

Mercados minoristas y comercialización de referencia

Emilio Ortega Jiménez

Ingeniero Dirección Gestión Mercado Ibérico de E.ON GENERACIÓN

Antecedentes. Un largo camino por recorrer

Hace más de quince años que comenzó el proceso liberalizador del sector eléctrico en España. Este hito dio respuesta a las necesidades de adaptación a las pautas marcadas por la Unión Europea en las Directivas comunitarias sobre el mercado interior y se remonta a 1997, con la publicación de la Ley del Sector Eléctrico. La liberalización y las reformas implícitas en la citada directiva pretendían introducir competencia en determinados segmentos del suministro eléctrico para promover una asignación eficiente de los recursos. Se estableció la separación de las actividades reguladas, transporte y distribución, con estructura de monopolio natural, de aquellas en competencia, generación y comercialización. También la libertad de acceso a las redes de transporte y distribución mediante el pago de un peaje, así como la progresiva libertad de contratación y elección de suministrador por parte de los clientes finales.

Asimismo, a nivel europeo se impulsó el paso de un régimen de tarifas reguladas a uno de mercado. Este paso se consolidaría en España en 2009, cuando desaparecie-

ron por completo las tarifas integrales a la par que el Gobierno, amparado por las directrices europeas, creó la tarifa de último recurso, imponiendo a algunas empresas obligaciones de servicio universal con el objeto de garantizar la protección de determinados colectivos.

Los países que han llegado más lejos en la liberalización de sus mercados eléctricos han terminado por abolir por completo las tarifas reguladas. Es el caso de los países nórdicos o el Reino Unido. En estos casos, el regulador considera que la competencia en el mercado es suficiente para garantizar que hasta los consumidores más vulnerables pueden acceder a un suministro eléctrico a precios competitivos, de modo que no es necesario protegerlos ofreciéndoles una tarifa por defecto. Si esto se tradujera a nuestro país, los más de 27 millones de consumidores existentes deberían pactar con los proveedores (en este caso con los comercializadores) sus contratos de suministro, sin ningún tipo de intervención administrativa.

La regulación del sector eléctrico español ha avanzado un gran trecho en el camino a la plena liberalización. Sin embargo, a pesar

de los avances, no ha sabido desprenderse de los restos regulatorios del pasado que obstaculizan el desarrollo de un mercado eficiente de la energía. El sistema «híbrido» de regulación existente hoy en día en el sector eléctrico está lleno de inconsistencias: por un lado, se promueve la creación de mercados y la libre entrada de agentes y por otro se limita su papel y por tanto no se transmiten señales de eficiencia ni a los nuevos entrantes ni a los consumidores.

En el caso español, el Gobierno y el regulador han optado por establecer de manera transitoria las salvaguardas necesarias para evitar que el paso de un sistema regulado a uno liberalizado pueda tener consecuencias adversas en algún colectivo. Para ello, haciendo uso de la habilitación concedida por la Directiva a los Gobiernos para imponer a las empresas obligaciones de servicio universal para ciertos colectivos (domésticos y pequeñas empresas) se establece una tarifa refugio, que se ha llamado Tarifa de Último Recurso (ahora Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor), e incluso dentro de ella se ha creado la figura del bono social, que beneficia de manera muy clara con un descuento de un 25% respecto a la tarifa regulada a unos dos millones y

medio de hogares pertenecientes a los colectivos más vulnerables económicamente.

Nos encontramos en un momento crucial. El sistema eléctrico acaba de someterse a una profunda reforma en prácticamente todas sus actividades, pero un aspecto clave en cualquier reforma del sector eléctrico debería ser la promoción de la competencia en los segmentos competitivos, y en esa tarea se ha perdido de nuevo una gran oportunidad.

