

Valoración de las medidas aprobadas por el Gobierno español en septiembre de 2021 para hacer frente al incremento de los precios de la energía

15 de octubre de 2021

1. VALORACIÓN GENERAL

En esta ocasión, el grupo se ha reunido para valorar el Real Decreto presentado por el Gobierno español en septiembre de 2021 para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad, y que básicamente consideraba la minoración de los ingresos extraordinarios de las empresas de generación eléctrica.

En términos generales se considera que las medidas se han aprobado de manera precipitada y habría sido necesario una mayor reflexión y participación pública. Se destaca el potencial impacto en términos de incertidumbre regulatoria. En torno a estas ideas, se producen las siguientes intervenciones individuales:

- Los precios deberían regirse por la interacción de oferta y demanda. Estas medidas lastran las señales del mercado y las señales a la inversión y suponen un mero reparto de rentas entre agentes. Habrá efectos secundarios en temas importantes.
- En cuanto ha habido una contradicción entre el triángulo acceso a la energía, descarbonización y seguridad, el acceso y la seguridad han tenido más peso que la descarbonización. No sabemos si el precio de la energía va a ser más alto o bajo que ahora a medida que se avance en la transición energética. Pero si sabemos que a medida que las energías renovables supongan un porcentaje más elevado del *mix* eléctrico, la flexibilidad del sistema será menor.

- La medida ha sido intervencionista y la técnica regulatoria no ha sido adecuada. Existen serias dudas sobre los impactos que habrá en las distintas instalaciones.
- Seguimos sin tratar al consumidor como un adulto. Seguimos comportándonos como si estuviéramos en el marco legal estable. Si cada vez que el precio sube, se interviene, habrá pocos incentivos para que el consumidor se cubra de riesgos con contratos a plazo.
- La ausencia de tarifas es buena para poner al consumidor en el centro. Si se hubieran liberalizado totalmente los precios, los agentes habrían dinamizado sus estrategias de cobertura de riesgo y sus transacciones bilaterales. Los industriales no estarían comprando directamente al *pool* eléctrico, habría más acuerdos de compraventa de energía (*PPAs*, por sus siglas en inglés).
- Preocupa el impacto negativo en las inversiones en tecnologías no emisoras. Las señales europeas estaban pensadas para promover inversiones limpias y este tipo de medidas perjudican este proceso.
- Las medidas se han adoptado para minimizar el impacto económico sobre el conjunto de la economía de los elevados precios de la electricidad. El precio actual tiene un efecto especialmente demoledor sobre la industria.
- Es muy negativa la improvisación con la que se han implantado las medidas, especialmente teniendo en cuenta el producto al que afecta. Existe un riesgo elevado de desafección de la ciudadanía frente a la transición energética por culpa de los altos precios.
- España tiene unos costes del gas natural más elevados que Europa, más aún con el cierre del gasoducto del Magreb. Efectivamente una posible respuesta es dejar el gas cuanto antes: pero si estamos quitando el carbón y la nuclear, vamos a seguir necesitando gas por lo menos veinte años más.
- El Real Decreto es un ejemplo de regulación defectuosa y apresurada en un tema que había que evaluar muy bien. Estamos hablando de política: hay

un problema de aceptabilidad social de alguna de las prescripciones del mercado, que hay que tener en cuenta. Hay un problema muy relevante de explicación a la sociedad de por qué hay que usar un mercado marginalista, o por qué sube el precio del CO₂. Y esto es muy difícil de explicar. Y esto puede poner en cuestión consensos que afectan a la transición energética. Esto va más allá de los impactos sobre los consumidores vulnerables.

- Políticamente es difícil explicar a la ciudadanía que en el proceso de transición hacia una economía descarbonizada podría haber episodios con incrementos de tarifas. Hay un problema de comunicación. También es complicado explicar que, como no somos productores, cuando suben los precios de las energías fósiles, somos más pobres. Y la cuestión es cómo repartir esta pobreza.
- Las medidas están teniendo un impacto negativo sobre las pequeñas comercializadoras. Se lleva años intentando crear un mercado libre y poco a poco se verá como las compañías independientes no pueden soportar la presión financiera. Por otro lado, sería importante agilizar todos los trámites ligados a la generación distribuida, no es la solución a los altos precios, pero ayudaría. Los temas por abordar en este sentido serían: simplificación de licencias, capacidad de acceso, plazos de conexión, etcétera.

