

## Desayuno virtual CONAMA: La volatilidad del precio de la electricidad y de la energía, ¿acelerador o barrera para la transición energética?

Desde hace unos meses la subida constante de los **precios de la electricidad** en el mercado mayorista ha estado muy presente tanto en los medios de comunicación como en el debate político y social. El precio del **gas natural**, que alimenta las centrales de ciclos combinados, ha crecido coyunturalmente en los mercados internacionales de forma notable y también posee una mayor cotización de los **derechos de emisión de CO2**. La conjunción de ambos procesos ha generado un **clima social adverso** ante las políticas de transición energética con mucho debate y dudas entre distintos sectores y agentes. El Gobierno ha tomado una serie de **medidas** a nivel nacional (bajada de impuestos, bono social, etc.) y ha propuesto, de momento sin éxito, rediseñar el **mercado europeo** de electricidad para mitigar su volatilidad.

En este contexto de incertidumbre, el pasado lunes 29 de noviembre de 2021, se celebró un debate entorno a la constante subida de precios de la electricidad, organizado por **CONAMA** y **eco-union** dentro del marco del **Clean Economy Briefing Services** (CEBS), un servicio de la **European Climate Foundation** para la promoción de una economía descarbonizada y respetuosa con el medioambiente.

Este evento virtual contó con la participación de 8 expertos de alto nivel, representando académicos, empresas, consumidores y sociedad civil:

- **Ana Etchenique Calvo**, Vicepresidenta de la Confederación de Consumidores y Usuarios – CECU
- **Antonio Serrano Rodríguez**, Miembro del Foro de Transiciones y vocal de Fundicot
- **Cecilia Foronda Díez**, Directora de Energía y Personas de Ecodes
- **Eduardo Moreda**, Director de Regulación de Generación, Mercados Mayoristas y Gas, Endesa
- **José Luis Gil**, Director de regulación, Naturgy
- **Sergio Bonati**, Técnico de Clima y Biodiversidad, WWF España
- **Sergio Tirado Herrero**, Investigador Asociado, ICTA, UAB y Vicepresidente de la Asociación de Ciencias Ambientales ACA
- **Tomás Gómez San Román**, Catedrático, Universidad Pontificia Comillas & Economics for Energy

Este debate tuvo como objetivos identificar y reflexionar sobre temas claves relacionados con la transición energética y ecológica, compartir y analizar iniciativas innovadoras con capacidad de capitalización y diseminación e integrar las perspectivas y visiones de distintos sectores y actores para diseñar propuestas colectivas, ambiciosas y transversales. Las ideas y aportaciones recogidas durante el debate se usarán como puntos de partida para la organización del CONAMA 2022.

La discusión se basó en tres preguntas, la primera sobre cómo informar mejor a la población acerca de la situación actual para que no afecte a los objetivos de transición energética, la segunda sobre la pobreza energética y la última sobre la posible reforma del mercado energético. Las ideas más destacadas en relación a cada cuestión se recogen a continuación.

*Pregunta 1: Una mayor penetración de las renovables debería rebajar el coste de la energía, pero actualmente se están llegando a máximos históricos. ¿Cómo se debería explicar la volatilidad actual para seguir con la electrificación del sistema energético y confiando en la Transición Energética?*

Para qué la situación actual sea comprendida ampliamente por la sociedad, los panelistas destacan la necesidad de dejar claro que la **causa de la crisis actual** de precios son **los combustibles fósiles**, además de los impactos ambientales y socioeconómicos que han causado. En concreto, en relación a la subida actual de precios de la electricidad, es responsable el gas de las centrales de ciclo combinado que actúan como energía de respaldo cuando la capacidad de energía renovable instalada no cubre la demanda. En este sentido, es necesario completar la transición energética para expulsar las energías fósiles.

El gas ha aumentado de precio, derivado de una situación compleja de reactivación de la economía post-covid, además del incremento del precio de derechos de emisiones de CO<sub>2</sub>. Esto motiva la necesidad de acelerar el despliegue de las energías renovables y la electrificación de la economía, para poder expulsar del sistema eléctrico a los combustibles fósiles.