La reforma y la liberalización

Desde finales del año 2011 el Gobierno viene adoptando una serie de medidas para solventar el problema del déficit tarifario en el sistema eléctrico y garantizar su sostenibilidad en el futuro. La mayor parte de las medidas adoptadas en esta reforma se han basado en una racionalización de los costes del sistema eléctrico. El pasado mes de julio del año 2013 se anunció un paquete normativo que incluía una serie de medidas que afectaban a prácticamente todas las actividades del sector eléctrico. En relación al suministro, e incumpliendo las expectativas del sector, las propuestas normativas no planteaban, ni siquiera anticipaban, una hoja de ruta para alcanzar la liberalización completa del mercado minorista de electricidad. La mayor parte de las medidas propuestas en este ámbito intentan solventar las lagunas regulatorias relativas a los procesos que rigen la interacción entre las empresas suministradoras y distribuidoras en los procesos de cambio de comercializador, la definición de los consumidores vulnerables, la protección de comercializadores o distribuidores ante la creciente morosidad, la lucha contra el fraude, la definición de procedimientos más ágiles de gestión de reclamaciones, así como una definición actualizada de los derechos y obligaciones de comercializadores y consumidores.

En cuanto a la nueva regulación del suministro, los recientes cambios introducidos en la nueva Ley del Sector Eléctrico son puramente formales, pues sustituyen el concepto de comercialización de último recurso por comercialización de referencia y la antigua Tarifa de Último Recurso pasa a denominarse Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor. El Real Decreto 216/2014 que desarrolla un nuevo sistema de fijación de precios regulados para el suministro a los clientes con derecho a acogerse al precio voluntario para el pequeño consumidor tampoco supone un cambio estructural relevante, pues modifica únicamente la metodología de determinación de la componente del coste de energía, que afecta únicamente al 20% de la factura total del consumidor, sustituyendo el precio resultante de la subasta CESUR por la señal de precios horaria del mercado eléctrico mayorista.

En definitiva, quedan pendientes gran parte de los cambios estructurales que requiere el mercado minorista, y para ello consideramos que es necesario desarrollar una hoja de ruta que contemple los siguientes aspectos:

1. Liberalización plena del suministro eléctrico en baja tensión.
2. Restaurar la competitividad y la eficiencia en los precios finales de la electricidad.
3. Revisión del marco regulatorio de la comercialización de referencia.
4. Situar al cliente en el centro de la actividad de las empresas.

Liberalización, ¿por qué?

En dos líneas, la liberalización supone el incremento de la competencia y la traslación

de las ganancias de eficiencia a los precios para el consumidor final. Con un enfoque teórico, la liberalización y la apertura en un mercado como el que nos ocupa traería consigo una serie de beneficios, entre ellos:

- a) Mayor eficiencia en la asignación. Las señales económicas que genera el mercado ofrecen la información adecuada para que los inversores tomen decisiones correctas. El mercado se regula automáticamente, ya que, la libertad de entrada en una situación de niveles extraordinarios de beneficios atraería a nuevos actores, lo que, a medio plazo, reduciría los beneficios hasta niveles razonables. De hecho, simplemente esta amenaza de entrada disciplina los precios del mercado.
- b) 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 comercializadores reduzcan sus costes. La presión competitiva induce una gestión eficiente de las actividades de comercialización.
- c) Mayor eficiencia dinámica. La liberalización genera incentivos a desarrollar nuevos servicios y propuestas de valor que se ajusten a las preferencias de los clientes. Los nuevos productos y servicios, con distintas opcionalidades, permiten a los comercializadores gestionar de manera eficiente los riesgos de mercado (riesgo de precio, riesgo de volumen, etc.). Los consumidores, por su parte, acceden a un menú de formas contractuales más extenso y mejor enfocado a sus necesidades.

En este contexto, las empresas suministradoras de energía se encuentran en un proceso

de transformación de su propia misión, ampliando su alcance a la resolución de las necesidades energéticas de sus clientes. Y este cambio de mentalidad no es sencillo, pues requiere una evolución de la cultura tradicional que identifica a los clientes como “abonados” a un nuevo modelo orientado a la provisión de servicios energéticos y la innovación tecnológica que sitúe al cliente y sus necesidades en el centro de la actividad.

