Reflexiones sobre la liberalización energética en España (I)

Hitos y beneficios de la liberalización

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA Y MINAS*

Hitos de la liberalización de los mercados energéticos en España

El proceso de liberalización de los mercados de la energía en España arranca a raíz de las primeras Directivas comunitarias, la Directiva CE/92/96 para el mercado de electricidad y la Directiva CE/30/98 para el mercado del gas. La trasposición al ordenamiento español de estas normas sentó las bases para el desarrollo de un nuevo modelo energético, que pasó de un sistema regulado, y que consideraba los suministros energéticos como una actividad de servicio público a un sistema mixto de actividades no reguladas. Así, actualmente, la generación de energía y su comercialización, son consideradas actividades no reguladas, libres por tanto. A su vez, el transporte y la distribución de gas y electricidad, que se sustentan en la iniciativa de las propias empresas, son actividades reguladas según la Ley.

Es importante efectuar un repaso de los hitos principales en este proceso de liberalización, que ha venido marcado por la promulgación de tres normas esenciales: la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico; la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos y el Real Decreto-Ley 6/2000, de medidas para la intensificación de la competencia en los mercados de bienes y servicios, así como toda su normativa de desarrollo.

La Ley del Sector Eléctrico liberaliza este sector con el triple fin de garantizar el suministro eléctrico, garantizar la calidad del suministro y que se garantice al menor coste posible, todo ello sin olvidar la protección al medio ambiente. Asimismo, establece la competencia de las distintas Administraciones Públicas en la materia, prevé separación de las actividades eléctricas y crea el mercado de electricidad cuyo gestor económico es la Compañía Operadora del Mercado Eléctrico OMEL, considerando como agentes que pueden intervenir en este mercado a los productores y a los agentes externos, por la parte de la oferta y los distribuidores, comercializadores, consumidores cualificados y agentes externos, por el lado de la demanda. A su vez, la condición de gestor técnico del sistema viene atribuida a *Red Eléctrica de España* que es a su vez el principal propietario de las redes de transporte, lo que garantiza la seguridad del suministro eléctrico.

La complejidad técnica de las actividades energéticas hace necesario garantizar que su funcionamiento en un marco liberalizado se produzca sin abusos de posiciones de dominio y con respeto estricto a las prácticas propias de la libre competencia, por lo que la Ley del Sector Eléctrico dota al organismo denominado Comisión Nacional de la Energía (CNE), de amplias facultades en materia de solicitud de información y de resolución de conflictos, y se arbitra su colaboración con las instancias encargadas de la defensa de la competencia.

Por su parte, la Ley de Hidrocarburos, entre

EN PORTADA

* El artículo ha sido elaborado por María Jesús Onega Coladas, Vocal Asesor de Asuntos Internacionales de la Unidad de Apoyo de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Economía.

La autora agradece las aportaciones de Isabel Garaña Corces (Coordinadora de Area de la Unidad de Apoyo).

otros muchos aspectos fundamentales, culmina la liberalización del mercado de productos petrolíferos, establece el ámbito competencial de las Administraciones Públicas en la materia, y crea el nuevo el sistema gasista que rige en la actualidad.

El Real Decreto-Ley 6/2000 profundiza en estos principios liberalizadores, incrementando la competencia, tanto en lo relativo a las actividades eléctricas como a los hidrocarburos. En cuanto a estos últimos, se abre el accionariado de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH), se promueve la instalación de estaciones de servicio en las grandes superficies, y se impone la obligación de comunicar a la Administración los precios de los productos petrolíferos aplicados por las estaciones de servicio, a fin de poder informar puntualmente a los consumidores. Todo ello para promover una mayor competencia en la distribución minorista.

En cuanto al gas natural, las actuaciones van encaminadas a facilitar la entrada de nuevos agentes comercializadores, a mejorar la gestión técnica del sistema, abriendo el accionariado de la principal compañía de transporte de gas, *Enagás*, a la que se le encomienda la función de gestor técnico del sistema.

