

LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO

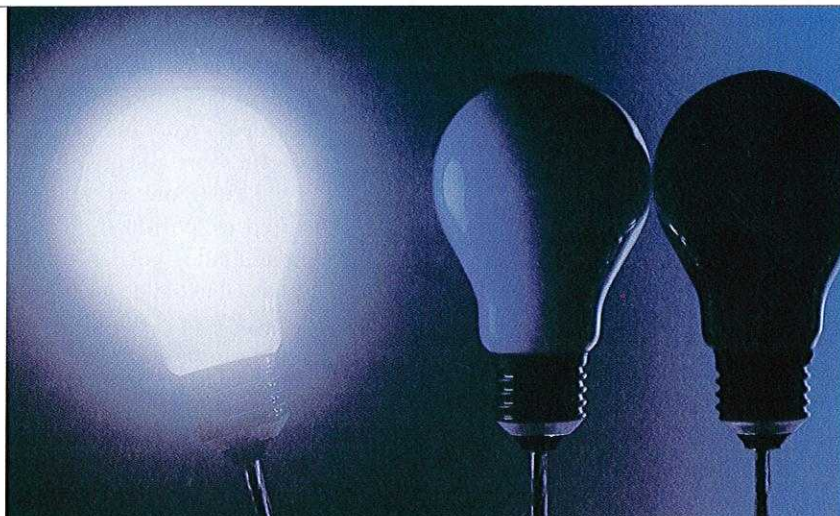


Ramón Calvo Báguena, Ingeniero Industrial

La nueva era eléctrica que se empezó en España con la aprobación de la Ley 54/97 del Sector Eléctrico dio un giro fundamental en la concepción de la regulación. La separación de las actividades y la liberalización de las correspondientes a la Producción y a la Comercialización son los conceptos que aportan la mayor novedad.

Esta Ley no hace sino seguir las modificaciones que inició Inglaterra en los años 80 y que se están adoptando de forma generalizada. Los matices en que se aplican estos aspectos básicos difieren de unos países a otros y son función de su historia eléctrica (que ha generado una estructura determinada) y de los objetivos particulares del momento de cada país.

Hay que tener presente que, como muy bien expresa la Ley española, la liberalización no es sino un medio para alcanzar los auténticos objetivos de la regulación del sector eléctrico que son:



- 1.- Garantía del suministro.
- 2.- Calidad adecuada.
- 3.- Coste razonable.
- 4.- Respeto al medio ambiente.

A todos nos gustaría tener un suministro infinito, con calidad infalible, gratuito y con mejora del medio ambiente pero, desgraciadamente, no es posible porque estos cuatro aspectos están perfectamente relacionados

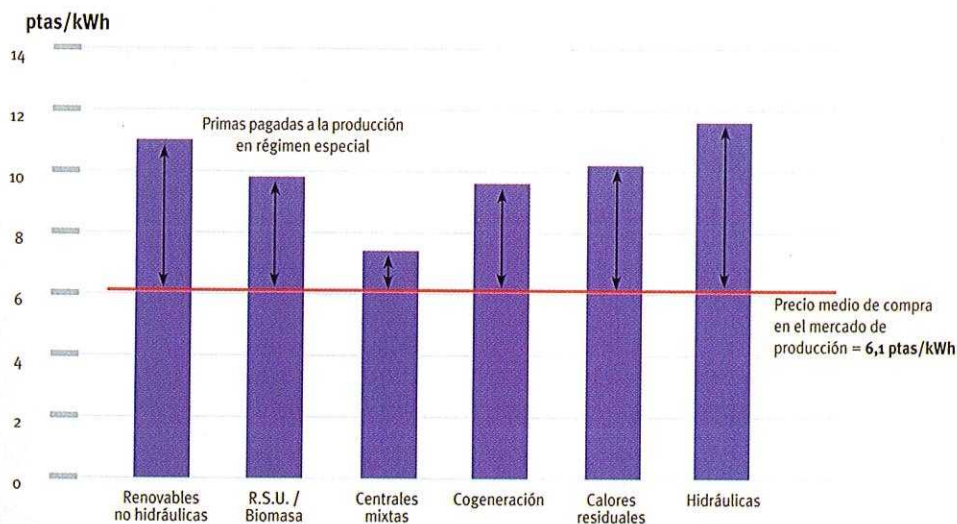
entre sí y la mejora de uno de ellos opera en detrimento de alguno de los otros.