Tenemos numerosos ejemplos en mercados eléctricos minoristas de otros países europeos y también en otros sectores. Si analizamos la estructura de mercado del segmento residencial en países como Alemania o Reino Unido, donde existe una plena liberalización, encontramos que existe un mayor rango de ofertas respecto a mercados regulados, lo que implica un mayor potencial de ahorro y un fuerte crecimiento del número de compañías suministradoras con propuestas de valor diferenciadas.

Y la competencia genera dinamismo en el mercado. Como ejemplo, en Alemania la tasa de *switching* se ha incrementado de forma exponencial desde valores cercanos al 10% antes del proceso de liberalización hasta casi el 35% en el año 2013.

De igual modo este efecto se observa en otros mercados, como el de las telecomunicaciones, donde los operadores con red propia han reducido sus tarifas por la presión competitiva, los operadores móviles han creado un segmento *low cost* con elevada eficiencia comercial y los operadores fijos han entrado también en el mercado aportando valor con ofertas combinadas.

El momento es oportuno

El factor oportunidad juega un papel importante a la hora de abordar un proceso de estas características y debe conjugar

una situación de mercado adecuada, una voluntad política firme y una situación de estabilidad regulatoria y económica.

La evolución de los principales indicadores del mercado minorista eléctrico en los últimos años permite ser optimista y lo coloca en una ventajosa posición de partida para afrontar el proceso liberalizador. Según los datos del último informe de supervisión del mercado minorista publicado por la CNMC, a finales de 2013 el 43% de los puntos de suministro y el 83% del volumen de energía son suministrados por un comercializador libre. Si se comparan estos valores con los registrados un año antes (35% en número de suministros y 80% en volumen de energía), se observa un continuo avance en el proceso de libre elección del comercializador. Desde el año 2009 se ha producido una migración progresiva al mercado libre de los clientes con derecho a acogerse a la tarifa regulada. Además, un 40% de los consumidores con derecho a TUR (44% medido en términos de energía) se encuentra suministrado por un comercializador libre, lo que representa un incremento de 8 puntos básicos (7 puntos básicos en términos de energía) respecto a la cuota del año anterior. En este sentido la tasa de cambio de comercializador en 2013, uno de los principales indicadores del grado de dinamismo y competencia en el mercado, se sitúa en el 12% para los clientes con derecho a TUR, mientras que para los que no tiene derecho se sitúa en el 17%. El grado de fidelización, que indica el porcentaje de clientes suministrado por un comercializador del mismo grupo empresarial que el distribuidor de su zona, también ha disminuido, lo que implica un aumento de la penetración de otros comercializadores en zonas donde el suministro estaba históricamente asociado a otras empresas. Y por último, el grado de concentración en el segmento residencial liberalizado también ha disminuido en los últimos años. En la actualidad, existen

3 comercializadores con una cuota superior al 10%, y ninguna de las 3 supera el 50% de cuota de mercado. Este grado de concentración supone para el regulador español una de las principales trabas para acometer el proceso de liberalización.

No obstante, ante este argumento caben dos apreciaciones importantes:

- Por un lado, otros mercados europeos plenamente liberalizados partían de situaciones con un grado de competencia menor, y ha sido precisamente la apertura a los nuevos entrantes la que ha provocado un incremento de competencia y una redistribución de cuotas de mercado.
- La existencia de una tarifa regulada subvencionada provoca inevitablemente una menor actividad en este segmento, lo que se traduce en una menor captación por los nuevos comercializadores.

El necesario compromiso político

La voluntad política para iniciar el proceso es importante, y para ello, consumidores, gobernantes e industria deben ir en el mismo barco. Es necesario el diseño de una política energética a medio y largo plazo que establezca claramente cuáles deben ser los principios básicos que rijan el sistema energético en los próximos años, que permita dar cumplimiento a los objetivos europeos en 2020 y anticipe un marco para su continuidad en 2030.

