy relevante asegurar que se ejecuten las inversiones en renovables. Alguno llegó a señalar que intervenir el mercado puede tener efectos contrarios y acabar encareciendo y retrasando la tan necesaria transición energética. La transición energética supone un esfuerzo colosal para la economía española porque supone cambiar el 65% del input energético en la industria, en el transporte, en los hogares, y todo ello conduce a la necesidad de tener una estabilidad regulatoria que dé seguridad a los inversores, evitando reformas cortoplacistas.

Para alguno de los ponentes el diseño del mercado actual, más allá de ser un mercado diseñado a nivel europeo y no particular de España, ha venido funcionando correctamente, demostrando ser capaz de atraer las inversiones necesarias y no parece que éste sea un buen momento para reformarlo. Se resalta además que el mercado de electricidad es mucho más que el mercado mayorista de electricidad de corto plazo ya que se compone de muchos segmentos diferentes. Ahora se está centrando la atención en el mercado diario (o mercado spot), pero una mejora de la eficiencia de las transacciones se debería buscar también en otros apartados, como el mercado de largo plazo (que ya está registrando una bajada de precios a partir de 2023), las subastas para tecnologías renovables, o los mercados locales y las comunidades energéticas. Otro tema que parece relevante, antes de pensar en reformar el diseño del mercado, es aumentar las interconexiones con otros países, para que nuestros precios converjan mucho más efectivamente a los precios del resto de Europa.

Otros ponentes, en cambio, han resaltado algunos problemas estructurales en el diseño del mercado actual. El mercado spot es eficiente para operar el sistema en el corto plazo, pero no envía una señal de inversión adecuada y este problema se irá acentuando a medida que aumente la penetración renovable y el precio spot se vuelva más bajo y más volátil. Más allá de las consideraciones teóricas, este punto de vista parece estar respaldado por las estrategias comerciales de los agentes, que están intentando desvincular progresivamente su remuneración del mercado spot. Como soluciones a este problema estructural, más de un ponente ha señalado la introducción de un mercado de capacidad, que fije parte de la remuneración de los agentes

en el largo plazo y reduzca el riesgo al que están expuestos. En el mismo sentido resaltan la importancia de fortalecer los mercados a plazo. Las reformas del mercado deben ir en ese sentido y alguno de los ponentes se pregunta si las medidas cortoplacistas adoptadas en España no conducen a un efecto contrario.

Finalmente, algunos ponentes han mostrado su preocupación por que el episodio actual de precios elevados esté causando manifestaciones de desafección social hacia la transición energética por parte de la ciudadanía. Debido a la urgente necesidad de avanzar en la mitigación del cambio climático, esta podría ser una muy mala noticia para la sociedad española y europea. Todos los ponentes se han mostrado de acuerdo en la necesidad de mejorar la comunicación sobre las políticas de energía y clima, resaltando la importancia y los beneficios de las mismas, pero explicando también los esfuerzos que conllevan para todos los sectores de la sociedad.

Mesa redonda 2

¿Qué consecuencias pueden tener las medidas del RDL17/2021?

Moderador: Clemente Álvarez (El País)

Ponentes:

- Santiago Gómez. Presidente APPA Renovables
- Javier Revuelta. Senior Principal AFRY
- Blanca Losada. Presidenta FORTIA
- Jorge Sanz. NERA

Notas:

Durante la segunda mesa redonda, se valoraron las consecuencias que podían derivarse del Real Decreto publicado por el Gobierno para paliar la situación de la escalada de precios en el mercado mayorista de electricidad

Antes de entrar a valorar las implicaciones de las propuestas, es preciso preguntarse **qué problema es el que se desea resolver**. En principio, el objetivo de las medidas adoptadas es el de proteger a los consumidores. Siendo este el caso, la siguiente pregunta que surge es a qué consumidores se quiere proteger:

- Entre los residenciales, ha de protegerse fundamentalmente **a los consumidores vulnerables**. Muchos otros consumidores pueden permitirse perfectamente pagar el aumento de los costes de la electricidad de manera coyuntural. Si el objetivo fuera proteger a los consumidores vulnerables, las medidas adoptadas no son precisamente las mejores ni las más quirúrgicas que se podían haber tomado. Otras medidas que se plantearon para proteger a los consumidores vulnerables son la de entregar cheques o mayores descuentos en las facturas eléctricas, utilizando para ello el incremento de los ingresos por los derechos de emisión.
- Posiblemente, los consumidores industriales no deban ser protegidos frente a escenarios de precios altos globales del gas natural, puesto que esta es una circunstancia que afecta por igual a sus competidores. El aumento de los precios de los permisos de emisiones sí afecta exclusivamente a la industria europea. Para paliar esta situación

existirían otras medidas ya amparadas por el derecho comunitario y compatibles con la normativa de ayudas de estado.