2. DISEÑO DE MERCADO

Existe un elevado consenso en la necesidad de adaptar determinados elementos del diseño de mercado a medida que se avanza en la transición hacia un modelo energético basado fundamentalmente en renovables. Se producen varias intervenciones en defensa del mercado marginalista como un instrumento adecuado frente a un modelo basado en coste de servicio. No obstante, varias intervenciones cuestionan su viabilidad en los términos actuales.

A continuación, se incluyen las principales intervenciones individuales:

- Existe la asignatura pendiente de organizar la contratación a largo plazo en mercados transparentes donde haya más liquidez. Esto es fundamental dado el creciente peso de las energías renovables en el mercado.

- El mercado eléctrico español se diseñó hace treinta años y hacen falta cambios estructurales ante la nueva situación caracterizada por: creciente peso de las energías renovables, carbón en vías de desaparición, nuclear con fecha de cierre... En este marco podría ser interesante explorar la posibilidad de imponer un “techo” al precio del gas natural.
- El tema acabará en los tribunales al constituirse como una intervención en el mercado eléctrico, al ser la minoración *ex post* (depende del número de horas). Esto genera una sensación de ineficiencia porque los operadores tienen que hacer ofertas al mercado sin disponer de toda la información.
- No hay tantos mercados marginalistas en Europa por lo que conviene replantearse este modelo. El *pool* español ha estado 10-12 euros más caro que Alemania y Francia de manera sistemática. Esto ha tenido un impacto negativo sobre la industria.
- La energía asociada al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) en octubre de 2021 procedía en un 40 % de energía nuclear al tiempo que el *pool* eléctrico marcaba un precio de 220 €/MWh. Ello muestra que hay beneficios caídos del cielo. ¿No es razonable que ese precio esté sujeto a minoración?
- En cuanto al diseño del mercado, este se creó en unas condiciones que ya no existen y necesitan una revisión. El nivel de competencia del mercado es mejorable y habría que reducir los *windfall profits*. Se podrían plantear cuestiones como devolver los costes de transición a la competencia a los consumidores.
- Está en juego la flexibilidad del sistema y hace falta un diseño de mercado diferente. En un sistema eléctrico basado fundamentalmente en renovables, el agua será un elemento básico para gestionar la flexibilidad.
- Hay que analizar para cada agente la *ratio* comercialización/generación y la importancia de sus contratos en el mercado libre.

- El mercado eléctrico es de carácter europeo y su diseño básico es correcto. Los mercados tienen que ser marginalistas, aunque haya ciertos ajustes. Si no es un mercado es un coste de servicio. Las modificaciones improvisadas llevan a inseguridad jurídica.
- Hay que hacer ajustes al mercado sin violar la seguridad jurídica. Hay que hacer subastas, mercados de capacidad...
- Las medidas que ha tomado el Gobierno no tienen demasiada vida. Volver al Marco Legal Estable cuando has privatizado el sector es muy complicado, por la asimetría de la información entre el regulador y el regulado.
- Se puede actuar sobre las reglas de mercado atendiendo al contexto socioeconómico. Nos tenemos que acostumbrar a que el gas vaya siendo cada vez más escaso. Es tremendo que siendo las energías renovables más baratas tengamos precios elevados en los mercados eléctricos por culpa de los precios del gas natural. Las medidas que se tomen no pueden ser coyunturales, tienen que ser de largo plazo porque muchos de los problemas son de largo plazo.
- Hay elementos coyunturales, pero también elementos estructurales. La Comisión Europea no ha mostrado el sentido necesario de urgencia en la actuación. La subida de las materias primas energéticas se va a traducir en inflación. Pensar que los contratos van a aislar de las subidas de precios es una ilusión. Los mercados eléctricos amplifican esto. Es ilusorio también pensar que los contratos de suministro por tubería se pueden gestionar bien por mercados y no por contratos de largo plazo. Si queremos preservar las ventajas del modelo de mercado hay que reflexionar también sobre sus fragilidades.
- Estamos hablando de política: hay un problema de aceptabilidad social de alguna de las prescripciones del mercado que hay que tener en cuenta. Hay un problema muy relevante de explicación a la sociedad de por qué hay que usar un mercado marginalista, o por qué sube el precio del CO₂. Esto es muy difícil. Y esto puede poner en cuestión consensos que afectan a la transición energética. Esto va más allá de los vulnerables.