Los gobiernos deben garantizar que los precios de la energía sean competitivos para las industrias y las familias, y que las empresas dispongan de un marco regulatorio y jurídico estable que proporcione las señales adecuadas para la realización de sus inversiones. Las compañías debemos ser protagonistas en esta transición de modelo

energético y ser capaces de ofrecer a nuestros clientes nuevos productos y servicios adaptados a sus necesidades, abandonando progresivamente el entorno de complejidad regulatoria, incertidumbre política y falta de transparencia. Hay que escapar del clima de tensión y desconfianza con la administración y trabajar para cambiar la percepción de las empresas energéticas por parte la opinión pública. Además, las incipientes señales de recuperación económica generan un clima propicio, para que, una vez adoptadas las medidas más drásticas en el sector, comencemos a pensar en su diseño para el futuro.

¿Y qué piensa el consumidor? Pues parece claro que, según las diferentes encuestas y estudios de mercado, el consumidor español está descontento con su suministrador eléctrico. Los resultados del estudio *Monitoring consumer markets in the European Union (20 November 2012)* muestran que el mercado eléctrico se sitúa entre los 5 mercados peor valorados por los europeos. Además, la valoración difiere mucho entre países, presentando los países del sur de Europa una valoración más pobre, y aunque los datos han evolucionado positivamente en los últimos años, el grado de satisfacción sigue siendo uno de los aspectos con mayor potencial de mejora. Y en estos resultados todas las partes involucradas tenemos nuestro grado de responsabilidad. Las empresas, las administraciones responsables de los cambios regulatorios permanentes, la falta de políticas de comunicación y la inherente complejidad del sector han contribuido a crear un clima de insatisfacción y descontento de los clientes, agravado con la situación de crisis económica general.

La tarea de cambio no será sencilla, pero no vamos a cejar en el empeño. Por un lado las empresas debemos orientar todas y cada

una de nuestras acciones a incrementar la satisfacción del cliente y la calidad de servicio, escuchándole y proponiéndole soluciones específicas a su medida a través de la creatividad y de la innovación tecnológica. Por otro, los políticos y reguladores deben considerar en sus decisiones que muchos de los cambios regulatorios tienen gran impacto en los procesos operativos de las empresas, los cuales afectan a millones de clientes.

Estos datos demuestran que un afán excesivo de protección y regulación no es sinónimo de satisfacción. De hecho, los datos en los principales mercados europeos evidencian que los clientes en mercados regulados están más insatisfechos con el funcionamiento del sector eléctrico en sus respectivos países.

Precios y competitividad. La clave

Para comprender por qué el precio final de la electricidad en España se ha encarecido en los últimos años y se ha situado por encima de la media de la UE, es necesario analizar el problema con enfoque europeo. La crisis económica ha situado a la competitividad en el punto de mira de todos los sectores, incluido el energético. Los precios de la energía han experimentado un fuerte crecimiento en Europa. Hoy la electricidad cuesta el doble en Europa que en Estados Unidos. ¿Qué está ocurriendo? Sin ánimo de entrar en análisis complejos, dos pueden ser las principales razones:

- Como en todos los sectores, la crisis ha golpeado la demanda de electricidad y gas, lo que ha provocado una mayor dificultad de recuperar los costes de las actividades presentes en la cadena de valor. Un buen ejemplo es la administración pública: la caída del consumo ha provocado una caída en la actividad económica y en

el empleo, lo que ha reducido los ingresos del Estado para garantizar los servicios públicos. En el sector eléctrico este efecto de caída de la demanda, ha provocado un incremento de la componente regulada de los precios para equilibrar la recaudación.

- Por otro lado, las tasas, impuestos y costes derivados de la política energética europea se han convertido en una pesada losa para los consumidores. La apuesta europea por un modelo energético bajo en carbono se ha traducido en un desarrollo de las energías renovables, en algunos casos sin el control adecuado, que ha incrementado sustancialmente la factura energética. Debe evitarse convertir al sector energético, uno de los motores de la economía en Europa, en una palanca recurrente para gestionar el déficit público. En este sentido el aumento de los impuestos, tributos y tasas que gravan las actividades energéticas ha provocado un notable incremento en los precios eléctricos.