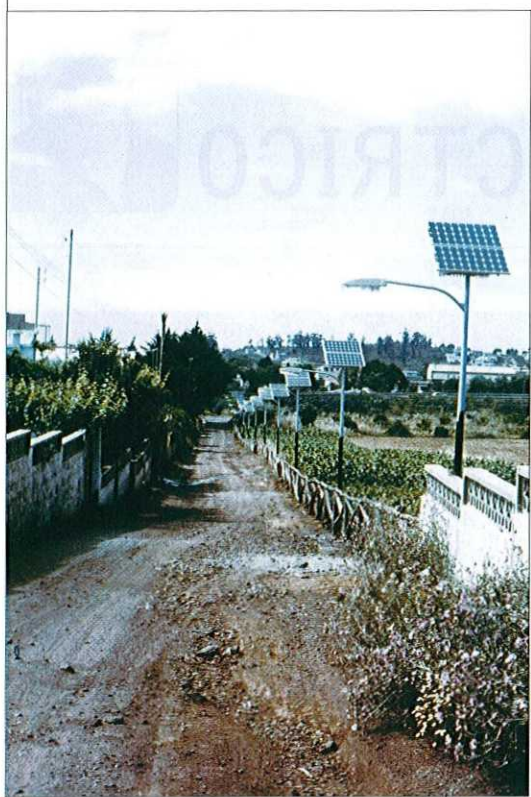
La teoría de la regulación expresada en la Ley consiste en dosificar el alcance de cada uno de los objetivos y desarrollar el esquema concreto de funcionamiento cuyas directrices fundamentales ya están determinadas en la propia Ley.

Habrà que dar las normas para garantizar la cantidad y diversidad necesarias, actuales y futuras, fijar los límites exigibles a la calidad, procurar el mínimo de deterioro al medio ambiente, fijar directamente los precios de las actividades reguladas y controlar los mecanismos por los que se rigen las actividades libres para que el consumidor final pueda conseguir unos precios razonables.

Para ejercer esta labor, con criterios independientes y transparen-

Precio de la energía eléctrica en régimen especial 1999





cia que garantice el libre juego de los agentes, se crean unos Organismos independientes que deben llevar estos controles. Hay que cuidar que la práctica se ajuste a la teoría expuesta ya que, si se aplicara adecuadamente, nos llevaría a la prestación ideal de los servicios energéticos.

La designación de los reguladores no deberá hacerse con criterios políticos y, además, los Órganos regulativos deberán tener autoridad para fijar las normas y no sólo para aconsejar. Los gobernantes no sólo deberán buscar resultados espectaculares de reducción de precio a corto plazo (esté justificado o no lo esté) algo que puede resultar muy caro a medio plazo. Las empresas que desarrollan las actividades no se deberán preocupar básicamente de los resultados del ejercicio o de imagen, a cualquier precio. Hay que ser conscientes de que nos movemos en unos sistemas de com-

Al Gobierno le compete tomar el timón que marque el rumbo y a los agentes, recordarle la urgencia de algunos de los temas y colaborar para encontrar la solución más adecuada

petencia distorsionada por culpa de la historia y de que se necesitan períodos transitorios para tener una adaptación sin sobresaltos.

Si los agentes no se mueven en el sentido indicado, los resultados pueden diferir sustancialmente de los objetivos marcados por la Ley.

El proceso de adaptación a la liberalización en España se puede estructurar en tres etapas:

- Constitución del mercado.
 - Desarrollo de la comercialización.
 - Atención al mercado masivo.
- Analizaremos las características de cada una.

Constitución del mercado

Esta etapa empieza en 1996 y termina en 1999. Empezó con la negociación de la Ley del Sector Eléctrico y de sus normas de desarrollo inmediato. Durante esta fase del proceso se establecieron las "reglas del juego", se constituyó el mercado de producción y sus Órganos de control, se empezó a comercializar y empezó a funcionar el nuevo sistema.

