

El proceso de liberalización del sector de la energía en España

R.M^a. Sanz

La liberalización de los mercados de energía ha marcado la evolución del sector en los últimos años. Los procesos de fomento de la competencia, fundamentalmente en las actividades de suministro, aprovisionamiento y comercialización han centrado la tendencia del desarrollo del sector a nivel mundial.

Esta evolución ha permitido un mayor desarrollo y profesionalización de las actividades energéticas en un marco donde las prioridades han evolucionado hacia la sostenibilidad y la búsqueda de respuestas a los problemas energéticos y medioambientales, abordando los tres ejes del problema al mismo tiempo: la necesidad de eficiencia económica, factor clave para mejorar la competitividad de la economía, la importancia de garantizar la seguridad del suministro, y las exigencias de carácter medioambiental.

The liberalization process of the markets has shaped the evolution of the sector in recent years. The process of promoting competition, mainly in generation, supply and commercialization activities, has focused the trend of the sector's development on a global level.

This evolution has facilitated major development and professionalization of the energy business within a framework where the priorities have evolved towards sustainability and the search for solutions to energy and environmental problems. These involve the three axes of the problem at the same time: the need for efficiency, which is the key factor for improving the competitiveness of the economy; the importance of guaranteeing the security of supply; and the need to meet environmental goals.



ROSA MARÍA SANZ

es ingeniero eléctrico por la Universidad Politécnica de Madrid y Senior Executive Program por ESADE. Inició su carrera profesional en Red Eléctrica de España, donde trabajó en diferentes áreas de Planificación de la Explotación y Descargos de Red. En 1998 se incorpora a la Compañía Operadora del Mercado Español de Electricidad, hasta iniciar en 1999 su colaboración con Gas Natural, SdG donde, desde mayo de 2005, es director de Mercados Mayoristas de Energía.

El abastecimiento de energía eléctrica y de gas natural en régimen de monopolio ha sido el punto de partida del desarrollo del sector a nivel mundial. Los objetivos predominantes de garantía y seguridad de suministro, eficiencia global e, incluso, viabilidad del tejido empresarial a nivel nacional han sido los principales vectores; imponiéndose sobre otros como la calidad, la satisfacción del cliente y la optimización de los costes, que pasaban a un segundo plano dentro de las prioridades del sector.

La consideración de la energía como servicio público es la base que justifica la presencia del poder público en la planificación de las inversiones, en el régimen de concesiones en exclusividad y en el establecimiento de un sistema de precios regulados para los intercambios. Se

trataba así de evitar potenciales abusos de posiciones de monopolio y, al mismo tiempo, garantizar a los agentes la recuperación de las inversiones realizadas.

Todo ello se correspondía con una estructura vertical del negocio energético que englobaba las actividades de generación y aprovisionamiento de gas, transporte, distribución y suministro de energía al cliente final en régimen de monopolio, con cierta exclusividad territorial y bajo la aplicación de precios regulados por la Administración.

Todo ello se justifica fundamentalmente por la existencia de fuertes economías de escala -cuanto mayor es la cantidad producida por la empresa, menor es su coste. Así, en el caso de los monopolios naturales resulta eficiente que exista una única empresa que realice la actividad, ya que de esta forma se minimiza

el coste del servicio y, por consiguiente, el precio y el coste que deben asumir los consumidores-.

Antes de la crisis del petróleo de los años 70, todas las empresas de energía buscaban un tamaño suficiente para abordar sus proyectos de inversión en las mejores condiciones posibles. Muchas de ellas eran de propiedad pública. Mayoritariamente, los países del entorno tenían diseñados unos sectores energéticos como los mencionados, con una estructura monopolística u oligopolística de ámbito nacional.

Estos monopolios eran regulados por entidades públicas a través del control del desarrollo de su actividad, la autorización de sus inversiones y la fijación de las tarifas que retribuían sus servicios. En este esquema, la clave era la fijación del nivel de estas tarifas que

debía mantener el adecuado equilibrio entre los intereses de los consumidores y el de los accionistas de las empresas a través de la retribución de sus servicios.

Como resultado de este esquema, el regulador no tenía grandes incentivos a no invertir en exceso, en aras de garantizar al máximo el nivel de seguridad de suministro, a pesar del mayor coste que debían soportar los consumidores.

A mediados de los años 80, aparecen, inicialmente en el Reino Unido y EEUU, y más tarde en otros países comunitarios, las primeras reformas regulatorias que introducen medidas de competencia y mercado en el sector de la energía.

