

Documento de Trabajo 95-02
Serie Economía 02
Febrero 1995

Departamento de Economía
Universidad Carlos III de Madrid
Calle Madrid, 126
28903 Getafe (Spain)
Fax (341) 624-9875

LA LOSEN: UNA NUEVA REGULACIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO

Luis Rodríguez Romero*

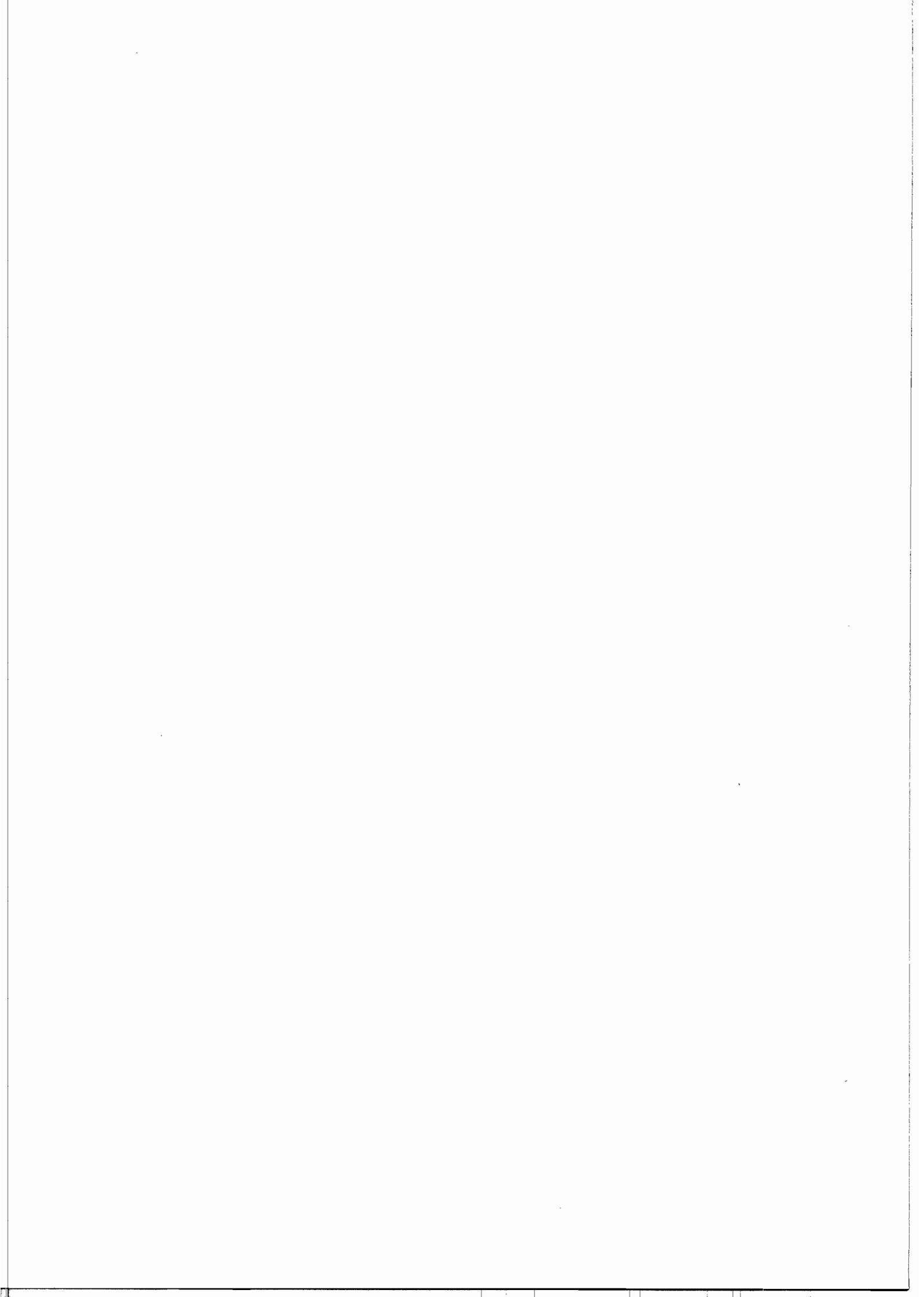
Resumen

El presente trabajo analiza las características de la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (B.O.E. 31/12/94). Para ello se estudia su relación con el anterior marco regulatorio del sector y se infiere el tipo de incentivos derivados de la misma.

Palabras Clave

Sector Eléctrico, Regulación, Competencia, Incentivos.

*Rodríguez, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.



1. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos más destacados de la evolución económica en los últimos años en un plano internacional ha sido la existencia de un replanteamiento general del papel del sector público en lo que respecta a su intervención, directa o indirecta, en la actividad económica.

Dentro de esta tendencia se encuentra una profunda revisión de los objetivos e instrumentos del marco regulatorio conformado históricamente para hacer frente a los denominados fallos o insuficiencias de mercado, es decir, aquellas situaciones en las que el equilibrio derivado de las fuerzas del mercado no cumple las condiciones generales de eficiencia en la asignación de recursos que caracterizan en el análisis económico a la solución competitiva. La base analítica sobre la que se fundamenta dicha revisión ha partido principalmente de las nuevas teorías desarrolladas a partir de la década de los años setenta tanto en lo que respecta a las condiciones de existencia de una situación de monopolio natural, como en lo que se refiere a la compleja estructura informativa y de incentivos presente en cualquier proceso regulatorio.