El trabajo realizado se puede considerar como ejemplar con participación de los agentes implicados y con una au-

téntica iniciativa del **Ministerio de Industria y Energía** capaz de ilusionar y de conseguir motivar hasta a los más reticentes, que colaboraron de forma clara y voluntariosa para poner en marcha el nuevo sistema, cuyos objetivos y plazos de puesta en marcha parecían claros.

En 1997 se aprobó la propia Ley y se publicaron las normas de desarrollo del mercado, de la medida y de la liquidación de los suministros, se constituyeron los operadores, del mercado y del sistema, se establecieron las tarifas de acceso y la regulación para el incentivo de la garantía de potencia y se empezó a andar en los plazos previstos. En 1998 se complementaron las normas correspondientes a los productores en Régimen

Las principales carencias observadas afectan a la nueva producción y a la distribución principalmente



especial y se preparó la redacción del Reglamento de Transporte, Distribución, Comercialización y Suministro y la de la adaptación de la realidad extrapeninsular al nuevo sistema.

Las dos distorsiones más significativas se derivaron del retraso de la aprobación de los detalles del sistema de medida como consecuencia del proceso de análisis por parte de la U.E. del proyecto de Instrucciones Técnicas Complementarias, no previsto, y de la falta de entusiasmo de los grandes consumidores porque el mercado no les ofrecía precios atractivos en relación con los que tenían en tarifa.

Durante esta época se fue perfeccionando el funcionamiento del mercado de producción que no causó ningún problema grave desde el principio. Con voluntarismo en la medida y con imaginación para aumentar el mercado (incluso acelerando el calendario de apertura) se enfocó 1999 con perspectivas todavía más optimistas que 1998 y, por supuesto, con menos temores.

El desajuste entre las tarifas aprobadas, los costes previstos y la evolución de los precios de mercado hizo temer a las empresas eléctricas por la recuperación de las cantidades acordadas como Costes de Transición a la Competencia por lo que negociaron con el Gobierno una mayor garantía de recuperación ofreciendo una reducción en la cantidad total a recuperar.

Desarrollo de la comercialización

Hemos visto que la liberalización del Sector Eléctrico hizo especial énfasis en la formación de un mercado de producción en su primera etapa y en que empezara a funcionar el nue-

vo sistema del mercado de producción y la comercialización.

Con este panorama entramos en la segunda etapa, que es la que estamos viviendo actualmente, y que abarca desde 2000 hasta 2003, año en que está programada la liberalización total del mercado. Se está abriendo progresivamente el mercado de los clientes que pueden acceder a contratar su suministro de energía

cionaban a velocidad de crucero, mermando la confianza puesta en el sistema y aumentando los temores ante la apertura del mercado masivo doméstico.

Como consecuencia de la extensión del mercado se han empezado a evidenciar, con mayor claridad, las distorsiones existentes en el diseño del sistema que, aunque se habían detectado, no afectaban en cantidades



eléctrica en el mercado libre, se toman las medidas y se hacen los ajustes necesarios con vistas a la liberalización total del sistema eléctrico y a la supresión del sistema regulado tradicional.

Los plazos previstos para la apertura del mercado se han reducido. La apertura aprobada para 2000, aunque ha aportado poca nueva energía al mercado libre, ha complicado significativamente los procesos de medida y administrativos, que todavía no fun-

significativas por la poca entidad de la energía vendida en el mercado libre y porque las empresas eléctricas seguían viendo el negocio como un cúmulo de actividades que podían compensar los resultados de unas con otras internamente, preocupándose, exclusivamente, del resultado global de todas ellas.

Durante esta etapa se han aprobado, como normas más significativas, dos Reales Decretos-Ley de 1999 y de 2000, respectivamente, y el Real

La falta de coherencia entre los precios del mercado libre y los del regulado puede conducir a ventajas injustificadas para ciertos clientes en detrimento del resto

Decreto que regula las actividades de Transporte, Distribución, Comercialización, Suministro y Procedimientos de autorización de instalaciones, que es un compendio de regulación de las relaciones entre los agentes que participan en el proceso de suministro de la energía eléctrica con definición de sus derechos y deberes.