Tanto en Europa como en EEUU se iniciaron procesos de liberalización de la actividad de producción en el sector eléctrico y gasista y de separación de las actividades de redes, que seguían manteniendo características propias de monopolios naturales.

De este modo, los gobiernos van abandonando la planificación, segmentan las fases del suministro del gas y la electricidad y, en aquellas que no presentan características de monopolio natural introducen mecanismos competitivos. Esto tiene sentido una vez que ya se han realizado las mayores inversiones, el grado de desarrollo de las redes de transporte y distribución de la energía es elevado y el suministro ya alcanza a gran parte del consumo potencial.

Cuando se produce este cambio en su naturaleza económica, liberalizar el sector de la energía es posible y se convierte en una necesidad: las fuertes economías de escala que existen en el momento inicial de desarrollo y que daban al sector la naturaleza de monopolio natural en sus inicios, desaparecen y promueven que el sector pueda y deba pasar a ordenarse como una actividad en competencia.

Este hecho, no obstante, no impide que estas actividades requieran de una adecuada regulación para que no resulte afectada la competencia efectiva en el resto de las actividades y para que queden debidamente protegidos los intereses del consumidor que dependen de dichas actividades.

El proceso de liberalización del sector de la energía será el que permita pasar de una regulación bajo monopolio a la introducción paulatina de la competencia en la actividad de generación, aprovisionamiento y suministro de energía a los clientes. Por el contrario, en aquellas fases consideradas como monopolio natural, se arbitran mecanismos de acceso a las infraestructuras e instalaciones de red (ATR), habitualmente regulados por un código de red

y unas tarifas de acceso aprobadas por el Gobierno, en condiciones de transparencia y no discriminatorias.

En el caso de la competencia efectiva en la generación de electricidad esto se traduce en la formación de un precio competitivo para electricidad producida en el mercado de producción de electricidad que en España gestiona el Operador del Mercado Ibérico de Energía - Polo Español, S.A.

Para la comercialización es necesario extender la opción de la libre elección de proveedor a todos los consumidores y para los más pequeños garantizar la vía efectiva para participar de los beneficios que se puedan derivar de la introducción de competencia en los mercados de la electricidad y del gas natural.

Los mercados competitivos suponen la concurrencia de una mayor diversidad de operadores, una mayor variedad de transacciones entre agentes compradores y vendedores, una sofisticación del suministro de energía en la medida que el precio, la calidad, las ofertas duales y la complementariedad con otros servicios asociados pueden jugar un papel intercambiable, que requiere un cierto nivel de análisis para la adopción de decisiones óptimas.

A mediados de los 90, la Unión Europea hace suyo el objetivo de crear un mercado único de la energía y publica las primeras Directivas para la liberalización del sector eléctrico y gasista.

Las Directivas europeas proponen la separación jurídica de actividades reguladas (redes) y actividades en competencia (generación y comercialización) y el libre acceso a las redes, pero no modifican la estructura empresarial del sector.

Así, las estructuras que provenían de los antiguos monopolios u oligopolios verticalmente integrados no se alteraron en un primer momento (salvo en Reino Unido, donde se realizó, como paso previo a la privatización, una reforma estructural que incluyó la separación en empresas de redes y de generación).

En estos últimos años se ha producido un avance significativo hacia estructuras de mercado más competitivas en algunos países (Reino Unido, Escandinavia y España, principalmente), mientras que la estructura del mercado de generación en otros países se mantiene menos competitiva (por ejemplo, en Francia y en Alemania).

El Reino Unido y los países nórdicos fueron pioneros en la liberalización y sustituyeron la organización centralizada del despacho de centrales de generación por una organización de la producción basada en las ofertas eco-

nómicas de venta de electricidad presentadas por los generadores a los mercados organizados de compra y venta de electricidad.

El Reino Unido, al privatizar el sector eléctrico también fragmentó las empresas anteriormente públicas para alcanzar, ya desde el principio de la liberalización, una estructura del mercado de generación que se consideraba más adecuada para fomentar la rivalidad entre empresas (necesaria para el buen funcionamiento del mercado).

Por su parte, los países nórdicos contaban con una estructura ya muy descentralizada y gran parte de la producción provenía de centrales hidráulicas de tamaño pequeño y mediano y propietarios diferentes.