En contra de una extendida opinión reduccionista y simplificadora de uno u otro signo que ha tendido a interpretar este fenómeno como una pura revitalización de posiciones de carácter liberal, sus fundamentos últimos son más empíricos que doctrinales. En último término, su mayor contribución ha consistido en subrayar la complejidad de la actividad regulatoria, destacando la multiplicidad de situaciones posibles y aconsejando un análisis detallado de las circunstancias específicas de cada caso concreto.

Desde esta perspectiva, por lo tanto, carece totalmente de fundamento la existencia de recetas generales aplicables a cualquier actividad y circunstancia, siendo necesario un análisis pormenorizado de la estructura productiva y tecnológica de la actividad involucrada, las condiciones de entrada y salida para los agentes, nacionales o

internacionales, que participan en la misma, sus estrategias competitivas y, finalmente, la información disponible sobre todos estos aspectos para regulador y regulados. El resultado final vendrá influido, por lo tanto, por todo este conjunto de determinantes, dependiendo del tipo de sector y de los condicionantes que desde una perspectiva evolucionista representa la trayectoria anterior del mismo.

Este tipo de reflexión, aunque conocida, resulta muy conveniente a la hora de afrontar la discusión de los cambios regulatorios propuestos recientemente en nuestro país sobre distintas actividades, entre ellas el Sector Eléctrico, cuya reforma (Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional) se ha discutido y aprobado parlamentariamente durante el año 1994, apareciendo publicada en el B.O.E. el último día del mismo. De dicha reflexión se deduce un peligro: el empleo de principios generales de carácter ideológico en un problema, como es el regulatorio, cuyo planteamiento debe de ser fundamentalmente empírico; se desprende un camino: la consideración de las características tecnológicas y económicas de la actividad de que se trate y la determinación de las opciones de configuración organizativa compatibles con las mismas; y, finalmente, se apunta un criterio: la elección de aquel tipo de soluciones que promuevan un mayor grado de eficiencia de la actividad en términos estáticos y dinámicos, siendo compatible con las restricciones impuestas por la evolución anterior de la misma.

Siguiendo el camino propuesto, un primer punto a tener en cuenta antes de entrar en la valoración de los potenciales marcos organizativos del sector eléctrico, es una necesaria consideración, aun cuando sea breve, de sus características como actividad económica, para pasar seguidamente a considerar el punto de partida que representa el actual sistema organizativo del mismo en nuestro país, es decir el denominado como Marco Legal y Estable, y finalizar con una primera evaluación del tipo de propuestas presentadas por la nueva ley.

2.CONDICONANTES TECNOLÓGICOS GENERALES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SECTOR ELÉCTRICO

Dentro del sector eléctrico se pueden distinguir tres fases diferenciadas, aunque con una fuerte interrelación. En primer lugar se encuentra la **generación de energía eléctrica**. Dicha generación se obtiene a través de la aplicación de energía mecánica a un generador. Estos

generadores se distinguen por la tecnología empleada en su funcionamiento, dando lugar a distintos tipos de plantas: hidroeléctricas, nucleares, fuel, carbón, gas y turbina de gas, principalmente. En términos económicos dichas plantas se diferencian en sus costes totales por unidad de producción, en la composición de los mismos entre costes variables y costes fijos y, finalmente, en su flexividad operativa, lo que resulta muy importante dada la necesidad de mantener de una forma constante e instantánea la igualdad entre demanda y oferta.

Los estudios disponibles señalan la existencia de economías de escala crecientes limitadas en todas estos tipos de generación, lo que da lugar a tamaños mínimos óptimos muy inferiores al tamaño de mercado de un país como España y se corresponde, por otra parte, con la existencia de un elevado número de plantas de cada tipo en nuestro país.

La segunda de las fases es la de **transporte o transmisión** de la energía desde las plantas de generación hasta los centros de distribución, lo que se realiza normalmente a través de líneas de alta tensión con objeto de lograr un mayor grado de estabilidad y de reducir las pérdidas durante el proceso. Las ventajas derivadas de la interconexión entre distintas unidades de generación y de consumo en términos de reducción de reservas de generación ante posibles eventualidades, conjunción de demandas con distintos perfiles temporales y una mayor facilidad de las labores de mantenimiento ha dado lugar a una creciente conexión entre sistemas tanto en un plano nacional como internacional.

La tercera de las fases es la de **distribución** de la energía a los centros últimos de consumo. Esto se lleva a cabo a través de líneas de media y baja tensión que llegan hasta cada uno de los consumidores últimos del producto. La distribución comparte con la transmisión la presencia de economías de escala de capacidad, derivadas del bajo coste marginal del aumento de la cantidad de energía canalizada por una red ya existente hasta llegar a su punto de saturación, así como por el menor coste de aumentos de capacidad si se sustentan sobre la red preexistente, lo que otorga claras ventajas a un sistema de red única.