En España el diagnóstico es muy similar, y hasta ahora, las soluciones se han centrado principalmente en cargar sobre las empresas energéticas los desajustes financieros de nuestro sistema eléctrico. No puede ser la única solución. Para afrontar una liberalización con garantías es necesario rediseñar la estructura de costes del sistema y precios de la energía, de modo que, por una parte, el consumidor energético haga frente a los costes de generación, transporte, distribución y suministro y no se convierta en pagador de políticas territoriales, incentivos de políticas ambientales que repercuten en todos los ciudadanos o políticas sociales.

Por otra parte, los precios de la energía deben proporcionar señales de eficiencia para los consumidores, de modo que les incentiven a adoptar hábitos de ahorro y patrones

de consumo más eficientes. Una energía subvencionada que no refleje fielmente sus costes puede inducir al despilfarro energético, algo no deseable desde el punto de vista económico y medioambiental.

En los últimos años se han lanzado numerosos mensajes en relación a la falta de competitividad de los precios eléctricos en España, en comparación con el resto de países europeos. A veces las estadísticas no reflejan fielmente la realidad. Y la realidad objetiva es que en España los precios de la energía en el mercado mayorista son unos de los más competitivos de Europa, lo que evidencia la existencia de un sistema de generación eficiente, no sólo desde el punto de vista económico, sino también medioambiental y tecnológico, y además, los costes necesarios para transportar y distribuir la electricidad se encuentran por debajo de la media de la Unión Europea.

El estudio sobre precios de la electricidad de Eurelectric de este año pone claramente de manifiesto este efecto. La principal conclusión es que, excluyendo la componente de *tasas y cargos*, los precios de la electricidad en España se sitúan por debajo de la media de la Unión Europea, lo que evidencia la eficiencia y competitividad de nuestro sistema.

Podemos decir que desde el punto de vista técnico contamos con todos los elementos para que nuestro sistema eléctrico sea eficiente, diversificado, fiable y permita ofrecer una buena calidad de suministro al consumidor final. Pero está perdiendo competitividad debido a sus particularidades y las decisiones políticas adoptadas en torno al mismo, que desde mi punto de vista, son:

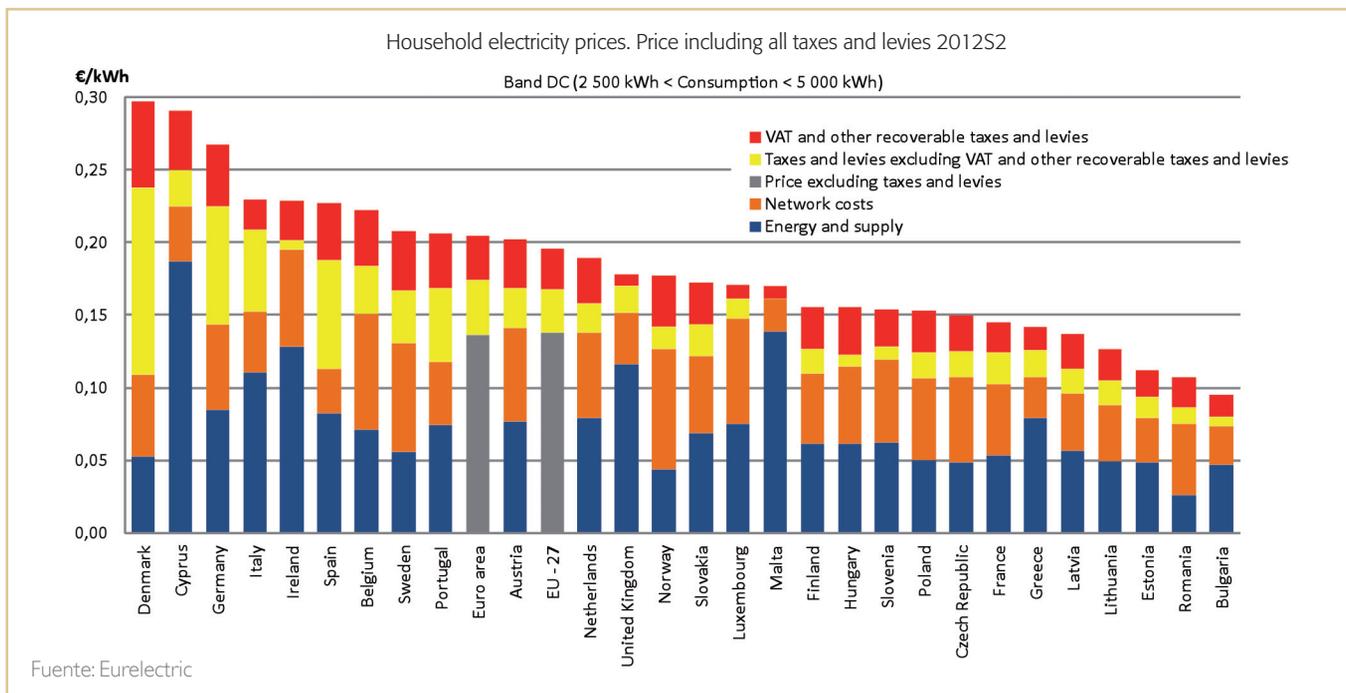
- El desarrollo no planificado de tecnologías de producción renovable inmaduras.

