

Veinticinco Años de Mercado Eléctrico

Nemesio Fernández-Cuesta

Técnico Comercial y Economista del Estado. Ex secretario de Estado de Energía

La decisión de crear un mercado a través del cual retribuir la generación de electricidad se plasmó en la Ley Eléctrica de 1997. A primeros de 1998, hace veinticinco años, el mercado comenzó su andadura, continuada hasta hoy sin grandes alteraciones. El sistema anterior, el llamado “marco legal y estable”, garantizaba un retorno financiero adecuado a las inversiones efectuadas por las empresas eléctricas en las centrales de generación, cuyas horas de funcionamiento se decidían de forma centralizada, a través de un modelo de optimización gestionado por Red Eléctrica.

El riesgo empresarial no era otro que el “riesgo regulatorio”. Cualquier inversión debía contar con la aprobación gubernamental que debía garantizar un nivel de funcionamiento adecuado y una retribución al megavatio hora producido que permitiera la recuperación de los costes y la obtención de un beneficio razonable. La responsabilidad de la inversión era asumida por el Estado. Devolver la responsabilidad a las empresas, forzarles a asumir el riesgo de sus decisiones de inversión, fue la razón fundamental que condujo a la creación de un mercado donde las empresas fueran libres de invertir y se “ganaran” las horas de funcionamiento y el precio de los megavatios producidos a través de ofertas competitivas: las centrales capaces de ofrecer la energía más barata eran las que funcionaban.

El mercado se organizó con criterio marginalista. El precio ofertado por la última central que era necesario poner en marcha para atender la demanda a una hora determinada era el precio que se pagaba a toda la electricidad producida en esa hora. La elección no planteó muchas dudas. Todos los mercados son marginalistas y, lo que es más importante, el mercado marginalista es el que proporciona precios más bajos a largo plazo, porque es el que incentiva la introducción sucesiva de las tecnologías más eficientes. La experiencia española ratifica esta afirmación. En los años posteriores a la introducción del mercado se construyeron en España cerca de 27.000 MW de

generación eléctrica a partir de ciclos combinados de gas. Era la tecnología más eficiente disponible y, por tanto, en un mercado competitivo, era capaz de desplazar tecnologías más caras. Las empresas, tanto las tradicionales eléctricas como nuevos operadores extranjeros, tomaron sus decisiones de inversión sin que el Estado garantizara ni precio ni horas de funcionamiento ni, obviamente, retorno alguno para sus inversiones. Sólo contaban con la certeza de ser retribuidos al precio ofertado por tecnologías menos eficientes, como era la generación con carbón. Veinticinco años después, las centrales de carbón han prácticamente cerrado todas y, las centrales de gas, progresivamente desplazadas por la eólica y fotovoltaica, que son hoy las formas más eficientes de generar electricidad, ven reducidas de forma notable sus horas de funcionamiento. Es el círculo virtuoso del mercado marginalista.

La decisión española de adoptar el mercado marginalista fue suscrita por la Unión Europea en su conjunto. El mercado ha funcionado correctamente hasta la guerra de Ucrania, iniciada en febrero de 2022, que hizo saltar las costuras del abastecimiento energético a Europa, cuyo elemento básico era el suministro de gas ruso por tubería. La ausencia del 80% de este suministro y la falta inicial de infraestructuras de regasificación de Gas Natural Licuado (GNL) en Alemania disparó los precios del gas y, como consecuencia, los precios de la electricidad. Gas y electricidad más caros, junto con otros factores ligados al final de la pandemia y a la guerra, propiciaron que la inflación se acelerara hasta niveles no vistos en décadas. Los productores eléctricos capaces de generar electricidad más barata que la producida a partir del gas natural empezaron a obtener beneficios extraordinarios sin que, por lo abrupto del cambio, cupiera una reinversión a corto o medio plazo de esos beneficios en sistemas más eficientes de generar energía eléctrica que sustituyeran a la generación con gas.

Sin pretender entrar en un análisis de las decisiones tomadas por la Unión Europea en su conjunto o por cada país, las iniciativas adoptadas se encaminaron en cuatro direcciones: intervenir el mercado a través de la fijación de precios máximos a percibir por las distintas tecnologías, establecer sistemas de ayudas a consumidores domésticos e industriales, establecer cargas impositivas adicionales a los beneficios extraordinarios de las empresas energéticas y, por último, iniciar una reflexión sobre la posible reforma del mercado eléctrico.

Este proceso de reflexión continúa en marcha, pero ya se empiezan a dibujar algunos consensos: el primero y más importante es que, pese a las dificultades inherentes a la crisis vivida, el funcionamiento del mercado ha sido correcto. Ha transmitido las señales necesarias indicativas de la escasez vivida, propiciando así los ahorros correspondientes y, lo que es más importante, al operar sobre una base homogénea en toda la Unión Europea, ha facilitado los intercambios entre países, imprescindibles para sobrellevar los diferentes impactos de la crisis en los distintos países europeos. Esta primera conclusión ha supuesto que la propuesta de la Comisión sea el mantenimiento del mercado marginalista de energía eléctrica como núcleo fundamental del funcionamiento del mercado eléctrico europeo.