Las características tecnológicas enunciadas condicionan el tipo de modelo organizativo susceptible de ser aplicado al sector, pero, en cualquier caso, no lo determinan, tal y como se infiere de la amplia variedad de conformaciones existentes en un plano internacional.

Dichos modelos presentan diferentes tipos de soluciones a la necesaria coordinación entre las diversas fases, usando en distintas combinaciones la organización interna y el mercado

En un extremo se hallaría el **modelo puro de integración vertical**, caracterizado por situaciones en las que una única empresa asume las tres fases distinguidas, disponiendo del monopolio de servicio sobre una zona determinada. Históricamente este procedimiento concesional fue el origen de la actividad del sector y aún hoy se mantiene en un plano internacional, con zonas de concesión variables que pueden abarcar desde parte de una ciudad hasta un país entero. El principal de sus aspectos positivos reside, por supuesto, en la integración de información que facilita una optimización global del funcionamiento del servicio. Su limitación fundamental surge de los problemas planteados por la regulación del comportamiento de la empresa concesionaria y el sistema de incentivos adecuado para la misma.

En el extremo opuesto se encontraría un **sistema totalmente desintegrado** en el que se aprovecharían las posibilidades competitivas inherentes a cada una de las fases del mismo. La ausencia de condiciones de monopolio natural en lo que se refiere a generación posibilita la existencia de diversas empresas que compiten entre sí, pudiéndose definir un mercado a corto y a largo plazo de energía, así como un mercado de potencia. En lo que respecta a la transmisión se mantiene una red única con objeto de aprovechar las ventajas anteriormente mencionadas, introduciéndose un sistema explícito de incentivos para optimizar su operación. Finalmente, la red de distribución se mantiene en condiciones de monopolio parcial, definiéndose distintas áreas que se constituyen como agentes de demanda junto a los grandes consumidores industriales en los mercados de energía y de potencia. Las posibilidades competitivas se ven incluso aumentadas introduciendo la figura del comercializador, que actúa como agente de demanda en el mercado de energía y alquila el uso de la red de distribución para atender la demanda final.

Este tipo de configuración se ha desarrollado más recientemente, constituyendo una potencial alternativa a algunos de los problemas de incentivos del modelo tradicional anteriormente mencionado. Si bien el contenido descrito ha sido asumido en su totalidad por muy pocos países, sus planteamientos constituyen una referencia básica para los numerosos procesos de reforma actualmente en curso en un plano internacional. Su principal aspecto positivo parte del sistema de incentivos a la eficiencia que de él se

derivan. Su limitación básica, aún no suficientemente contrastada, se refiere a su capacidad para transmitir las señales adecuadas entre agentes para la optimización global del sistema, en especial en lo que se refiera a la configuración del sistema de transmisión y a la entidad, características y situación de las nuevas inversiones en generación.

Entre los dos casos polares descritos se encuentra una amplia variedad de situaciones posibles, resultantes de introducir distintos grados de competencia en aspectos concretos del modelo tradicional. Uno de los comportamientos más extendidos, especialmente en el caso de EE.UU. ha sido el empleo de sistemas de subastas para la asignación de capacidades adicionales de generación al sistema, lo cual permite, por otra parte, la incorporación de unos nuevos agentes al mismo, designados normalmente como productores independientes. Otra posibilidad es la configuración de un mercado integrado de energía entre sistemas independientes. Dicho esquema ha sido planteado a veces como referencia para la U.E ya que resulta compatible con diferencias significativas en la estructura organizativa de cada uno de los sistemas involucrados. En este caso, uno de los aspectos fundamentales de su aplicación es el grado de interconexión entre los sistemas involucrados, así como la determinación de los derechos de paso y el precio de los mismos.

La multiplicidad de situaciones posibles se constata en la reciente experiencia internacional, en la que, dentro de una tendencia general liberalizadora, países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Noruega, Nueva Zelanda, Australia, Argentina, Chile, etc., han ido introduciendo crecientes grados de competencia en sus sectores respectivos, de una forma matizada por su distinta situación.

3. REGULACIÓN ANTERIOR: EL MARCO LEGAL Y ESTABLE.

Hasta la entrada en vigor de la nueva ley, la regulación del sector eléctrico en España ha estado definida por el denominado Marco Legal y Estable de 1987. Dicho Marco supuso la culminación de un proceso iniciado en 1983, que contó como hitos fundamentales con la adopción de un sistema de compensaciones entre empresas en 1984 y la creación de Red Eléctrica S.A. en 1985 como encargada de las actividades de transmisión, segregadas de las empresas en que se hallaban anteriormente integradas, y de la gestión de un

despacho nacional centralizado.

Un aspecto quizá no suficientemente subrayado, es la relación de la estructura regulatoria determinada por este conjunto de disposiciones con la situación específica en que se encontraba el sector eléctrico español en el momento en que fueron adaptadas.

Efectivamente, a finales de los años setenta y como consecuencia del desarrollo histórico del sector, la práctica totalidad de las empresas presentaban una estructura integrada verticalmente, disponiendo de una zona concesional determinada, en la que conjuntaban las actividades de generación, transporte y distribución. La principal excepción a este respecto era ENDESA, empresa que, debido a sus propios orígenes, se restringía a actividades de generación, sin disponer de una zona de referencia determinada y vendiendo su producción a las restantes empresas. Al igual que en muchos otros países, la existencia de un régimen de mercados de referencia con un despacho específico en cada uno de ellos, no excluía la presencia de un régimen de interconexión general a través del que se sustentaba un mercado bilateral de excedentes entre empresas.