- Como decía Keynes “un mercado puede mantenerse irracional mucho más tiempo que usted solvente”. Si el gas sigue caro más tiempo, la sostenibilidad de un mercado marginalista se pone en evidencia, porque la señal de corto plazo deja de ser relevante a largo plazo, y harán falta muchos años para que se ajuste el mercado. Esto se puede resolver dejando el mercado para lo marginal (ajustes) y favoreciendo que el resto de la energía esté contratada a largo plazo a su coste medio (contratos por diferencias, privados o públicos).
- El coste del parque hidráulico se sitúa alrededor de 55 €/MWh. Es similar al del parque nuclear. En ambos casos claramente superior al coste variable. Periódicamente se realizan auditorias de estos costes que se van publicando. Un problema grave es que en un año típico estas tecnologías son incapaces de recuperar costes.
- Se ha mencionado que las tarifas planas deberían ser ilegales. Creo que esto confunde las tarifas planas con posibles interpretaciones del mercado libre. Creo que todos deben tener derecho a protegerse contra la volatilidad de los precios pagando la prima de riesgo correspondiente, igual que se hace para cualquier otro producto.
- Creo que hay que tener cuidado también con el mensaje de que el agua se usa de forma especulativa. El uso óptimo del agua es en las puntas del sistema, para aplanar precios. Esto evidentemente se puede interpretar a corto o a largo: cuanto más necesaria sea el agua para dar respaldo a las renovables, las señales para ello deberán ser más fuertes, pero el principio de utilización debería ser el mismo, porque si no, no estaremos utilizando bien el agua.
- La subvención al gas que se ha propuesto anteriormente por un integrante del grupo como medida alternativa, a pagar entre todos, es básicamente interrumpir la marginalidad del mercado, laminando el coste del gas y convirtiendo el sistema en uno de coste de servicio. Por supuesto podemos estar dispuestos a hacer esto, pero también hay otras opciones mucho menos distorsionantes.
- Es necesario aprovechar la situación actual para reflexionar sobre el diseño del mercado. Se propone reconocer que el mercado “solo energía” tiene sentido

para el mercado spot pero no para definir precios de todos los contratos bilaterales o tarifas. Este modelo de mercado tendrá cada vez menos relevancia para estos contratos de largo plazo cuando el sistema dependa casi exclusivamente de energías renovables.

3. MEDIDAS ALTERNATIVAS

En general, se consideran necesarias medidas que protejan a los consumidores vulnerables y no distorsionen incentivos a inversiones en energías limpias. Algunas sugerencias de medidas alternativas a las aprobadas:

- Se podrían subvencionar los precios del gas natural, repartiendo el coste de subvencionar el gas entre todos los agentes. Esta medida tendría sentido si se percibe que la situación de precios elevados del gas natural tiene carácter estructural. Eliminaría la marginalidad del sistema y podría mantener un precio razonable en el *pool* eléctrico de en torno a 60 €/MWh aproximadamente. Esta medida se podría combinar con el establecimiento de una central de compras de gas natural:
 - Varios asistentes plantean dudas sobre la viabilidad de esta propuesta.
 - El gas será imprescindible mientras no tengamos la inversión necesaria en renovables. Y para eso hacen falta señales de mercado, que esta intervención reduce.
 - Muy difícil desarrollar una central de compras de gas (efectos redistributivos, dificultad para almacenar gas...). A corto plazo no se ve ninguna capacidad de maniobra sobre los precios del gas.
- Un impuesto al CO₂ en lugar del sistema europeo de comercio de derechos de emisión permitiría evitar situaciones de precios elevados.
- No podemos tener seguridad de que esta situación se acabará en marzo, no parece que haya muchas perspectivas de bajada. A lo mejor hay que revisar el precio del CO₂ y contemplar otra figura impositiva.

- Las medidas deben centrarse en proteger al consumidor vulnerable. El gobierno tiene margen para ajustar fiscalidad y aliviar el impacto en factura. Aunque no sea ortodoxo, se debería plantear una bajada del precio del gas de forma extraordinaria para limitar el impacto en el *pool* eléctrico. Esta medida está dentro del *toolbox* de la Comisión Europea.
- A la hora de aplicar medias a colectivos vulnerables se debería incluir a algunas industrias, sobre todo las que compiten en el mercado global.
- Puede ser interesante dilatar el pago del déficit tarifario para aliviar el impacto actual en la tarifa, porque más tarde tendremos más margen para asumirlo.