Un segundo consenso se ha establecido en torno a la necesidad de reforzar el mercado a plazo como medio para reducir la volatilidad del mercado a corto y permitir que la industria europea pueda disponer de señales de medio y largo plazo sobre un componente fundamental de su estructura de costes. Este refuerzo del mercado a plazo requerirá posiblemente la adaptación de la normativa financiera que le es de aplicación, en especial los temas de garantías exigibles a los operadores, pero sobre todo va a requerir la modificación de la normativa interna de algunos países. El caso español es quizás de los más claros. Con buena parte de la demanda sujeta a un precio regulado y buena parte de la oferta sujeta a un régimen protegido que garantiza la percepción de un precio que a su vez permite la obtención de un rendimiento financiero prefijado, es difícil pensar que demandantes y oferentes tengan interés en el desarrollo del mercado a plazo. Será necesario encontrar soluciones que mantengan la protección a los consumidores vulnerables, no modifiquen la protección garantizada a los inversores en renovables y cogeneración e incentiven la bilateralización entre productores y consumidores de electricidad y, a través de ella, promuevan la necesidad de contar con un mercado a plazo que proporcione la estabilidad que un mercado mayorista diario no puede, por definición, proporcionar.

Una tercera línea de actuación acordada es la regulación de los mecanismos de capacidad, cada vez más necesarios según se incrementa la participación de las energías renovables en el conjunto de la generación eléctrica. El problema planteado es doble: de un lado, la generación firme y flexible, como los ciclos combinados de gas, pierde horas de funcionamiento y por lo tanto ingresos y, paulatinamente, podría verse abocada al cierre. Es la implacable dinámica del mercado. El problema es que la

generación renovable que la sustituye no garantiza un funcionamiento acorde con la demanda. Funciona cuando hay viento o hay sol, no cuando los consumidores lo requerimos. La conclusión es arbitrar un mecanismo que permita que la generación firme y flexible, la que funciona cuando se necesita, tenga unos ingresos adicionales a cambio de estar disponible para funcionar en el momento en el que no hay oferta alternativa, aunque sean pocas horas al año.

Los mecanismos de retribución de la capacidad disponible deberían también servir para rentabilizar las inversiones en almacenamiento de electricidad, que permitan extender las horas de disponibilidad de electricidad renovable más allá de las horas de sol o de viento. Hoy en día, el arbitraje de precios entre horas caras y baratas no es suficiente para retribuir la inversión en baterías. En estos casos en los que se utiliza un mecanismo retributivo que acaban pagando todos los consumidores, es necesario tener presente que las tecnologías evolucionan y mejoran sus costes y rendimientos y, sobre todo, que este tipo de retribuciones requiere sin duda la introducción de mecanismos competitivos que aseguren que el esfuerzo que se va a exigir a los consumidores de electricidad se dedica a sostener las iniciativas más eficientes y más adecuadas a las necesidades del sistema.

Estas reformas que hoy se discuten en Europa nos marcan una realidad indeclinable: las instituciones –y un mercado eléctrico organizado lo es- deben adaptarse siempre a una realidad cambiante. No podemos pretender que los cambios tecnológicos, las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información o las nuevas necesidades de productores y consumidores no se reflejen en la regulación del mercado. Es indispensable que reformas sucesivas vayan siempre adecuando la regulación, pero siempre desde la convicción de que el mercado es el mejor asignador de recursos. Los necesarios procesos de adecuación del mercado tienen que evitar las tentaciones involucionistas, los deseos de volver atrás y sostener que existe un precio “justo”, precisamente el que determina el regulador.

Es precisamente esta “pulsión regulatoria” la que hace que, en España, veinticinco años después del paso de gigante que supuso la creación del mercado mayorista, la liberalización del mercado eléctrico, en su más amplia acepción, esté aún inconclusa. El mantenimiento del eufemístico Precio Voluntario del Pequeño Consumidor (PVPC) y la obligatoriedad para los denominados “consumidores vulnerables” de estar sujetos a

este régimen de precio regulado es uno de los obstáculos a superar en ese camino hacia la plena liberalización. Vincular, como es el caso, el PVPC al mercado mayorista es vincular a los consumidores que se pretende proteger a la volatilidad de un mercado mayorista cuyas oscilaciones, en tiempos de crisis como la derivada de la guerra de Ucrania y de un porcentaje creciente de electricidad renovable, serán cada vez más amplias. En el mercado de un producto indiferenciado como es la electricidad la mejor protección que se puede brindar a los consumidores es la información. Obligar a las comercializadoras de electricidad a publicar sus tarifas a tres, seis meses, un año y dos años para los distintos tramos de potencia contratada es la mejor garantía de transparencia. Los consumidores tienen suficiente capacidad para discernir cuál es la oferta que más les conviene y para cambiar de suministrador si consideran que han surgido ofertas mejores. En su día, el mantenimiento de un precio fijado por la Administración y la reluctancia a subirlo cuando las circunstancias del mercado lo requerían dio origen al llamado “déficit de tarifa” que aún hoy continuamos pagando.

