

La reforma del mercado eléctrico europeo a debate

Resumen:

- > En Europa se ha abierto un debate sobre la necesidad de reformar el mercado eléctrico europeo. España se adelantó y mandó una propuesta en la que se plantea precios regulados y planificación centralizada.
- > Orkestra ha publicado un blog en el que analiza [por qué no es una buena idea regular el mercado mayorista eléctrico](#): El **sistema cuasi regulado** que propone el Gobierno **genera ineficiencias en la generación en el corto plazo, incrementando, así, el coste del suministro de energía eléctrica. Además, distorsiona los incentivos a la inversión en nueva capacidad de tecnologías limpias.**
- > La reforma del mercado eléctrico europeo está causando importantes **reacciones entre las asociaciones sectoriales nacionales, europeas y entre los reguladores europeos y Estados Miembro**:
 - En España y Portugal, por primera vez, **11 asociaciones ibéricas** (patronales, renovables, fabricantes, agregadores de demanda, etc) se han alineado y han **mandado una carta conjunta a la Comisión defendiendo el mercado.**
 - **A nivel europeo, otras 10 asociaciones han publicado** una carta defendiendo el **valor del mercado eléctrico interior y posibilidades de cobertura para los consumidores**; además **reclaman estabilidad regulatoria para favorecer la inversión.**
 - **BusinessEurope** ha publicado un documento en el que considera imperativo que la reforma de mercado eléctrico europeo vaya precedida por una **evaluación de impacto para garantizar que sea adecuada, proporcional** y se acoja a la **casuística de cada Estado** miembro y su mix energético.
 - **Los reguladores europeos de energía se posicionan a favor de un modelo basado en mercado, rechazando medidas intervencionistas.**
 - **Los gobiernos de Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Luxemburgo, Letonia y Países Bajos han mandado una carta a la Comisión Europea defendiendo el mercado interior, las señales de precio, la necesidad de confianza a inversores y protección al consumidor.** Además, alegan que no se pueden consolidar las medidas de intervención.
- > **Son muchas las instituciones que defienden el mercado y que alertan de los defectos de la propuesta española**, que podría tener más perjuicios que beneficios.

1. Reforma de mercado eléctrico europeo

En Europa se ha abierto un debate sobre la necesidad de reformar el mercado eléctrico europeo. El Gobierno español se ha adelantado presentado a la Comisión Europea una propuesta de modificación del mercado eléctrico. Esta propuesta dibuja un **cambio muy profundo tanto en la formación de los precios, como en la configuración del mix de generación eléctrica** de los próximos años, **que quedaría condicionado a las decisiones del regulador.**

2. Análisis de la propuesta por parte de Orkestra

Orkestra- Instituto Vasco de Competitividad ha publicado un blog en el que explica [por qué no es una buena idea regular el mercado mayorista eléctrico](#).

La **propuesta del Gobierno español apunta a transformar el sistema de mercado actual** (ya altamente intervenido) **en un sistema cuasi regulado que generará ineficiencia y mayores costes de suministro y que limitará los incentivos a la inversión en tecnologías limpias** y a la transformación tecnológica para avanzar en el objetivo de alcanzar las cero emisiones netas en la economía. En general, modelo de “mercado” eléctrico de la propuesta española implica la necesidad de **regular tanto cantidades (capacidad de generación) como precios (ingresos de los generadores)**, por lo que el **legislador/regulador deberá planificar el mix de generación a medio y largo plazo**, hasta tal punto que los autores se cuestionan si la propuesta del Gobierno supone una reforma de mercado o una eliminación del mismo.

Según Orkestra, las implicaciones de este **"no mercado" serían un despacho ineficiente** de la generación en el corto plazo, que **incrementa el coste del suministro de energía eléctrica y distorsiona los incentivos a invertir en nueva capacidad**, lo cual genera **también ineficiencia a medio y largo plazo.**

Los mercados no intervenidos son eficientes en la asignación de recursos, en la formación de precios, facilitan las inversiones, ponen en valor la flexibilidad de todos los recursos energéticos, fomentan la innovación a través de la competencia y ofrecen señales adecuadas al mantenimiento de capacidad de respaldo y flexible. Por el contrario, los sistemas de **mercado regulados destruyen las señales económicas** (implícitas en los precios) sobre la escasez relativa de la generación en cada momento y generan ineficiencias (productivas, asignativas y dinámicas).