Además, existe una **gran confusión social respecto al funcionamiento del mercado eléctrico**, derivado de un lenguaje incomprensible que ha contribuido a dicha confusión, cuyo funcionamiento es muy diferente al de otros servicios, y con una alta dificultad del consumidor para comprender la factura eléctrica, sus conceptos y las distintas ofertas de tarifas eléctricas. Entre otros aspectos, el consumidor no comprende la separación entre la producción, que se hace invisible, y la comercialización<sup>1</sup>. Ante las alertas que se han generado sobre posibles interrupciones de suministro eléctrico, se cree que se debe lanzar un mensaje de tranquilidad, dado que existe un sistema de respaldo robusto.

Desde este punto de partida, los panelistas apuntan distintas causas que acrecientan esta situación:

- España parte de una de las tasas de dependencia energética más alta de Europa.
- Si bien se ha sido ágil con el cierre de las centrales del carbón, existe un lento despliegue de las energías renovables por problemas normativos de acceso a la red.
- La situación de oligopolio del mercado eléctrico se considera que no colabora con la situación, dada su capacidad de fijación de precios.
- Existen mercados especulativos de futuro y además se prevé que el paquete de medidas “Fit for 55” va a aumentar los costes.
- Existen factores geopolíticos con países de los que depende el abastecimiento energético la UE, además de movimientos de presión como los que se han experimentado en la COP26
- Las tensiones inflacionistas están acrecentando la subida de precios.

Las principales medidas que se han propuesto para reducir la volatilidad son las siguientes:

1. Aumentar la interconexión energética.
2. Acelerar la transición energética, con más diversificación de fuentes de energía, más descentralización y más sistemas de almacenamiento.

---

<sup>1</sup> Se aporta como dato que sólo 1 de cada 4 personas conoce la diferencia entre el mercado libre y el regulado, estando en el mercado libre el 60% de los consumidores.

3. Diversificar las fuentes de gas, con acceso a nuevos vectores energéticos como el biogás o biometano y el uso del hidrógeno.
4. Generar una tarifa progresiva por bloques, similar a la que se realiza en agua.
5. Empoderar a los consumidores, para que sean proconsumidores, favoreciendo el autoconsumo y el desarrollo de las comunidades energéticas.

**Pregunta 1: Una mayor penetración de las renovables debería rebajar el coste de la energía, pero actualmente se están llegando a máximos históricos. ¿Cómo se debería explicar la volatilidad actual para seguir con la electrificación del sistema energético y confiando en la Transición Energética?**

<p>La energía es un derecho. El ciudadano medio es incapaz de entender el lenguaje del sector energético. Crea confusión.</p>	<p>Responsabilizar los Combustibles fósiles de la crisis actual de precios, de la contaminación y de los impactos ambientales y socioeconómicos</p>	<p>Se debe potenciar: - Las EERR - El autoconsumo con pago de los excedentes - Las comunidades energéticas locales</p>	<p>Se debe desarrollar la red de EERR, diversificar las fuentes de suministro de gas y desplegar el almacenamiento</p>	<p>Sacar las renovables de los precios fijos, para ganar estabilidad. Reformar la tarifa eléctrica: pago por consumo, sin peajes.</p>
<p>La TE significa desprendernos de este lastre de los combustibles fósiles</p>	<p>El sistema marginalista no está funcionando, hay sobrerembargos no justificadas</p>	<p>Se ha sido eficiente cerrando el carbón pero terriblemente ineficientes en avanzar en la normativa de las renovables</p>	<p>Comunicar la realidad: la volatilidad de precios es consecuencia de ir retrasados en la TE.</p>	<p>Contadores digitales: tienen mucha información pero los consumidores no los utilizan</p>
<p>Seguridad de suministro: estamos exportando energía a Francia por lo que no hay peligro de suministro</p>	<p>La volatilidad la debe asumir los comercializadores es no los consumidores</p>	<p>El PVPC protege a los consumidores frente a precios más altos y de otros cargos de las facturas</p>	<p>Para protegerse de la volatilidad de precios en el mercado diario de corto plazo, se necesita dinamizar la contratación a largo plazo para todos los consumidores</p>	<p>Sistema 100% renovable: los precios en el mercado diario fluctúan entre valores muy bajos cuando haya exceso de producción y valores muy altos cuando falte renovable --&gt; precio fijado por el almacenamiento.</p>

Figura 1. Ideas clave referentes a la primera pregunta. Fuente: Tablero colaborativo eco-union ([MIRO](#))

*Pregunta 2: España ha optado por la reducción de impuestos, aumento del bono social y aumento del SMV<sup>2</sup> mientras que otros países han optado por dar subsidios directos ("cheques") con importes fijos (p.e. 100€ en Francia) a colectivos más vulnerables. ¿Qué medidas son las más adecuadas para paliar la pobreza energética en este contexto de alta volatilidad de los precios?*

Todos los panelistas están de acuerdo en la necesidad de proteger la población vulnerable ante la volatilidad de precios y reducir la pobreza energética, que según distintos indicadores avanzados, a falta de los datos oficiales, está mostrando un cambio de tendencia y que está suponiendo un incremento para 2020, en máximos históricos desde que se tienen registros, causado también por el impacto de la pandemia del covid-19.