EN PORTADA

Por último, en cuanto a la energía eléctrica, se avanza en la introducción de la competencia, limitando el incremento de nueva potencia para las empresas que tienen una cuota significativa de mercado, además se facilita el acceso al mercado a un mayor número de consumidores.

Además, tanto para el mercado del gas como para el de la electricidad se adelanta la liberalización total del suministro a 1 de enero de 2003. Esta medida afecta a 22 millones de consumidores en el caso de la energía eléctrica y a 5 millones de consumidores en el caso del gas.

Con esta previsión, España se ha adelantado en el calendario europeo en nada menos que cuatro años y medio para la plena elegibilidad de suministrador. En efecto, la Directiva europea que ha reformado recientemente las anteriores Directivas de gas y electricidad, establece como fecha julio de 2007 para la plena elegibilidad de todos los consumidores, incluidos los consumidores domésticos.

La entrada en vigor en España de la liberalización energética total el 1 de enero de 2003, implicó la adopción de una serie de medidas preparatorias por parte del Gobierno y de la Administración.

Así, como primer paso de gran relevancia, el Gobierno aprobó el documento de «Planificación de las Redes de Transporte de Electricidad y Gas, para el período 2002-2011». Esta planificación es indicativa para las instalaciones de generación de energía eléctrica, pero vinculante para las instalaciones de transporte de electricidad, para los gasoductos de la red básica de gas, para la determinación de la capacidad de regasificación total del gas natural licuado y para las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de gas. Las proyecciones que efectúa el plan se convierten en instrumento esencial al servicio de instancias administrativas y de operadores económicos que facilitan tanto la toma de decisiones de inversión por parte de la iniciativa privada como las decisiones de política energética. En este sentido, el documento considera que una fuente energética importante, capaz de absorber los futuros crecimientos de la demanda en España, es el gas; y que las centrales de ciclos combinados con gas natural constituyen ya ahora y para los próximos años, la opción más utilizada en generación eléctrica.

A finales de 2002 el Gobierno aprobó cuatro Reales Decretos en los que, además de establecer las pautas para facilitar a los ciudadanos españoles el procedimiento de cambio de suministrador y de facturación de su energía, también se persigue fomentar las inversiones por parte de las empresas.

Estas normas tienen por objeto establecer una nueva Metodología de Tarifas de Energía Eléctrica, las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes de baja tensión, los requisitos de medida en baja tensión de consumidores y centrales de producción en régimen especial y culminar el desarrollo de la regulación normativa de las actividades destinadas al suministro de gas.

Podemos, por lo tanto, afirmar, que todo este proceso iniciado en 1996 ha modificado sustancialmente el panorama energético nacional y más

con la entrada en vigor de la plena liberalización en España.

Cómo se puso en marcha el proceso. Los beneficios de la liberalización

Los consumidores, son los destinatarios indiscutibles de todo este proceso de liberalización. A partir de 1 de enero de este año, todos los consumidores españoles pueden elegir suministrador de gas y electricidad, o bien permanecer en el mercado a tarifa.

Para poner en marcha la liberalización total de nuestro mercado de electricidad y gas, ha sido necesaria la superación de ciertas dificultades a nivel tanto teórico como práctico.

A nivel teórico, ha sido preciso efectuar una planificación de los trabajos. Esta planificación se realizó en colaboración con la Comisión Nacional de la Energía, quien puso en marcha un plan de actuación. La CNE creó un grupo de seguimiento, para la participación de todos los agentes interesados, cuya función sería la coordinación de las cuestiones operativas que es preciso poner en marcha para obtener la completa liberalización del suministro. Estas cuestiones se analizaron a su vez en cinco grupos de expertos donde participaron representantes de todos los agentes interesados.