En España se suceden una serie de medidas regulatorias orientadas a liberalizar el sector de la energía. Es importante destacar la incorporación de la separación jurídica de actividades, contribuyendo a incrementar la transparencia y la correcta interlocución entre las actividades liberalizadas y reguladas y la habilitación gradual para que la demanda pueda elegir libremente su suministrador de servicios energéticos.

En electricidad, desde el 1 de julio de 2009 los consumidores eléctricos conectados en baja tensión (inferior a 1000 Voltios), con potencias contratadas igual o inferior a 10 kW, lo cual abarca a casi todos los consumidores domésticos, pueden recibir el suministro eléctrico de dos maneras: o bien mediante un contrato de suministro de último recurso a través de un Comercializador de último recurso con un precio regulado, determinado por la tarifa de último recurso (TUR), establecida periódicamente por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, o bien mediante un contrato de suministro en el mercado libre.

En la primera opción, para los consumidores acogidos a esta TUR, el suministro es contratado con el comercializador de último recurso (CUR), de entre los habilitados, con el que establecerán la relación comercial para la contratación, la facturación y el planteamiento de consultas y reclamaciones.

La lista de comercializadores de último recurso, la forman:

- Endesa Energía XXI, S.L.
- Iberdrola Comercialización de Último Recurso, S.A.U.
- Gas Natural S.U.R., SDG, S.A.,
- HC Naturgás Comercializadora de Último Recurso, S.A.
- E.ON Comercializadora de Último Recurso, S.L.

En este caso, el comercializador de último recurso sustituye la función anteriormente realizada por la empresa

distribuidora a la que el consumidor está físicamente conectado. La empresa distribuidora sólo realizará la operación y el mantenimiento de la red de distribución y será responsable de la medida del consumo.

Por tanto el distribuidor seguirá siendo responsable de los aspectos técnicos del suministro, entre ellos la calidad del suministro.

Bajo la modalidad de consumo de electricidad en el mercado libre, el precio del suministro se compone de un precio regulado o tarifa de acceso, que se refiere al uso de la red, y un precio libre que se refiere al valor de la energía que se consume. En esta modalidad de consumo se contratan dos tipos de servicios: el uso de las redes del distribuidor al que está conectado el punto de suministro, por el que se paga la tarifa de acceso, precio regulado establecido periódicamente por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y la energía eléctrica que se adquiere al comercializador de acuerdo con el precio libremente pactado. No obstante, el comercializador, al actuar como mandatario del consumidor, imputa en la factura la totalidad del precio de suministro y abonará la parte correspondiente al uso de la red (Tarifa de acceso) al distribuidor.

Los consumidores conectados en baja tensión con potencias contratadas superiores a 10 kW y todos los consumidores con suministros en alta tensión (superior a 1000 Voltios), sólo podrán contratar el suministro eléctrico en la modalidad de libre mercado. Puede adquirir la electricidad, bien a través de una comercializadora, bien acudiendo directamente al mercado diario como Consumidores Directos en Mercado, o

bien mediante un contrato bilateral.

Para el caso del gas natural, ya un año antes, desde el día 1 de julio de 2008, desaparecieron las tarifas, es decir, los precios de venta de gas natural dejaron de ser precios regulados y comenzaron a ser precios libremente pactados entre el consumidor y el comercializador.

No obstante, también se han creado tarifas de último recurso, como precios regulados aplicables a aquellos consumidores que, según el siguiente calendario de aplicación, se encuentren en los supuestos siguientes:

- Desde el día 1 de enero de 2008 se pueden acoger a las tarifas de último recurso, aquellos consumidores conectados a gasoductos cuya presión sea menor o igual a 4 bar, con independencia de su consumo anual.
- A partir del día 1 de julio de 2008 sólo podrán acogerse a la tarifa de último recurso aquellos consumidores conectados a gasoductos cuya presión sea menor o igual a 4 bar y cuyo consumo anual sea inferior a 3 GWh.
- A partir del día 1 de julio de 2009 sólo podrán acogerse a la tarifa de último recurso aquellos consumidores conectados a gasoductos cuya presión sea menor o igual a 4 bar y cuyo consumo anual sea inferior a 50.000 kWh. En este caso se encuentran eminentemente los consumidores domésticos

Las empresas comercializadoras que asumirán la obligación de suministro de último recurso en el territorio peninsular y Baleares desde el momento de su integración en el sistema gasista, serán:

- Endesa Energía, S.A.
- Gas Natural Servicios, S.A.
- Iberdrola, S.A.