Derivado de este objetivo, los panelistas sugieren distintas medidas para proteger a la población vulnerable, además de las medidas expuestas en el punto anterior que buscan reducir la volatilidad de precios:

- 1) Promover un enfoque de la **energía como derecho**. Esta lógica puede ayudar a la transición hacia un sistema energético más justo, ya que se entiende el acceso a la energía como un bien de primera necesidad, que debe permitir cubrir determinadas necesidades básicas.
- 2) Se propone seguir avanzando en la identificación o **definición de los distintos tipos de consumidores vulnerables**, dada las distintas caras que presenta la pobreza energética.
- 3) A través de las definiciones de consumidores vulnerables, diseñar **mecanismos de identificación automática** por parte de la administración, para que las ayudas se otorguen de forma ágil y adecuada.
- 4) Se propone una **aplicación del IVA en el consumo de energía en función de la cantidad consumida**. Esto supondría implementar un **IVA diferente por tramos de consumo**, donde haya un IVA superreducido (4%) en el primer tramo de consumo que cubra las necesidades básicas, e ir incrementándolo a mayor consumo. Este sistema, es compatible con la aplicación de tarifas por bloques de consumo, respeta la necesidad de limitar el derroche de energía y dar señales de que promuevan la eficiencia energética.
- 5) Se propone la creación de una **tarifa social de electricidad**, que pueda ir más allá del bono social o la aplicación de un cheque energético que tenga un precio estable pero revisable de forma periódica, por ejemplo semestral, y que esté financiada por los presupuestos generales del estado o de fondos derivados del mercado de CO2. Además, se considera necesario estudiar que esta tarifa social debería **solicitarse a la administración pública**, no a las empresas de electricidad, para una asignación más rápida, al tener los datos necesarios para la correcta identificación de los consumidores vulnerables.
- 6) **Democratización del mercado de la energía**, mediante el fomento del autoconsumo, tanto individual como colectivo, con especial atención entre los hogares vulnerables. **Las ayudas y los mecanismos empleados** para fomentar la participación de la ciudadanía en la eficiencia, especialmente la **rehabilitación energética de edificios, y en el autoconsumo** (tanto individual como colectivo, almacenamiento doméstico, comunidades energéticas locales, ...), deberían enfocarse en las **personas en situación de pobreza energética**.

---

<sup>2</sup> Suministro Mínimo Vital

- 7) Potenciar y facilitar la **accesibilidad de los datos que proceden de los contadores digitales** y analizar los usos que los consumidores pueden aplicar a dichos datos para mejorar sus consumos y su empoderamiento en general.

**Pregunta 2:** España ha optado por la reducción de impuestos, aumento del bono social y aumento del SMV mientras que otros países han optado por dar subsidios directos ("cheques") con importes fijos (p.e. 100€ en Francia) a colectivos más vulnerables. ¿Qué medidas son las más adecuadas para paliar la **pobreza energética** en este contexto de alta volatilidad de los precios?