- La inclusión en la tarifa eléctrica de costes vinculados a las políticas energéticas de los distintos gobiernos.
- La excesiva carga fiscal e impositiva en la tarifa eléctrica.
- La inclusión de costes relacionados con políticas nacionales de cohesión territorial o políticas sociales.

La conjunción de estos factores, unido a la caída de la demanda en los últimos años, ha provocado la insostenibilidad económica del sistema eléctrico, lo que ha obligado al gobierno a acometer una revisión de todo el marco regulatorio sectorial.

El mensaje positivo es que disponemos de buenos y sólidos cimientos. Ahora falta desarrollar esas reformas de índole estructural que permitan volver a edificar con el

Gráfico 1. Precios de la electricidad de consumo doméstico



objetivo de alcanzar la competitividad de nuestro sistema y crear una economía donde la electrificación constituya uno de sus principales vectores de desarrollo.

La situación de la comercialización de referencia

La situación de la actividad de comercialización de referencia es un ejemplo claro de cómo ciertas decisiones regulatorias pueden afectar los intereses económicos de los agentes involucrados. En primer lugar, la comercialización de referencia, antigua comercialización de último recurso, fue concebida en el año 2009, como su propio nombre indicaba, como una actividad regulada que atendiera en un período de transición antes de la plena liberalización a aquellos consumidores con características especiales que no encontrarán una oferta adecuada en el mercado libre. Pero hemos pasado del concepto de tarifa refugio al de tarifa universal. La sucesión de acontecimientos posteriores con la irrupción de la crisis económica y el advenimiento de señales de insostenibilidad económica del sistema comentadas anteriormente, provocaron la permanencia y continuidad de un sistema que supone una subvención en la tarifa para casi 16 millones de consumidores.

Por tanto, parecía razonable que al menos durante una primera etapa, siguiera existiendo una tarifa «por defecto» regulada para aquellos consumidores que no hubieran ejercido su derecho a elegir. No obstante, esa tarifa no debiera frenar, sino empujar el desarrollo del mercado competitivo. Una tarifa regulada por debajo de los precios del mercado, como ocurre en el caso de España, hace inviable la entrada de competidores pues elimina todo incentivo para que el consumidor busque otros proveedores. En el Reino Unido, cuando se inició la apertura del mercado minorista se estableció un

precio máximo a las tarifas de los antiguos monopolios. El sistema de precios máximos se relajó gradualmente hasta su completa desaparición en abril de 2002 cuando el regulador consideró que ya existía suficiente competencia. Es decir, cuando una proporción significativa de consumidores había cambiado de proveedor y no parecía necesario mantener un precio máximo para proteger al consumidor.