Desde el punto de vista de la eficiencia productiva, la optimización parcial que implicaba la existencia de un despacho por centrales en cada una de las zonas de referencia suponía, como es evidente, una pérdida respecto a la posible existencia de un único despacho centralizado a nivel nacional. Esta deficiencia quedaba compensada en la medida que existía la posibilidad de articular transacciones de excedentes entre zonas.

En cualquier caso, el problema principal de un sistema semejante se derivaba de la yuxtaposición de la heterogeneidad entre las características de oferta y de demanda de las zonas de referencia y la existencia de una tarifa única en un plano nacional. Efectivamente, la división entre las zonas de referencia de cada una de las empresas había surgido de un proceso histórico, implicando profundas diferencias entre ellas en cuanto a la composición de la producción por tipo de generación y, por lo tanto, en sus costes, por una parte, y en lo que respecta a la dimensión, estructura y crecimiento de sus mercado, por otra parte. Este hecho constituye siempre un fuerte elemento de inestabilidad en un sistema con una tarifa fija, obligando, tal y como sucedió en el caso español, al empleo de algún tipo de compensación entre empresas siempre difícil de definir.

A estos problemas de fondo se unió la crisis energética y económica de finales de los años setenta, dando lugar a una situación de crisis en el sector en la que incidieron diversos factores tales como la elevación del precio de las energías primarias, la necesaria reestructuración de las unidades de generación para adaptarse a la nueva situación de precios relativos, una significativa disminución de las tasas de crecimiento de la demanda, la suspensión del programa nuclear y un fuerte crecimiento de los tipos de interés. La incidencia de estos factores no fue homogénea en todas las empresas, dependiendo de la configuración de su oferta, la composición de su demanda y su posición financiera, pero, en cualquier caso, dio lugar a una situación muy comprometida para muchas de ellas.¹

De esta situación surgieron las disposiciones que dieron lugar, finalmente, al Marco Legal y que pretendieron dar una respuesta a los problemas tanto coyunturales como de fondo del sector, facilitándole, tal y como se enuncia en su propia denominación, una solución estable. Su contenido resulta, por otra parte, plenamente interpretable sobre la base de las consideraciones anteriormente efectuadas².

Así, se creó un despacho nacional centralizado con objeto de aumentar la eficiencia de las asignaciones parciales anteriormente efectuadas. Para facilitar dicho despacho, se segregaron las redes de transporte a alta tensión de las empresas que las poseían, transfiriéndolas a una nueva empresa con mayoría pública, Red Eléctrica, que quedó, así mismo, encargada de su gestión. Dicha segregación de la red de transporte tuvo un carácter casi pionero en un plano internacional, habiendo sido introducida posteriormente como parte de los procesos de reforma de un número elevado de países.

Con objeto de evitar el sistema de compensaciones, manteniendo una tarifa única nacional, se procedió a adoptar una regulación al coste del servicio, rompiendo la relación a nivel de empresa entre ingreso y recaudación tarifaria, a la par que se garantizaba a cada una de

¹Algunos de los argumentos empleados sobre distintos aspectos de la situación del sector eléctrico en aquellos momentos pueden consultarse en: Mestre, C. (1977) "Las empresas eléctricas durante la crisis energética" Investigaciones Económicas nº 3, y Torrero, A. (1977) "Tarifas eléctricas y proteccionismo industrial" Investigaciones Económicas nº 4.

²Una completa exposición de la filosofía y contenidos del nuevo sistema se puede encontrar en: Beato, P. (1985) "Nueva organización de la explotación del sistema eléctrico en España" y Fabra, J. y Bartolomé, J. I. (1985) "Sector eléctrico: Reflexiones sobre aspectos conocidos" ambos en Economía Industrial Mayo-Junio de dicho año.

ellas un nivel de ingresos igual a los costes incurridos más una retribución dada sobre los capitales invertidos. Conocidos los efectos negativos sobre la eficiencia de este tipo de regulación, se introdujo un original sistema de incentivos, consistente en el establecimiento para cada una de las empresas de un sistema de costes de referencia, denominados como "estándar" debido a la existencia de criterios homogéneos en su determinación, cuya evolución en el tiempo se relacionaba con la variación del nivel general de precios de la economía y de la revisión anual de algunos parámetros.

Esta forma de proceder, eliminaba la relación entre los ingresos de las empresas y sus variaciones de costes reales, permitiéndolas apropiarse de la renta derivada de una disminución de costes respecto al nivel estándar que les había sido asignado, o penalizándolas en el caso contrario. En contra de interpretaciones frecuentemente efectuadas que relacionan este sistema con la denominada como competencia referencial ("yardstick competition"), en la que los ingresos de una empresa determinada se establecen en función de los costes medios de las restantes empresas que participan en la actividad, la estabilidad de la trayectoria de los costes estándar y su independencia respecto a la evolución real de costes del sector lo relacionan en mayor medida con lo que sería un sistema de precios máximos ("price cap")³.