Los investigadores de Orkestra también destacan que un modelo como el propuesto por el Gobierno español **genera incentivos perversos para las empresas de generación**, cuyos ingresos no dependerán de la operación óptima de sus activos en el mercado en función de las condiciones de la oferta y la demanda en cada momento, sino de lo establecido por el marco de ingresos definido por el legislador/regulador. Simultáneamente, se produce un riesgo de captura de ingresos de los generadores por parte del regulador, que pueden intentar rebajar

artificialmente las facturas eléctricas por motivos que no tienen que ver con el buen funcionamiento del sistema eléctrico o con los beneficios a medio y largo plazo para los consumidores. **Esto implica una prima de riesgo regulatorio que elevará el coste de capital de las empresas.**

Los **argumentos del Gobierno para su propuesta de reforma se basan en premisas incorrectas** como el dar por hecho que toda la energía se vende en el mercado spot cuando en la realidad la mayor parte la energía está contratada a través de acuerdos bilaterales a plazo.

Orchestra concluye que la regulación del mercado eléctrico **propuesta por el Gobierno español probablemente generará efectos más perniciosos que los beneficios que trata de alcanzar.** Probablemente el mayor inductor de señales positivas para los inversores es un marco regulatorio estable, transparente, predecible y basado en principios económicos robustos.

3. Reacciones de las asociaciones sectoriales

Desde el anuncio de la reforma de mercado por parte del Consejo de Ministros, el 10 de enero, distintas asociaciones sectoriales nacionales y europeas han puesto de manifiesto su preocupación por la propuesta del gobierno español. Todas ellas coinciden en la importancia de **garantizar la estabilidad regulatoria como pilar esencial para que los inversores tengan seguridad jurídica.**

Un conjunto de **11 asociaciones eléctricas españolas y portuguesas** (AELEC, AFBEL, AEE, ARMIE, ENTRA, ELECPOR, APRIE, APPA Renovables, AEDIVE, UNEF y AEPIBAL) han firmado un manifiesto sobre el diseño de mercado que ha sido enviado a la Comisión Europea. En el manifiesto se critica que los Estados puedan proponer modelos centralizados de comprador único y se defiende la seguridad jurídica para inversores y consumidores, sin cambios retroactivos que afecten a las relaciones económicas ya establecidos. Estas asociaciones de renovables, fabricantes de bienes y equipos, agregadores de demanda y patronales proponen (1) libertad entre invertir bajo esquemas de contratos por diferencia o a mercado (2) no penalizar la actividad de comercialización, (3) fomentar los mercados a plazo eliminando barreras a su desarrollo, (4) integrar los mercados de capacidad como parte integral del diseño y (5) consolidar el Mercado Interior de la electricidad a nivel europeo.

A **nivel europeo otras 10 asociaciones** (EER (*European Energy retailers*), NEMO Committee (*Nominated Electricity Market Operators*), EFET (*European Federation of Energy Traders*), Eurogas, Europex, EUTurbines, EUGINE (*European Engine Power Plants*), Solar Power Europe, WindEurope y Eurelectric) han publicado una carta firmada en la que se pone de manifiesto **el valor del mercado** eléctrico interior, defienden que los consumidores han de contar con suficientes posibilidades de cobertura a corto y largo plazo y reclaman estabilidad regulatoria para favorecer la inversión.

Por otro lado, **BusinessEurope** (patronal de las empresas europeas de todos los tamaños) ha publicado un [position paper](#) en el que consideran imperativo que la reforma de mercado eléctrico europeo vaya precedida por una **evaluación de impacto** para garantizar que esta sea adecuada, proporcional y se acoja a la casuística de cada Estado miembro y su mix energético. BusinessEurope defiende que el mecanismo de precios actual **garantiza la eficiencia a corto plazo e incentiva las inversiones en generación renovable y baja en carbono**, pero debería proporcionar señales más claras a largo plazo para las inversiones mediante contratos a largo plazo que mitiguen las oscilaciones de precios, como PPA y Contratos por Diferencia voluntarios (pero no obligatorios como propone España).