En nuestro país esta tarifa se mantiene, y además, los criterios para su establecimiento están creando un serio quebranto económico para los comercializadores obligados al suministro bajo esta modalidad. Además de la insuficiencia del actual margen comercial regulado establecido en las tarifas, su estructura basada en un ingreso dependiente de la potencia contratada, ha provocado una disminución significativa de ingresos para los comercializadores desde el año 2009. Aquellos clientes con mayores potencias contratadas y por tanto más rentables, han migrado progresivamente al mercado libre, mientras que la estructura de costes predominantemente fijos (entre el 40 y el 50% de los costes de la actividad) impide su adaptación a la nueva situación de la cartera. Como punto adicional es importante destacar que, desde el año 2009, el margen comercial no ha sido revisado, caso único en todas las actividades reguladas del sector eléctrico y gasista, y es discriminatorio respecto a parámetros equivalentes en mercados similares como la comercialización de último recurso en el sector gasista.

Desde una perspectiva europea ésta es una situación que va en contra de los postulados de la Comisión en materia de política económica y energética. Además, en un ejercicio de investigación no he sido capaz de encontrar ninguna referencia comparable en Europa. En general, en mercados regulados o en

transición hacia la liberalización, los marcos regulatorios han desarrollado metodologías de retribución comercial basadas en reconocimiento de costes a partir de estándares de eficiencia e incentivos de calidad de servicio, asegurando rentabilidades razonables en consonancia con el riesgo de la actividad y evitando distorsiones con los segmentos plenamente liberalizados.

Precisamente esta distorsión es el otro gran problema. La imposibilidad de competir para los comercializadores en mercado libre con la tarifa regulada reduce la presión competitiva sobre este segmento, menos atractivo para nuevos agentes. En estas condiciones, ni los consumidores querrán cambiar de proveedor, ni habrá proveedores queriendo ofrecer este servicio. Además, la disociación de los precios al consumidor y los precios de mercado podría provocar la asfixia de los proveedores, tal y como ocurrió en California en 2001 cuando, como consecuencia de los altos precios mayoristas y de la imposibilidad de trasladar el incremento del precio a los consumidores, varios proveedores quebraron y el sistema se colapsó. En España, tal asfixia no es probable que ocurra de manera generalizada por la integración vertical de los comercializadores con los generadores, pero sí que impediría el acceso al mercado de comercializadores independientes al ser el margen de operación nulo o incluso negativo.

Esta es la principal causa de que la evolución de la migración al mercado libre esté siendo muy lenta y el índice de concentración en este segmento mayor que en otros segmentos como el de PYMES o consumidores industriales.

Por ello, la hoja de ruta del proceso de liberalización debe contemplar como uno de sus puntos el diseño de metodología

de remuneración de la comercialización de referencia basado en 3 principios fundamentales:

- Identificar los costes operativos, las variables inductoras de los mismos y diseñar parámetros retributivos basados en estándares de eficiencia
- Considerar las relevantes economías de escala en la determinación de la metodología retributiva del espectro de comercializadores de referencia.
- Establecer una rentabilidad razonable acorde con el riesgo de la actividad.

- Minimizar las distorsiones tarifarias con el mercado libre.

El consumidor es el centro de la actividad

Como conclusión, las empresas suministradoras de electricidad se enfrentan al reto de conjugar el carácter básico y universal de su servicio con unos altos niveles requeridos de calidad y fiabilidad en un mercado donde el consumidor es cada vez más exigente y su capacidad y libertad de elección, mayor. En este contexto las compañías debemos liderar el cambio hacia un mar-

co de relación con nuestros clientes donde escuchar e identificar sus necesidades es fundamental. Mayor variedad de productos, asesoramiento energético, orientación a la eficiencia, claridad en la información y la facturación, precios competitivos, innovación tecnológica y confianza para establecer relaciones a largo plazo. Estos son los vectores que definirán nuestros objetivos en este mundo energético cambiante, y sólo podremos desarrollarlos en un mercado plenamente liberalizado. ■