Si se consideran los efectos derivados del Marco Legal y Estable en los años de vigencia del mismo, se puede decir que los objetivos generales que orientaban su intención, y se encuentran presentes en su propio nombre, han sido razonablemente cumplidos. Así, los ingresos de las empresas han tenido una evolución bastante estable, existiendo algunos estudios que apuntan una mejora incremental en el grado de eficiencia de los procesos de generación. Esto no ha evitado la existencia de crisis parciales en algunas de las empresas del sector relacionadas principalmente con un aspecto como es el financiero, que se encuentra escasamente contemplado dentro del Marco Legal y tiene una gran importancia dado el grado de intensividad de capital de la actividad y el fuerte grado de endeudamiento de las empresas. Una de las consecuencias de este hecho ha sido el potenciar en algunos casos una perspectiva excesivamente financiera del sector, postergando sus aspectos reales a un segundo plano.

³Vease: Rodríguez Romero, L. y Castro, F. (1994) "Aspectos económicos de la configuración del sector eléctrico en España: ¿Una falsa competencia referencial?" Documento de Trabajo 94-06. Universidad Carlos III de Madrid.

De cualquier forma, el propio carácter del conjunto de disposiciones que culminan con el Marco Legal, así como su fuerte vinculación con los problemas específicos vigentes en el sector en el momento de su surgimiento, limitan su capacidad como referente permanente para su ordenación y desarrollo.

Así, la configuración normativa desarrollada no llegó a ser completa, no tratándose aspectos muy importantes para el funcionamiento y desarrollo futuro del sector.

Entre ellos, resulta significativa la ausencia de un diseño de los mecanismos específicos mediante los cuales aumentar la capacidad de generación del sistema. Este aspecto no resultaba prioritario en los momentos de redacción del Marco Legal, dada la evolución de la demanda y la existencia de capacidad excedente, pero constituye uno de los elementos fundamentales de cualquier modelo regulatorio del sector eléctrico.

Otro de los elementos no desarrollados fue las condiciones específicas de retribución e incentivos de los servicios de transmisión facilitados por Red Eléctrica. A este respecto la experiencia internacional disponible en aquellos momentos era muy limitada, dada la novedad de la existencia de sistemas de transmisión independientes, por lo que la prudencia del legislador puede haber sido motivada a la necesidad de disponer de una mayor evidencia en dicho sentido. Como mecanismo provisional se mencionaba la posibilidad de aplicar un sistema de costes estándar similar al tratamiento del resto de elementos del sistema, pero ni aún esto ha sido desarrollado, retribuyéndose por un valor directo fijado por la administración.

Por último, se mantuvo en suspenso el tratamiento definitivo del efecto de la moratoria nuclear sobre las inversiones en curso en plantas de generación que empleaban este tipo de tecnología, si bien se diseñó un sistema provisional para compensar a las empresas que habían incurrido en las mismas.

En lo que se refiere a las estrategias de los agentes involucrados, la instauración de un sistema de retribución basados en los costes estándar, si bien resolvió los problemas derivados de las compensaciones anuales entre empresas y supuso, como ya hemos dicho, un incentivo a la eficiencia en el funcionamiento de las empresas, generó dos problemas endógenos que han distorsionado el comportamiento del sector durante los últimos años.

Por una parte, la igualación que suponía el nuevo sistema de retribución al coste estándar, fue contestada desde un principio por aquellas empresas que, debido a la composición y características de sus plantas, contaban con unos menores costes de generación o bien disponían de unos mercados de referencia más dinámicos. Esta actitud se ha mantenido durante el período de vigencia del Marco Legal dando lugar a diversas propuestas de ordenación alternativa del sector con la instauración de mayores márgenes de competencia.

Por otra parte, la dependencia de los ingresos de las empresas del coste estándar asignado a sus instalaciones ha supuesto una distorsión del esquema de incentivos de su comportamiento, siendo simétrico para ellas una disminución real de costes o un aumento reconocido de los valores estándar empleados como base de la retribución. La consecuencia lógica de dicha distorsión sería el desarrollo de todo aquel tipo de estrategias que supusieran un aumento del poder negociador de la empresa respecto a la administración, entre las que destaca el tamaño absoluto de la misma y su importancia relativa en el sector. Este tipo de comportamiento resulta coherente con el proceso de concentración que se ha producido en el sector durante la vigencia del Marco legal, lo que, por otra parte, puede resultar negativo para la posible introducción de competencia en el mismo.

En definitiva, el Marco Legal y Estable supuso una respuesta a la situación específica del sector durante el período de crisis, introduciendo importantes modificaciones en el marco regulatorio y la configuración del sector pero postergando aspectos muy importantes para una solución definitiva sobre la estructura del mismo que quedaban pendientes de una nueva y más comprensiva regulación.

4. NUEVA REGULACIÓN : LEY DE ORDENACIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL (LOSE)

Tal y como expresa su primer artículo, la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico pretende proporcionar un marco completo e integrador de todos los aspectos regulatorios del sector

eléctrico cuya carencia, como se ha mencionado, se dejaba sentir en el ordenamiento anterior. Con este objetivo se contemplan la totalidad de actividades que conforman dicho sector: generación, transporte, explotación unificada, intercambios internacionales, distribución y suministro; introduciendo algunas modificaciones sobre la regulación de aspectos concretos de las mismas y compilando la dispersa legislación y normativa que, afectándolas, se mantiene. Adicionalmente, se da una solución a la moratoria nuclear, solucionando un problema pendiente que ha influido sobre la estabilidad del sector durante todo el anterior período.