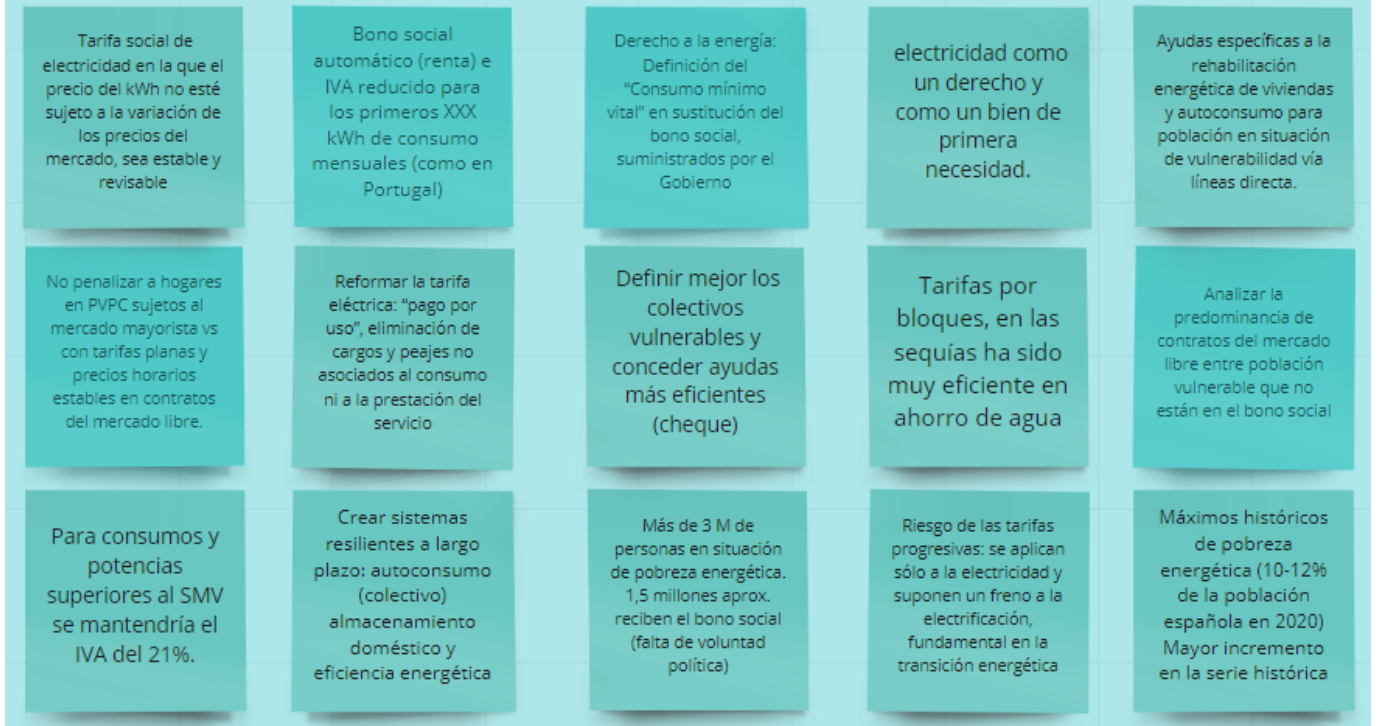


Figura 2. Ideas clave referentes a la segunda pregunta.  
 Fuente: Tablero colaborativo eco-union ([MIRO](#))

*Pregunta 3: España y Francia junto con otros países europeos han planteado a la Comisión Europea cambiar el mecanismo del sistema marginalista en la UE. ¿Considera adecuado cambiarlo y, en caso positivo, en qué sentido?*

En general se expresa la necesidad de reflexionar sobre el cambio del mercado eléctrico basado en el sistema actual marginalista, que ha estado marcando el precio de la energía durante más de 20 años en Europa y que pudiera no ajustarse a la realidad actual de transición energética.

Algún experto expresó que la volatilidad de precios es inherente a los mercados marginalistas, igual que en el resto de mercados, y que se augura una década de precios altos. En este sentido, se considera que las energías renovables generarán estabilidad a largo plazo, pero aumentará la volatilidad a corto plazo. Además, algunos panelistas, consideran que el sistema actual provoca que el mercado mayorista impacte directamente al consumidor que está adscrito al PVPC<sup>3</sup>, cuando en otros mercados existen comercializadoras que absorben el impacto de la volatilidad de los precios.

Por otro lado, también algunos panelistas expresaron que el PVPC es el mercado que ha protegido a los consumidores en cuanto a los precios de la energía y que los análisis del CNMV han mostrado cómo ha sido más barato este mercado que el mercado libre. También se expresa, que es desde el PVPC desde el cuál se puede acceder al bono social.