- Naturgas Energía Comercializadora, S.A.U.
- Unión Fenosa Comercial, S.L.

Para llegar hasta aquí han sido necesarias importantes reformas en el sector tanto del gas como de la electricidad, que han supuesto una constante evolución en las reglas del juego desde los inicios de la liberación en nuestro país hasta el día de hoy.

LA LIBERALIZACIÓN EN CIFRAS

En España, en gas, en virtud de lo establecido en la Orden ITC/2309/2007 a partir del 1 de julio de 2008, los consumidores que no habían optado por elegir una empresa comercializadora, han pasado a ser suministrados por el comercializador de último recurso perteneciente al grupo empresarial de la empresa distribuidora. Por lo tanto, tras la desaparición de las tarifas reguladas a partir del 1 de julio de 2008, el 100% de la demanda se encuentra en el mercado liberalizado. Esto mismo ha ocurrido en electricidad desde el 1 de julio de 2009. (figura 1).

El desarrollo del mercado liberalizado de suministro de energía ha sido intenso y rápido en España comparado con los países del entorno, y fundamentalmente en el mercado del gas natural, y por delante del desarrollo del mercado eléctrico.

Según los datos de la Comisión Nacional de la Energía, en diciembre 2008, el 99% de los puntos de suministro de gas natural pertenecían al mercado liberalizado frente al 7% en electricidad (figura 2).

Desde el punto de vista de energía, el 96% del volumen de gas natural pertenecía a mercado libre frente al 40% del suministro eléctrico (figura 3).

Cabe señalar que el proceso de liberalización, la organización de nuestros mercados y sus efectos sobre las alternativas de un suministro básico para los consumidores, conlleva a impactos relevantes en el ámbito de la sociedad, en la medida en que los consumidores están inmersos en un escenario ciertamente complejo para su aprovisionamiento energético. Todo ello obliga a que al margen de la apuesta que se realice desde las instancias regulatorias por la plena liberalización, los consumidores deben ser provistos de un necesario y eficaz sistema de protección que salvaguarde sus derechos de acceso a la energía, acceso a la información que derive del mercado (suministradores, ofertas y precios), compensaciones por una calidad del servicio insuficiente, tramitación de las reclamaciones, etc.

Con el objeto de garantizar que el acceso a las redes de los distribuido-

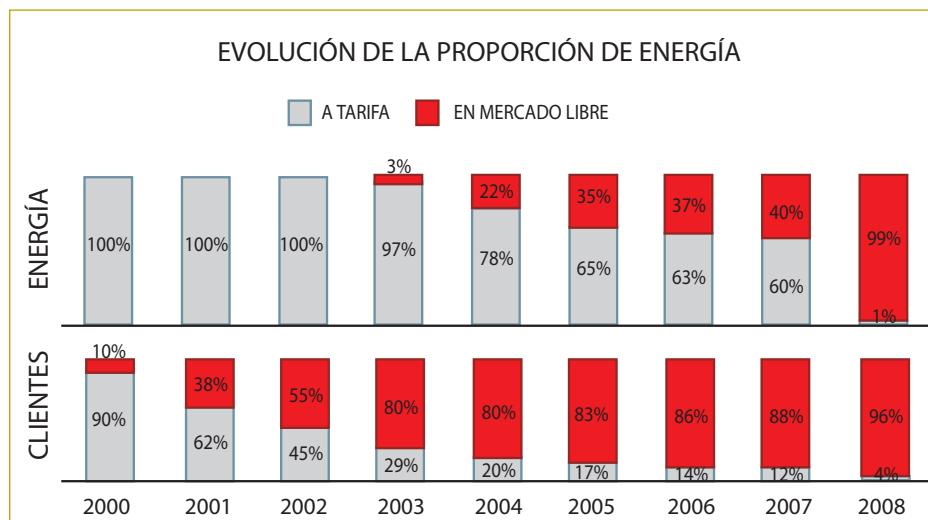


Figura 1.