Finalmente, BusinessEurope defiende el empoderamiento de los consumidores y considera **fundamental que los consumidores puedan acceder a una amplia gama de ofertas de suministro** para que puedan gestionar su exposición a la volatilidad de los precios. La propuesta española de comprador único anual la comercialización.

4. ¿Cuál es la posición en Europa?

- > **ACER** (Agencia de los reguladores de energía de la Unión Europea) y **CEER** (*Council of European Energy Regulators*) en su respuesta a la consulta europea se **posicionan a favor de un modelo basado en mercado, rechazando medidas intervencionistas**. Apoyan el desarrollo de los mercados organizados a plazo como acción prioritaria, rechazan los contratos por diferencia para la generación existente, no apoyan los precios regulados para la nuclear y la hidráulica. **Los reguladores europeos no ven alternativa al mercado marginalista y reconocen el buen funcionamiento del mercado de corto plazo.**
- > La **Agencia Internacional de la Energía** propone minimizar la incertidumbre para garantizar que las respuestas a la crisis no se produzcan a expensas de una inversión muy necesaria.
- > **Los gobiernos de Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Luxemburgo, Letonia y Países Bajos han enviado una carta a la Comisión Europea defendiendo el mercado interior de electricidad** y la necesidad de un marco predecible y robusto que aporte confianza al inversor rechazando que las medidas de intervención sean parte del diseño de mercado. Estos 7 países destacan la necesidad de mantener los mercados de corto plazo para conseguir un despacho eficiente y optimizar el funcionamiento de los de largo plazo (fomento de PPAs). Por otro lado, destacan que los contratos por diferencia (CfDs) promovidos por el Gobierno deben ser voluntarios, no retroactivos, dirigidos a nuevas inversiones renovables, con precios fijados en subastas y no en base a precios regulados. Finalmente consideran necesaria la protección a consumidores y el fomento de su participación activa (prosumers) para beneficiarse de la transición energética.
 - o El Ministro de energía alemán ha declarado que una reforma de calado a nivel europeo requiere preparación y tiempo. No ve cómo hacerlo antes de las elecciones europeas de 2024. Por otro lado, **Alemania ha creado una plataforma de diálogo para preparar su posición sobre diseño de mercado ('Climate Neutral Electricity System Platform')**. Esta plataforma integra

representantes de las empresas, académicos y sociedad civil y pretende preparar la reforma de mercado en Alemania para hacer frente al aumento de renovables. Analizará temas como el diseño de los mecanismos de apoyo a las renovables, mercados de capacidad para asegurar suficiente capacidad back up, precios para la industria, reformar la contratación a largo plazo mediante PPA y reestructuración del sistema de cargos e impuestos. Pretende tener el informe antes de final de año, con avance preliminar antes del verano.

5. Conclusión

Los reguladores de energía europeos, las principales asociaciones europeas y nacionales, la mayoría de los Estados miembro y las principales utilities europeas ponen de manifiesto la necesidad de estabilidad regulatoria y que la reforma de mercado preserve las señales de inversión. Los contratos de largo plazo son esenciales para asegurar que los consumidores estén protegidos ante situaciones de volatilidad en el mercado. Hay que incentivar la contratación a plazo, pero con mecanismos voluntarios y bien diseñados que mantengan la competencia, no reduzcan la liquidez de los mercados y mantengan la señal a la inversión.

La planificación centralizada de la propuesta española **supone un retroceso a un sector eléctrico totalmente regulado en el que se elimina el mercado y por tanto la competencia, retornando al Marco Legal Estable de los años 1987 a 1997**. En la práctica, si cada Estado miembro puede establecer los precios para cada tecnología, se fragmenta el Mercado Interior europeo y supone una ruptura de las reglas de juego a mitad de partido. Esto supone **riesgo regulatorio** para los inversores y **pone en jaque las cuantiosas inversiones necesarias para la transición energética** y el cumplimiento del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC).