La otra rémora regulatoria de nuestro sistema eléctrico es la protección a la cogeneración, plantas de residuos y energía renovable a través de un sistema que nada tienen que ver con la evolución del mercado o con un esquema basado en ofertas competitivas. La única referencia básica era el rendimiento financiero que se garantizaba a las inversiones efectuadas. Este sistema, al que está sujeto el grueso de nuestra energía renovable cuesta más de 4.000 millones de euros al año, que sumados a la factura derivada del pago de la deuda del déficit de tarifa suponen cerca de 7.000 millones que los consumidores españoles de electricidad sufragamos a través del pago de nuestras facturas.

Convendría deshacerse de esta “rémora regulatoria” si queremos que la economía española, en su más amplia acepción, se beneficie de la reducción de costes de generación eléctrica. No podemos ser un país con bajos costes de generación y uno de los países más caros de Europa cuando comparamos precios pagados por los consumidores. La solución pasa por la absorción por el Estado, a través de los Presupuestos, de los costes derivados de la regulación. Al fin y al cabo, bien está que los costes derivados de decisiones políticas se paguen con dinero público. Siempre pagamos los ciudadanos, sea como consumidores o como contribuyentes, pero debemos suponer que el pago como contribuyentes incorpora una cierta progresividad además de tener la virtud de enfrentar a los políticos con el coste de sus decisiones. En

todo caso, reducir costes a la industria o aliviar las economías domésticas es una necesidad cada vez más acuciante.

El resumen final de esta historia de veinticinco años es que el impulso racionalizador y liberalizador que supuso la creación del mercado se ha visto mediatizado por las intervenciones administrativas en la producción renovable y en el coste final de la electricidad. Los efectos benéficos de la liberalización se han visto así limitados. Cuando los problemas creados por las intervenciones administrativas se pusieron de manifiesto, la solución implementada fue cambiar la regulación, sin entrar a abordar la necesidad de fondo, que no era otra que seguir profundizando en la liberalización del mercado. Los problemas derivados de la existencia de un precio final fijado administrativamente no se solucionan vinculando este precio al mercado mayorista. El impacto de los costes a la protección a las renovables no se soluciona reduciendo su retribución, sino vinculando ésta al mercado mayorista y, complementándola, en su caso, a través de las correspondientes dotaciones presupuestarias.

El mercado a plazo de la electricidad, cuyo funcionamiento es cada vez más necesario, requiere de la participación, sobre todo, de los operadores incumbentes, cuyo incentivo a participar será limitado, salvo que se vean obligados a ofertar ventas a plazo y éstas se incrementen de forma notable, lo que les obligaría a cerrar posiciones con el correspondiente incremento de volúmenes del mercado y, por tanto, de la representatividad y estabilidad de sus precios. Si el mercado a plazo es un mercado anémico y falta de representatividad, de poco sirve que el precio regulado (PVPC) incorpore, en un determinado porcentaje, el precio a plazo, además de continuar con su vinculación al precio diario mayorista. Es el repetido principio de tratar de arreglar los efectos nocivos de una regulación cambiando la regulación, cuando lo mejor sería suprimir una regulación innecesaria.

En un marco institucional en el que no exista un precio regulado nada impide seguir ayudando a los consumidores a los que se considera vulnerables. Existen múltiples alternativas, desde la creación de un bono social energético a cualquier esquema de transferencia de recursos a los consumidores que lo requieran. Lo que resulta difícil de entender es que los consumidores vulnerables estén obligados a comprar al precio regulado y éste se vincule a un mercado mayorista volátil con el añadido de un mercado a plazo carente de representatividad. Es el principio de la “superioridad intelectual del

regulador”, siempre desmentido por los hechos, y del que pocas veces reniegan quienes ostentan responsabilidades en la gestión pública.

Son ya veinticinco años de mercado eléctrico y algunos menos desde que Europa, en la regulación básica del mercado, adoptara la posición española. Creo que pueden citarse pocos ejemplos en los que España haya sido precursora de la normativa europea. Cabe una legítima satisfacción, a la que debemos unir el agradecimiento. Si no fuéramos parte de Europa, nuestro mercado difícilmente habría llegado a celebrar esta efeméride sin haber sido profundamente desfigurado hasta hacerlo virtualmente desaparecer. Esa y no otra fue la propuesta que el Gobierno español sometió a Bruselas cuando se inició la reflexión sobre la reforma del mercado.