Los principios que conforman el contenido de la ley se deducen clara y nítidamente de su preámbulo. De él se desprende la existencia de una estrategia gradualista en la reforma del sector, mezcla de continuismo respecto al esquema general de su regulación anterior, perfeccionamiento de algunos de sus componentes y una paulatina introducción de mayores grados de competencia entre sus agentes. Veamos cada uno de estos aspectos.

Los elementos básicos que se mantienen de la ordenación anterior son la existencia de garantía de suministro y, por lo tanto, la necesaria planificación por parte del sector público de las necesidades de capacidad del sistema a largo plazo con objeto de cubrir dicho objetivo (arts: 2 y 3); la existencia de una explotación unificada de todos los elementos de producción y de transporte (art. 11), estableciendo su retribución sobre la base de los costes estándar que les sean reconocidos (art. 16); la existencia de una red de transporte independiente cuyo desarrollo corresponderá a la sociedad encargada de la explotación unificada (art. 34); y, por último, la existencia de una tarifa única en todo el territorio nacional (art. 18).

Entre el tipo de perfeccionamientos incluidos destaca el tratamiento explícito, aún cuanto breve, otorgado al tipo de competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus estatutos y leyes orgánicas de transferencia, tanto en lo que se refiere a instalaciones cuyo aprovechamiento se limite al marco de la comunidad que se trate, como a su participación en el sistema global. De igual forma, resulta de interés la detallada referencia a los aspectos ligados con la calidad del suministro en el título VIII de la ley, tema cuya importancia aumentará en el futuro en la medida que se incremente el grado de complejidad de la estructura organizativa del sector, y al que, frecuentemente, no se le otorga la importancia que merece como una de las dimensiones fundamentales del servicio

y, por lo tanto, de la regulación del mismo. Por último, aunque sea de forma marginal y no muy extensa, se menciona la necesidad de incorporar en las cuentas anuales de las empresas información relativa a sus actuaciones con incidencia sobre el medio ambiente con objeto de integrar este aspecto dentro de la actuación regulatoria del sector.

En cualquier caso, dentro de este capítulo de perfeccionamientos y mejoras destaca especialmente la voluntad, nacida, quizá, de algunas inconcreciones del pasado, de establecer una clara delimitación entre lo que son funciones reguladoras, por una parte, y de gestión del sistema, por otra parte.

En dicho sentido, se crea un nuevo organismo adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, al que se confiere una elevada importancia, definiéndola como ente regulador del sistema (art. 6). La actividad de dicha comisión puede tener un papel relevante para el desarrollo del sector, en la medida que en ella se concentran un elevado número de funciones.

Así, se le asigna un carácter consultivo en lo que se refiere a nuevas iniciativas legislativas o normativas relacionadas con la planificación eléctrica, la elaboración de tarifas, la determinación de la retribución de los agentes del sector y los posibles cambios de sistema de referencia para unidades específicas. De igual forma, se señala su función arbitral como garante de la transparencia y objetividad del funcionamiento del sistema en aspectos esenciales para la posible competencia dentro del mismo como son las condiciones de acceso a terceros de las redes de transporte y distribución. Finalmente, se le confiere una labor directa en la liquidación económica derivada de la explotación unificada del sistema. El desarrollo de estas funciones puede representar un importante factor dinamizador del sector, potenciando el análisis y la reflexión ordenada respecto al mismo, tal y como han demostrado experiencias internacionales de organismos similares.

Sin embargo, lo que constituye sin lugar a dudas el principal rasgo diferenciador de la nueva ley, otorgándole su mayor importancia, no son tanto los aspectos de ordenación y perfeccionamiento del ordenamiento anteriormente existente, sino la introducción de ciertos elementos de competencia cuyo potencial desarrollo y extensión podría tener interesantes consecuencias para la configuración del sector, modificando los sistemas de asignación de recursos actualmente existentes e influyendo en todos los aspectos del

mismo.

Los cambios contemplados en la ley a este respecto afectan tanto a la demanda como a la producción del sistema.

En cuanto a la demanda se introduce el principio de separación de actividades por el cual ninguna sociedad podrá unir la realización de labores de producción con las correspondientes a actividades de distribución o suministro, aún cuando dichas actividades si puedan realizarse por empresas vinculadas.

La introducción de este principio supone un paso adicional en la estrategia de desintegración y diferenciación de funciones iniciada con el transvase del transporte de alta tensión a Red Eléctrica en 1985. En términos inmediatos esta medida ayuda a clarificar las transacciones de energía producidas en el interior del sistema, obligando a una asignación explícita de costes a cada una de las fases del mismo. En términos estratégicos su incidencia a corto plazo es prácticamente nula, ya que no se establece ningún tipo de competencia ni en el interior de las zonas de distribución y suministro, que se asignan a una única empresa, ni entre las diferentes unidades de distribución, que obtienen básicamente su energía de la explotación unificada del sistema y a las condiciones generales deducidas de la misma.