No son menos destacables los intentos de ajuste accionarial en los procesos de fusión o compras entre empresas eléctricas en las que han participado las cuatro que, aunque ninguno ha llegado a feliz término, han absorbido muchos esfuerzos y comentarios y han conseguido alterar los principios básicos tradicionales de las empresas.

La variabilidad del régimen de lluvias ha hecho que los precios del mercado de producción tengan unas oscilaciones no habituales. Esto, unido a la guerra de precios entre empresas comercializadoras, de 1999 y 2000, para obtener cuota de mercado, que ha obligado a hacer ofertas a precios por debajo de los sostenibles a medio plazo, está frustrando las expectativas de los clientes cuando ven que, en vez de continuar bajando, como esperaban, empiezan a subir durante 2001.

El Real-Decreto de 2000 aumentó los riesgos regulativos para los inversores en empresas eléctricas ya que, de forma unilateral, retorna el cobro de los CTC a la situación anterior pero sin tener en cuenta la contraprestación de reducción que habían hecho las empresas eléctricas. Por otra parte, establece una senda de reducción de las tarifas reguladas para los clientes domésticos, para los próximos años, ignorando la evolución que puedan tener los precios de sus componentes.

En estos momentos en que se necesitaba un rigor especial en el diseño regulativo, los Decretos-Ley aprobados, ya citados, se han separado de la senda teórica recomendada ya que han respondido a razones de política energética, ajenas a los costes del sec-

La aplicación de la libertad de mercado para todos los clientes hará que se potencien los desequilibrios de retribución entre actividades

tor eléctrico, y en contraposición clara a ellos en 2000. Estas medidas afectan sólo a la fracción no liberalizada del consumo, se han diseñado de forma unilateral y se han aprobado a mitad de año sin que hubiera previsión de ello ni se siguiera el procedimiento del expediente de tarifas. Todo ello ha aumentado las incertidumbres regulativas.

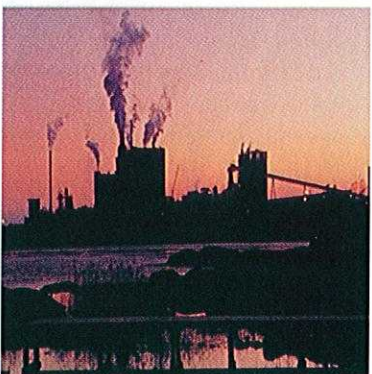
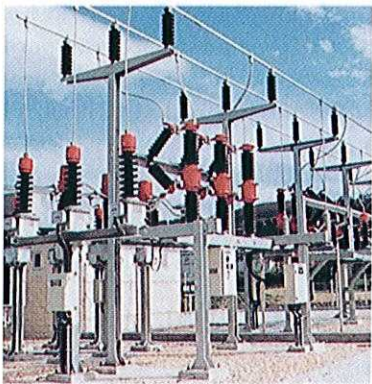
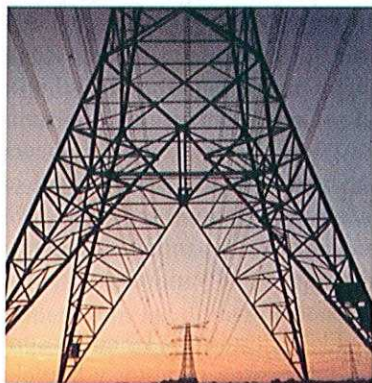
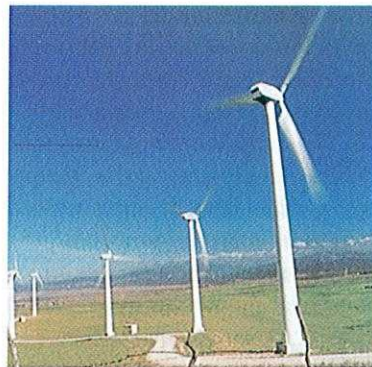
La falta de coherencia entre los precios del mercado libre y los del regulado puede conducir a ventajas injustificadas para ciertos clientes en detrimento del resto.

La aprobación de la tarifa para 2001, donde se deja constancia oficial de que se abandona el principio fundamental de que la recaudación prevista para 2001 deberá cubrir los costes previstos para el año, no ayuda a despejar las incertidumbres.