Teniendo en cuenta este contexto, se propusieron distintas medidas a considerar:

- **Mitigar la volatilidad de PVPC** del sistema marginalista que genera desigualdades con contratos del mercado libre y aumento de la sensación de certidumbre entre consumidores PVPC. Para ello se debe desvincular el PVPC del mercado mayorista.
- Reformulación del **PVPC** para sacarlo de la volatilidad del mercado mayorista marginalista. Con la introducción de las energías renovables, algunos panelistas observan que tiene más sentido dinamizar la contratación **a largo plazo** y no depender de elementos variables, trayendo **estabilidad de precios**. Las energías renovables son más competitivas pero se considera que nos deberá acostumbrarnos a una cierta **volatilidad de precios a corto plazo debido** a la dependencia exterior (principalmente de gas fósil) durante el periodo de **transición de renovables**. El diseño del mercado, actualmente no permite beneficiarnos del efecto estabilizador de las renovables.
- **Analizar los impactos redistributivos** del aumento del precio de la electricidad en el mercado mayorista: comparar los costes medios con el precio marginal y usar la recaudación fiscal de los precios del carbono para financiar el bono social u otras medidas para paliar la pobreza energética.
- **Analizar la Reforma del mercado marginalista de fijación de precios sacando las tecnologías fósiles** de generación de electricidad por aquellas **con costes operativos estables** como son las energías renovables, la energía nuclear o la hidroeléctrica.
- Si bien la actual directiva europea no permite el cambio de PVPC, sí permite crear una **tarifa social en función de los niveles de renta**. La implementación de esta tarifa por tramos sería beneficiosa para no perder la señal de precio a corto plazo, protegiendo a los consumidores vulnerables.
- Eliminación de los cargos y peajes incluidos en los costes regulados no asociados al consumo ni a la prestación del servicio, para que la factura eléctrica responda al “pago por uso”.

---

<sup>3</sup> Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor

- Se realiza una mención sobre tener en consideración los efectos de la volatilidad de los precios de la energía eléctrica en las **Pymes**, que son las que mantienen en España el tejido económico.