Desglose del número de suministros según su aprovisionamiento en los mercados regulado y liberalizado de energía 2008				
Suministro de Energía	Mercado Regulado	Mercado ATR Liberalizado	Mercado Total	Mercado ATR al mercado Total (%)
	Nº Suministro	Nº Suministro	Nº Suministro	
Suministro de Electricidad	23.759.685	1.817.953	25.577.638	7%
Suministro de gas natural	92.016	6.838.534	6.930.550	99%
Todos los suministros de Elec & Gas Natural	23.851.701	8.656.487	32.508.188	27%

Figura 2

Desglose de la energía suministrada según su aprovisionamiento en los mercados regulado y liberalizado de energía 2008				
Suministro de Energía	Mercado Regulado	Mercado ATR Liberalizado	Mercado Total	Mercado ATR al mercado Total (%)
	Energía (GWh)	Energía (GWh)	Total	
Suministro de Electricidad	146.617	96.082	242.699	40%
Suministro de Gas natural	19.047	429.953	449.000	96%
Todos los suministros de Elec & Gas Natural	165.664	526.035	691.699	76%

Figura 3

res por parte de los suministradores sea eficaz y no discriminatorio, la Ley 17/2007 crea la Oficina de Cambio de Suministrador. Esta Oficina, que realiza sus funciones simultáneamente en los sectores de gas natural y de la electricidad, será la responsable de supervisar y gestionar de manera centralizada las comunicaciones de los cambios de suministrador de energía así como de llevar un registro formal.

Una valoración del comportamiento de los consumidores a la hora de elegir suministrador, y que nos indica como avanza el nivel de competencia en los mercados liberalizados lo muestran los indicadores de idealización y captura en los mercados liberalizados. Por ejemplo durante el primer semestre de 2009 el porcentaje de consumidores eléctricos en el mercado libre han pasado del 7,1% en diciembre 2008 hasta el 8,5% en junio 2009. De ese 8,5%, según la información de la Comisión Nacional de la energía solo el 22,7% de los consumidores habían decidido cambiar de suministrador y no comprar electricidad al comercializador del mismo grupo empresarial al que están conectados.

BENEFICIOS Y COSTES DE LA LIBERACIÓN

La separación de actividades competitivas y reguladas induce a la eficiencia en las decisiones de inversión, producción y consumo que toman los agentes en relación con una situación de regulación de todas las actividades. Las señales económicas que genera el

mercado ofrecen la información adecuada para que los inversores tomen decisiones correctas desde el punto de vista del bienestar social, tanto a corto como a medio y largo plazo.

Adicionalmente, al existir libertad de entrada tanto en el segmento de generación como en el de comercialización, niveles extraordinarios de beneficios atraen a nuevos entrantes, lo que, a medio plazo, reduce los beneficios a niveles normales.

También el desarrollo de infraestructuras y el fomento de los intercambios entre áreas geográficas y entre sistemas eléctricos induce, a medio plazo, a la eficiencia en la asignación de recursos y, por tanto, a un menor coste de suministro.

Destaca también, fruto de la liberalización, una mayor eficiencia productiva. En las actividades abiertas a la competencia, la interacción de oferta y demanda produce una mayor presión para que los precios reflejen niveles competitivos y para que los productores reduzcan sus costes. La presión competitiva induce una gestión eficiente de los activos. La liberalización también garantiza una mayor eficiencia en términos dinámicos, ya que se generan incentivos a desarrollar nuevos servicios de comercialización y formas contractuales que se ajusten a las preferencias de los clientes y que permitan asignar los riesgos de las distintas actividades de forma eficiente.

Los nuevos contratos y servicios, con distintas opcionalidades, permiten a los generadores optimizar el valor de sus activos y a los comercializadores

gestionar de manera eficiente los riesgos de mercado (riesgo de precio, riesgo de volumen). Los consumidores, por su parte, acceden a un esquema de alternativas contractuales más extenso, lo que facilita una mejor adaptación a sus necesidades.

El principal coste de los procesos de liberalización del sector eléctrico es el relacionado con la dificultad de desarrollar una regulación que permita, por un lado, implementar un diseño de mercado que genere las señales económicas adecuadas para los agentes que compiten en las actividades de generación y comercialización y, por otro lado, desarrollar una regulación de las actividades reguladas que genere los incentivos adecuados a la eficiencia en las decisiones de inversión y gestión de activos y que no suponga excesivos costes de supervisión e implementación.

CONCLUSIONES

La liberalización y configuración de los mercados gasista y eléctrico en España constituyen un referente dentro de los países de la UE.

En el futuro se deberá seguir avanzando en el desarrollo regulatorio necesario para la culminación de los modelos de mercado y para garantizar las interconexiones a través de Europa, lo que permitiría incrementar la competencia real y reforzar la seguridad del suministro energético. Para ello será indispensable medidas que consoliden una creciente armonización regulatoria y normativa entre países. ■