La necesidad de las empresas eléctricas de realizar patrimonio y restringir inversiones en nueva producción y en las redes de distribución, especialmente, para mantener unos resultados atractivos para sus accionistas, invitan a pensar que hay que recuperar la rentabilidad empresarial que tenía este sector para poderle exigir la calidad deseada en el servicio prestado.

Atención al mercado masivo

Para acabar el proceso de adaptación que se inició con la aprobación de la Ley 54/97 del Sector Eléctrico, falta generalizar el nuevo sistema a todos los consumidores sin distinción. Ya se ha visto que, en un primer paso, se preparó el mercado de producción y posteriormente se fue abriendo paulatinamente el acceso de los consumidores. Falta dar el último paso para que todos los consumidores tengan este acceso. Una vez dado el



paso continuará el periodo transitorio de adaptación hasta que pueda reemplazarse totalmente el sistema tradicional por el nuevo.

Esta nueva etapa empezará en 2003 cuando se liberalice el total de los suministros y terminará en 2007 cuando se acabe el régimen transitorio. Los dos aspectos fundamentales previsible son la apertura total del suministro y la apertura total de las formas de contratación en el mercado de producción incluyendo todo tipo de transacciones entre agentes, tanto reales como virtuales.

Ya vimos que, debido al período de adaptación y a los desajustes que se producen por la convivencia de los dos sistemas, (regulado y de mercado), hay grandes incertidumbres respecto al futuro que se traducen en riesgos para todos los agentes y que se evidencian especialmente en la cotización de las acciones de las empresas eléctricas.

Hay que hacer una reflexión profunda sobre las posibles dificultades que se pueden encontrar en el proceso para intentar solucionarlas antes de que tengan consecuencias indeseables.

Uno de los aspectos fundamentales que condicionarán el ritmo y la calidad del proceso es que el número de clientes del mercado libre pasará de medirse en miles a medirse en millones. Cualquier error que se cometa en esta fase, que aumente el coste de suministro individual, cuando se multiplica por millones puede invalidar la bondad de un sistema. Si habíamos dicho que los procesos administrativos y de medida no estaban funcionando regularmente, todavía, para los clientes ya liberalizados, y añadimos que no se han definido las normas para la nueva etapa, podemos prever dificultades añadidas.

Aparte del equilibrio obligatorio entre el sistema libre y el regulado durante el período transitorio, la separación total de las actividades, con agentes que actúen en una sola de ellas, obliga a un ejercicio de mayor

responsabilidad por parte de los reguladores ya que cada actividad debe poder ser autosuficiente por sí misma y la suma de los precios de todas ellas no debe ser mayor que el que se hubiera obtenido sin la separación de las actividades. Si no se tienen en cuenta estos principios, se producirán debilidades en alguna etapa del suministro y redundará en una peor calidad del suministro.

Los plazos de implantación de los sistemas, cuando sumamos los necesarios para cada cliente, nos hacen ser muy cautos a la hora de tomar una decisión. La aplicación de la libertad de mercado para todos los clientes hará que se potencien los desequilibrios de retribución entre actividades observados hasta ahora, por su peso relativo creciente en el total del sistema.

La prestación de un servicio tiene un coste y si las reducciones de ingre-

sos por tarifa (a pesar del respaldo popular que tienen) no están justificadas, o están desequilibradas, lo único que consiguen es descapitalizar a las empresas con lo que se reduce su capacidad de inversión con la consecuencia del deterioro del servicio y la obligación de, para el futuro, aumentar la inversión total y, consecuentemente, el coste del servicio.

Las principales carencias observadas afectan a la nueva producción y a la distribución principalmente. La falta de atractivo de la retribución de la nueva producción, junto a la incertidumbre de sus normas, hace que se esté retrasando la instalación de las centrales proyectadas y que, como consecuencia de los altos aumentos de consumo de los años pasados, esté bajando de forma preocupante la capacidad de reserva para emergencias de duración media que se podrían presentar en una ola de frío duradera



RAMÓN CALVO BÁGUENA

Doctor Ingeniero Industrial del Cuerpo de Ingenieros al servicio del Ministerio de Industria y Energía.