A un plazo más largo, la competencia en la demanda podría completarse si se diferenciase la figura del comercializador, contemplada como posibilidad en la disposición adicional 10 de la ley. De este modo, se delimitarían claramente las dos fases diferenciadas en la demanda: las labores de distribución, complementarias de las de transporte y resultantes del traslado de la energía desde la red de alta tensión hasta el lugar de consumo de la misma, por una parte, y la labor de intermediación entre los generadores y consumidores desarrollada por el comercializador, por otra parte. Ambas funciones pueden coincidir en una misma sociedad que es propietaria de la red de distribución y se relaciona directamente con generadores y productores, o bien, tal y como se ha introducido ya en algunos sistemas, pueden ser realizadas por sociedades diferentes.

Dentro de la estructura definida en la nueva ley, y sin la existencia de mercados competitivos en lo que respecta a energía y potencia, la diferenciación entre la labor de

distribución y de comercialización, supondría principalmente un estímulo para reducir el margen deducido de la tarifa máxima autorizada y del precio resultante de la explotación unificada del sistema, pudiendo generar incentivos económicos para la introducción autónoma de políticas de gestión de demanda ("least cost planning") por parte de los comercializadores. La ausencia de dicho tipo de incentivos lleva a definir explícitamente en la ley un sistema directo de compensaciones por la adopción de este tipo de políticas.

Por lo que se refiere a la oferta del sistema, la introducción de competencia se sustenta en dos tipos de iniciativas con una amplia incidencia en un plano internacional, especialmente en EE.UU. En primer lugar se contempla la autorización de nuevas unidades de producción mediante el sistema de concurso(art. 21). La participación en dicho tipo de concursos no se restringe a los actuales participantes en el sector, por lo que, al igual que ha sucedido en un plano internacional, podría constituir un vehículo muy adecuado para ampliar y diversificar los agentes que intervienen en el proceso de generación al aumentar la potencia instalada del sistema.

En segundo lugar, se establece la posibilidad de la existencia de lo que se denomina como Sistema Independiente, aunque el contenido dado a esta denominación no coincide totalmente con el significado más habitual de dicho término en un plano internacional, especialmente EE.UU. En dicho caso, tal y como se ha mencionado en el primer apartado, como sistema independiente se entiende la incorporación de nuevos generadores a un mercado caracterizado por la existencia de una empresa integrada que actúa en régimen de concesión. En la LOSEN, sin embargo, el sistema independiente implica la incorporación de generadores cuya producción no entra a formar parte del marco general de regulación previsto, al que se denomina como Sistema Integrado, es decir: explotación unificada, remuneración según costes estándar reconocidos y producción integrada en el conjunto liquidado por la Comisión Nacional. Las condiciones de intercambio de dichos productores independientes pueden ser, por el contrario, libremente acordadas entre las partes, pudiendo orientarse a transacciones internacionales, venta a consumidores autorizados o, incluso, acuerdos con el propio sistema integrado (art. 12).

En general la ley no es muy explícita respecto a las condiciones de entrada y de actuación del denominado como sistema independiente, a pesar del importante papel potencial del mismo como promotor de competencia en el mercado. Así, no se llega a especificar dentro

de ella ningún tipo de criterio concreto sobre las condiciones de acceso de este tipo de productores, ni respecto a los requisitos específicos para el cambio de sistema de referencia de una instalación determinada. Las únicas menciones hacen referencia a criterios muy generales y que implican un claro desarrollo posterior, tales como la ausencia de efectos negativos para el servicio público o para el funcionamiento del sistema integrado, especialmente en lo que hace referencia a la explotación unificada o al sistema de transporte.

Respecto a sus futuras condiciones de actuación la vaguedad vuelve a ser la regla, al mencionarse que el sistema integrado proveerá todos aquellos servicios que requieran las transacciones del sistema independiente y garantizará la seguridad de suministro a los usuarios del mismo, pero sin especificar ninguna metodología general para determinar los costes de dichas actuaciones, lo que resultará determinante para la competitividad de dicho sistema. Esto es especialmente importante en el caso del casi inevitable empleo de la red de transporte, respecto a la que se declaran condiciones generales de libertad de acceso a terceros, pero sin especificar las bases de la retribución por su uso servicio.

En definitiva, teniendo en cuenta el conjunto de su amplio contenido la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico parece cubrir convenientemente el amplio abanico de objetivos que se propone. En ella se integra y ordena gran parte de la anterior normativa del sector, agregándose una indudable mejora en algunos aspectos institucionales y sustantivos de la regulación del sector y apuntándose nuevas posibilidades potenciales de introducción de competencia en el mismo.

Respecto de los aspectos concretos a los que se hizo referencia en el epígrafe anterior, la ley propone las subastas como método específico para otorgar los aumentos de capacidad del sector y soluciona el problema de la moratoria nuclear. Por otra parte, no se avanza demasiado en los criterios concretos de tarificación de los servicios de transporte y se mantiene el sistema homogenizador de retribución al coste estándar reconocido dentro del denominado como sistema integrado. A las potenciales tensiones derivadas de este hecho y ya presentes en la situación anterior, se puedan agregar, como veremos en el próximo epígrafe, algunos aspectos nuevos derivados del desarrollo del sistema independiente y de la asimetría en el tratamiento de los agentes del sector creada por el mismo.