A nivel práctico surgió el problema de los equipos de medida para la electricidad, ya que en un sistema como el español, la electricidad tiene un precio distinto hora a hora en el mercado mayorista. De este modo, el sistema ha de ser capaz de medir los consumos horarios a nivel de consumidor final discriminando por horas, lo que hasta el momento no era necesario en España. Por otra parte, había que buscar un equilibrio entre el coste de los equipos de medida, que no debería ser tan alto que desincentivara el proceso de elegibilidad, sobre todo cuando se tratara de pequeños consumidores, y el propio derecho a elegir.

Finalmente, lo que se ha hecho ha sido aprobar un sistema de consumo estándar basado en las estadísticas de los últimos años, que permitan convertir el consumo acumulado durante los meses que transcurran entre lectura y lectura del mismo, en consumos horarios. De esta forma, los consumidores domésticos, no tienen que cambiar su contador, salvo que así lo deseen o que la compañía suministradora les regale uno como estrategia comercial. Para los consumidores industriales, en cambio, sí será preciso cambiar el equipo de medición.

Otra cuestión relevante que se estudió con cautela es la relativa a la formalización de los cambios y del manejo de la información. El procedimiento que se impusiera debería permitir estandarizar los contratos que tiene que firmar el consumidor que accede al mercado liberalizado, de forma que se simplifiquen los trámites. El objetivo ha de ser el de definir un sistema ágil y transparente, lo más cómodo posible para nuestros consumidores. Además, la gestión de la información ha de ser adecuada, de forma que se conozca en todo momento quién es el suministrador de cada cliente y sea posible hacer las liquidaciones de ingresos y costes del sistema por parte del organismo encargado de ello, que es la Comisión Nacional de la Energía.

Podemos mencionar al menos dos beneficios muy importantes derivados del proceso para los consumidores y un efecto que, igualmente, puede resultar beneficioso para ellos. Se trata de:

— La bajada tarifaria.
— El incremento de la calidad del suministro.
— La aparición de empresas multiservicio.

En cuanto a la *bajada tarifaria*, lo cierto es que en los últimos cinco años los consumidores españoles se han beneficiado de una bajada histórica de tarifas, con una reducción en términos reales del 32 por 100. Este descenso ha equiparado los precios industriales a la media europea y ha situado a los domésticos por debajo de dicho nivel. Además, tal y como se contiene en la normativa vigente, hasta el año 2010 la subida de las tarifas eléctricas estará, en todo caso, por debajo del IPC.

Además, *la seguridad y mejora de la calidad del suministro de energía* a los consumidores ha sido un objetivo constante, como lo demuestra la evolución favorable de la calidad del suministro medida por el «Tiempo de Interrupción Equivalente de la Potencia Instalada», el llamado TIEPI, según el cual el tiempo de interrupción del suministro ha registrado un descenso del

20,5 por 100 en 2002, situándose en 2,88 horas en la actualidad.

Tal y como sucede en otros sectores económicos, *el establecimiento de medidas liberalizadoras incrementa la competencia de las empresas del sector*. Las empresas se ven impulsadas a diversificar su negocio y a aprovechar sus estructuras para ofrecer nuevos servicios. Ahora asistimos a un proceso en el que las empresas que operaban en un solo sector de actividad ofrecen una gran variedad de servicios.

Por una parte, en los sectores energéticos, los avances tecnológicos en generación eléctrica mediante centrales de ciclo combinado han propiciado que empresas gasistas se interesen por producir electricidad y que, a su vez, empresas eléctricas se esfuercen por producir con gas.

Pero no sólo en el sector de generación se aprecia este fenómeno, también en el de comercialización. Es destacable cómo un número significativo las empresas comercializadoras de gas, lo son también de electricidad, fenómeno también apreciable a la inversa, ya que las empresas que comercializan energía eléctrica están solicitando autorizaciones para comercializar gas natural.

En el futuro podremos ver cómo va evolucionando esta tendencia. Las perspectivas son de incremento, ya que la experiencia parece demostrar que los consumidores prefieren surtirse de un solo operador energético que, además de proporcionarles un precio competitivo, sea capaz ofrecerles la solución más rentable para sus necesidades específicas.

EN PORTADA