No obstante, cabe preguntarse si pueden existir **otras motivaciones** para implantar medidas que reduzcan los precios finales de la electricidad, incluso si esta reducción es exclusivamente transitoria. Estos precios tienen un **impacto sobre el IPC**, que a su vez tiene derivadas que ya se están haciendo notar. Por un lado, un aumento del IPC, en parte causado por el aumento del precio (final) de la electricidad, conlleva un aumento del coste de las pensiones y los salarios de los funcionarios (en un momento en que se están negociando los PGE). Por otro lado, un escenario de inflación elevada puede llevar a que el BCE tome la decisión de subir los tipos de interés, que a su vez haga aumentar el coste de las hipotecas (de tipo variable) y esas familias que podían pagar el incremento del precio de la electricidad, pasen a tener problemas para pagar la hipoteca.

Los ponentes aplaudieron las rebajas fiscales planteadas en las medidas del RDL, abogando por consolidarlas a futuro y alguno de ellos por ampliar la reducción a otros impuestos, como la Tasa de Ocupación del Suelo. Se hace sin embargo alguna reflexión sobre la dificultad de mantener baja dicha fiscalidad una vez completada la transición al tener que suplirse de alguna forma los ingresos actualmente obtenidos por la fiscalidad aplicada a los hidrocarburos.

Los ponentes **unánimemente criticaron las minoraciones a los ingresos** de la generación no emisora que introduce el RD 17/2021: qué validez jurídica tiene la nota aclaratoria expedida por el Ministerio en relación a los contratos indexados, qué se considera un contrato indexado, no toda la generación (ni demanda) ve los precios spot, distorsión en la operación de la generación hidráulica (favorecer la producción con gas sobre la hidráulica, trasladar producible a abril cuando dejen de estar en vigor las medidas urgentes), riesgo país y nuevas inversiones en generación, futuros litigios cuya resolución pueda incluso obligar a devolver los ingresos extraordinarios del sistema de liquidaciones (con intereses), etc.

Se señaló que, tras un periodo prolongado de sequía de inversiones en renovables, el sector de las renovables había retomado con fuerza un ciclo inversor en línea con lo planteado por el PNIEC, funcionando con normalidad y haciendo uso de los mecanismos de cobertura de riesgo disponibles, como pueden ser las subastas o los PPAs. Las medidas adoptadas en este RDL han perturbado esta normalidad, si bien es cierto que la nota aclaratoria sacada por el Gobierno ha tranquilizado en parte a los afectados. Se expresa la preocupación por el perjuicio que las medidas adoptadas podían suponer a la consolidación de un mercado a plazo tan necesario para las inversiones.

Otra pregunta que surgió durante el debate es si el problema realmente lo tenemos en el mercado mayorista o en el minorista. ¿Estaríamos viendo tanto movimiento, apariciones en medios generalistas y medidas urgentes si nuestro mercado minorista fuera diferente? Algunos ponentes achacaron gran parte del problema a que la tarifa regulada está directamente indexada a los precios del mercado spot, una tarifa además que es la opción mayoritaria entre los pequeños consumidores que, en muchos casos, no entienden por qué varían los precios. Esto es en gran parte debido a un mensaje insistente en que ésta es la opción más barata (en parte debido a que el margen de comercialización regulado está artificialmente deprimido). Este mensaje parece además reforzado por el hecho de que cuando deja de serlo, aunque sea coyunturalmente, los consumidores saben que el gobierno intervendrá para reducir sus costes. Algunos ponentes incluso mencionaron que deberían eliminarse por completo las tarifas

reguladas para quitarse de en medio el problema político que trae consigo la urgencia de hacer algo.

Por último, las reflexiones finales fueran encaminadas a las **medidas que realmente son necesarias a futuro** y qué podría haberse hecho mejor. Los ponentes coincidieron que es necesaria una **reflexión sosegada y con luces largas** para decidir qué modelo de mercado es más apropiado a largo plazo y tratar de evitar medidas cortoplacistas, repentinas y, todo indica, poco trabajadas/debatidas/estudiadas. En este sentido, una reforma de toda la **fiscalidad energética** parece ineludible para fomentar la transición energética, así como orientar mucho más las medidas de mitigación de las subidas del precio de la electricidad a la protección efectiva de los consumidores vulnerables. El aumento de ingresos del Estado debido al aumento del precio de las emisiones de CO2 permitiría financiar el coste de proporcionar un cheque energético a los consumidores vulnerables de hasta 400 euros anuales, ampliando incluso el rango de hogares considerados vulnerables desde el millón largo actual hasta los 3 o 4 millones.