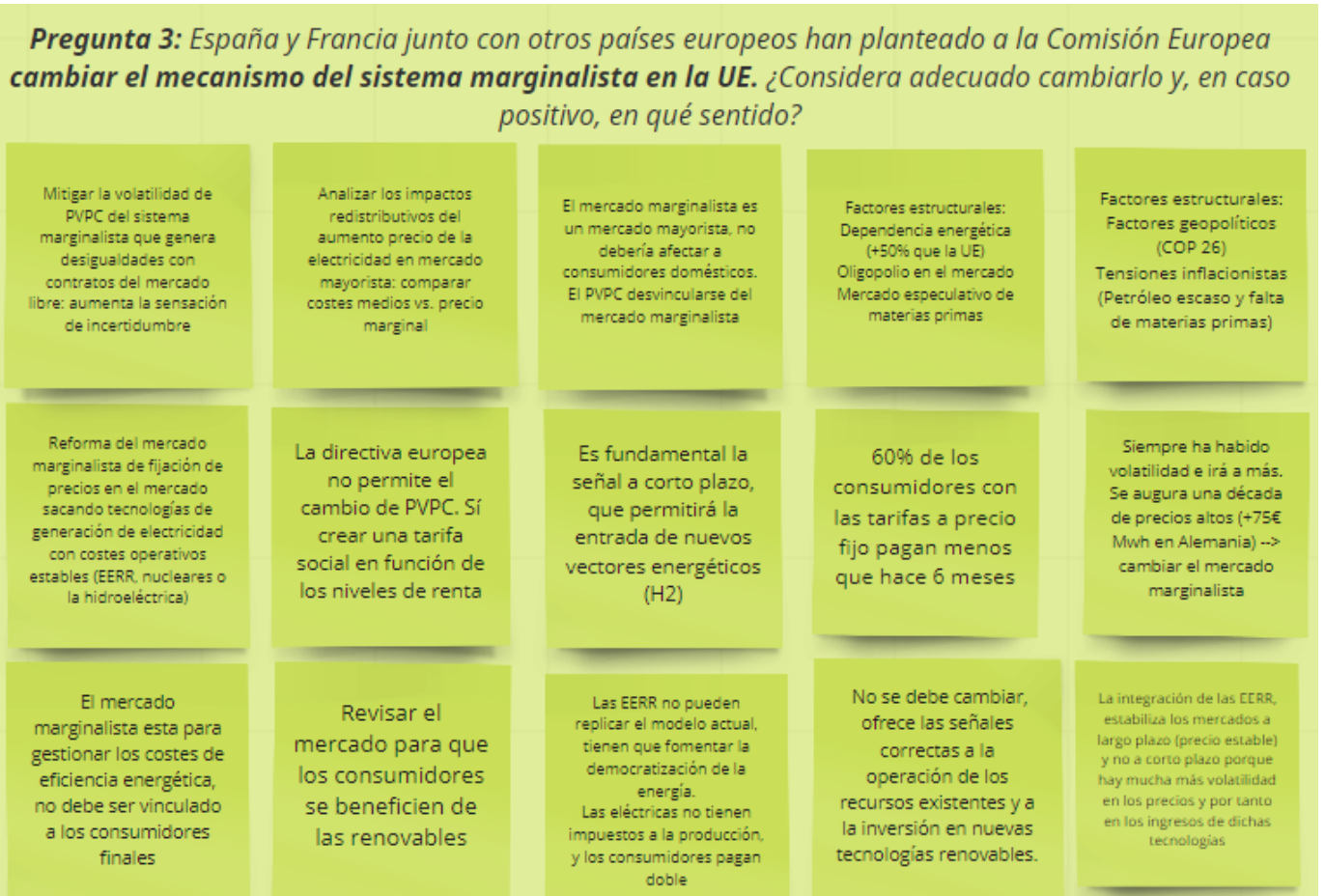


Figura 3. Ideas clave referentes a la tercera pregunta.  
 Fuente: Tablero colaborativo eco-union ([MIRO](#))

## Conclusiones

Para **acelerar la transición energética** y hacer comprender mejor a los ciudadanos la situación actual, se necesita un desarrollo ambicioso y continuado de las energías renovables que además, disminuirá el impacto de la producción de energía sobre el cambio climático. Si bien parece que las energías renovables introducen volatilidad en el mercado de corto plazo, esto se debe a la dependencia exterior de combustibles fósiles que todavía tiene el mercado español. Un aumento de la penetración de las renovables se traducirá en una estabilización de los precios. Además, aportan un potencial importante de **generación distribuida** mediante el autoconsumo y las comunidades energéticas.

En este contexto de transición energética es fundamental analizar un rediseño del mercado eléctrico que responda a las necesidades de la transición, las nuevas fuentes de producción energética y la protección de los consumidores vulnerables. El nuevo modelo debe proteger al consumidor final de la volatilidad de los precios inherente de este proceso de transición, especialmente al más vulnerable. En este sentido se debe trabajar en:

- a. Hacer el **lenguaje de la energía comprensible para el ciudadano medio**
- b. **Empoderar al consumidor** tanto en la eficiencia de su consumo (reivindicar el acceso a la información de los contadores digitales) como de sus posibilidades de participar en su producción, tanto de forma individual como colectiva.
- c. **Analizar el papel de la PVPC dentro del mercado mayorista.** ¿Es necesario cambiar el sistema para que las comercializadoras sean las responsables de asumir los impactos de la volatilidad de los precios? ¿Es necesario mantener el PVPC ligado al mercado mayorista dado que mejora la protección de los consumidores? ¿Qué adaptaciones son necesarias llevar a cabo?
- d. Mejorar y ajustar la **definición del consumidor vulnerable** por parte de la administración y generar un sistema de mayor **automatización de su identificación**, para evitar que hogares vulnerables queden fuera de las ayudas previstas.
- e. Analizar cómo implantar el enfoque de la **energía como un derecho** y cómo mejorar la protección de los hogares vulnerables. Analizar la implantación de medidas como la aplicación del **IVA superreducido** al consumo mínimo vital y **tarifas progresivas por bloques**. También se deben valorar la eliminación de los cargos y peajes incluidos en los costes regulados no asociados al consumo ni a la prestación del servicio, para que la factura eléctrica responda al “pago por uso”.
- f. **Hacer llegar las ayudas para la rehabilitación y la eficiencia energética** de hogares vulnerables además de potenciar el autoconsumo y las comunidades energéticas locales con pago de los excedentes, con especial incidencia a los hogares vulnerables.
- g. **Diversificar las fuentes de energía**, especialmente en el suministro de gas, e incrementar la capacidad del **almacenamiento**.

En resumen, el mercado eléctrico es un sistema altamente complejo con muchos factores que influyen su actual funcionamiento. En este momento de profunda transformación del sistema de producción de energía y para avanzar en la transición energética debemos atender a los factores estructurales del modelo energético y no solo los factores coyunturales para conseguir un sistema descentralizado, democrático y justo para todos los ciudadanos.