5. CONSIDERACIONES FINALES: LA ESTRATEGIA DE INTRODUCCIÓN DE COMPETENCIA EN LA LOSEN.

Como ya se ha mencionado la introducción gradual de crecientes grados de competencia en el sistema puede considerarse como una de las principales contribuciones de la LOSE respecto a anteriores ordenamientos.

El tipo de actuaciones contempladas por el lado de la oferta tienen, si se permite la expresión, un innegable sabor americano. Ambas, el empleo de subastas para asignar los incrementos de capacidad del sistema y la promoción del desarrollo de un sistema independiente dentro del mismo, han constituido el núcleo de las transformaciones introducidas en EE.UU desde la aparición de la Public Utilities Regulatory Policies Act en 1978 hasta el nuevo tipo de productores independientes sin las restricciones de las iniciales Qualifying Facilities contemplado en el Energy Policy Act de 1992⁴.

De cualquier forma, tal y como ya se ha mencionado, estos desarrollos han surgido en un contexto completamente diferente al existente en nuestro país y con unos objetivos que no parecen directamente transferibles. En el caso de EE.UU. el objetivo central era crear, aún al precio inicial de una cierta ineficiencia, una nueva clase de oferentes en el sistema (Independent Power Producers, Exempt Wholesale Generators, etc.) para, de este modo, posibilitar un mayor grado de competencia en las transacciones de energía. En el caso español, sin embargo, la evolución histórica del sector ha dado lugar a un sistema de empresas diferenciadas que, potencialmente, podrían actuar como agentes de competencia. En este contexto, la creación de un nuevo tipo de productores calificados como independientes y que serían objeto de un tratamiento retributivo diferenciado, podrían originar unas condiciones de asimetría que no contribuirían a la estabilidad del sistema.

⁴Vease: Gilbert, R.; Kahn, E. y White, M. (1993). "The efficiency of market coordination: Evidence From Wholesale Electric Power Pools". Working Paper PWP-012. Program on Workable Energy Regulation.

Supongamos, por ejemplo, que el coste de producción por unidad de energía derivado de la técnica de generación más eficiente, dado el precio actual de los factores, es inferior a la tarifa resultante de la combinación de costes de los generadores que forman parte del sistema integrado. En dicha situación, cualquier demandante del sistema integrado estaría interesado en suscribir un contrato con un productor independiente que emplease dicha tecnología, ofreciéndole un precio inferior a la tarifa del sistema integrado.

Si la autoridad regulatoria mantiene esta situación, fijando un precio de los servicios de transporte y un importe del canon por seguridad de suministro que no anule la diferencia de costes de partida, nos encontraríamos de hecho con un mercado dividido en dos segmentos. Por una parte, el sistema integrado en el que los productores recibirán su coste reconocido, cualquiera que sea el nivel del mismo, y los demandantes pagarán la tarifa necesaria para cubrir los costes totales del sistema dada la demanda. Por otra parte, el sistema independiente, en el que tanto el demandante como el productor resultarán favorecidos, al fijarse un precio inferior a la tarifa del sistema integrado pero superior a los costes reales de dicho productor.

Un sistema semejante sería altamente inestable, existiendo una presión continua y ordenada por costes para el abandono del sistema integrado, que la ley, en principio, no permite, y que derivaría, en último término, a una generalización de la competencia.

Por lo tanto, la existencia e inicios de un sistema independiente, así como las posibilidades de contratación directa con el sistema integrado por parte de determinados demandantes o la concesión de nuevas instalaciones por el sistema de subastas, más que un sistema definitivo y estable, puede representar una estrategia de transformación gradual de las prácticas del sector que, en consonancia con la evolución internacional y a través del oportuno proceso de aprendizaje a las nuevas circunstancias de regulador y regulados, podría derivar en una situación final de competencia generalizada en el mismo.

WORKING PAPERS 1995

Business Economics Series

- 95-02 (01) David Camino and Clara Cardone
"The financial cost of official export credit insurance programs of industrialized countries: an analysis"
- 95-03 (02) David Camino
"The role of insurance and limited liability on corporate insolvencies"

Economics Series

- 95-05 (01) Leandro Prados de la Escosura
"Spain's gross domestic product, 1850-1993: quantitative conjectures"
- 95-06 (02) Leandro Prados de la Escosura
"Spain's gross domestic product, 1850-1993: quantitative conjectures. Appendix"

Statistics and Econometrics Series

- 95-01 (01) Pedro F. Delicado and Juan Romo
"Random coefficient regressions: parametric goodness of fit tests"
- 95-04 (02) Santiago Velilla
"On the behaviour of residual plots in regression"

DOCUMENTOS DE TRABAJO 1995

Serie de Economía

- 95-01 (01) José Luis Ferreira
"Solidaridad social y responsabilidad individual. Primera parte. Problemas en la asignación de recursos y criterios de evaluación"
- 95-02 (02) Luis Rodríguez Romero
"La LOSEN: una nueva regulación del sistema eléctrico"