Master en Dirección de producción por la Escuela de Organización Industrial y en Alta Dirección (PADE) por el IESE.

Diplomado en "Estrategia del Sector Eléctrico" por la Universidad de Dortmund y en "Regulación de los sectores públicos" por la Michigan State University.

Profesionalmente ha trabajado en empresas privadas y públicas, en el ejercicio libre de la profesión y en el M^º de Industria y Energía donde fue Subdirector General de Energía Eléctrica.

Vocal del Consejo de Administración de diversas empresas y Presidente de OFICO.

Hasta febrero de 2001, fue responsable de Relaciones Institucionales y de Grandes Clientes en Endesa Energía, la empresa de Comercialización del Grupo Endesa.

de las que hace algunos años hemos tenido.

La distribución se retribuye de forma regulada por costes estándares previstos, que son los que directamente establece el Gobierno y que mayor recorte han sufrido recientemente, y soporta ciertos costes por diferencia entre la recaudación real y los costes previstos de las otras actividades lo que ha conducido a que algunos de los desvíos respecto a la previsión del expediente oficial de tarifas anuales, siempre negativas, hayan mermado los ingresos esperados como necesarios para mantener la calidad exigible. Las nuevas inversiones han sido las más perjudicadas a pesar de la hipoteca de la calidad futura que supone. Si esta debilidad se une a la apuntada de la falta de nuevas instalaciones de producción, en el caso de la ola de frío podrían agravarse los problemas en algunas zonas.

Como consecuencia, la situación en este momento (debido al ajuste de los períodos transitorios) ofrece muchas incertidumbres que habrá que aclarar trazando una senda de futuro más coherente con la realidad de las dificultades previstas.

Los avisos de California inducen a intensificar el rigor y poner la mirada en un plazo más largo que nos permita prever las situaciones y planificar las soluciones para conseguir los objetivos de la Ley citados, que siguen siendo totalmente válidos y que no debemos confundir con los medios diseñados para conseguirlos, tales como la liberalización de las actividades o la existencia de la competencia entre los agentes que desarrollan una determinada actividad del proceso de suministro.

La falta de conexiones eléctricas internacionales, especialmente con Francia y, consecuentemente, sin el apoyo del resto del continente, el desequilibrio entre el aumento del consumo y el estancamiento de la nueva potencia y la lentitud de los procesos administrativos de autorización de nuevas instalaciones hacen prever

momentos de mayor riesgo para el suministro eléctrico.

La coexistencia de los dos sistemas, (regulado y de mercado), ha obligado a comparar permanentemente entre ambos ya que los clientes podrán elegir el más favorable. La falta de coherencia entre los precios del mercado libre y los del regulado puede conducir a ventajas injustificadas para ciertos clientes en detrimento del resto. Los ajustes continuos, según se hacen insostenibles las distorsiones, dan una indeseable sensación de provisionalidad y aumenta el riesgo.

Hay que dar rigor al proceso acelerando la aprobación de las normas pendientes y corrigiendo las distorsiones evidenciadas de las ya aprobadas, mediante un proceso reposado, con participación de los agentes, que permita afrontar el futuro con un compendio de normas coherente que de seguridad de actuación a los participantes.

El panorama dibujado, más que una visión pesimista del futuro, lo que intenta ser es una voz de alarma para ponerse a trabajar con presteza y rigor, como se hizo al principio, sabiendo que la tarea es abundante, urgente y delicada, buscando soluciones en común pero con la consciencia de que mantener un servicio básico como este, con la calidad exigible, obliga a equilibrar todos los objetivos alcanzables y a su precio justo porque, en caso contrario, las dificultades y restricciones actuales se pagarán con creces y con algunas heridas más adelante.

Al Gobierno le compete tomar el timón que marque el rumbo y a los agentes, recordarle la urgencia de algunos de los temas y colaborar para encontrar la solución más adecuada.

La confianza en que se va a encontrar la solución, existe pero, encontrarla en los plazos necesarios, tiene sus dudas si no se cambia radicalmente de actitud y no se asumen las limitaciones de futuro previsibles. ■