

LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIA DEL SECTOR ELÉCTRICO EN 1998

Miguel Ángel FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ *

Economista y abogado

1. LOS PROBLEMAS DE UN MODELO DE DESREGULACIÓN SIN COMPETENCIA

Los problemas de competencia del sector eléctrico español son estructurales y no coyunturales. Por ello, para que puedan entenderse los problemas de competencia que se han planteado en un año —en 1998— hay que describir, aunque sea brevemente, los problemas que afectan a su estructura, puesto que son los que explican determinadas conductas y son el origen de todos los problemas de competencia más importantes del sector.

Lo primero que hay que decir, para ser más comprensivo con los errores que se han cometido en España, es que la desregulación del sector eléctrico es una moda relativamente reciente y que todavía se ha implantado en pocos países del mundo. Para comprobarlo basta con recordar que las primeras experiencias —las de Noruega e Inglaterra— nacieron a principios de los años noventa, y que, en un país tan partidario de la empresa privada, del mercado y de la competencia como Estados Unidos, todavía casi la mitad de sus Estados no han introducido competencia en el sector eléctrico en el nivel minorista.

Por ello, se puede decir con un cierto orgullo que España, que empezó este proceso de liberalización en 1994 con la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional y lo continuó y desarrolló con la Ley del Sector Eléctrico de 1997, ha dado pasos adelante en la desregulación del sector eléctrico bastante por delante de otros países. Por primera vez, en un proceso de flexibilización de un mercado, España no ha formado parte del pelotón de los países más atrasados.

* Este artículo debe casi todo a los que trabajan en la CNSE, pero especialmente a Raúl YUNTA e Isabel SÁNCHEZ.

Los procesos de introducción de competencia en el sector eléctrico han exigido en todos los países unas políticas similares. Por un lado, la «privatización» de las empresas; por otro, la «liberalización», que consiste en permitir que cualquier oferente tenga la posibilidad de ofrecer sus productos y que los consumidores tengan la posibilidad de elegir entre los distintos oferentes; y, en tercer lugar, pero no en el último, pues esta política es esencial en los sectores de redes que han vivido mucho tiempo bajo el monopolio, la política de «reestructuración», esto es, la que se ocupa de tomar las medidas necesarias —cambiar la estructura heredada— para que haya competencia y rivalidad suficiente. Para conseguir que haya competencia en estos sectores de redes y tradicionalmente monopolistas, es fundamental la reestructuración, tanto horizontal, para que haya un número de rivales suficientes, como vertical, para impedir que surjan problemas de posición de dominio, ya que, dado que siempre subsisten algunas actividades monopolísticas, hay que evitar que contaminen al resto. Es tan importante esta tercera política, que la literatura anglosajona utiliza el término «restructuring» y no los de «liberalization» o «deregulation», cuando se refiere a la introducción de competencia en el sector eléctrico.

Pues bien, aunque España arrancó pronto en el proceso de introducción de mercado en el sector eléctrico, ha dejado esta tarea a medias, sin terminar. En lo que se refiere a los dos primeros grupos de políticas hay que decir que las medidas adoptadas han ido todas en la dirección correcta. Así, en cuanto a la *privatización*, podemos constatar que hoy todas las empresas eléctricas españolas —excepto Red Eléctrica, y ello es justificable, están completamente privatizadas—. Este proceso se inició en el año 1988 y ha acabado precisamente en el año que estudiamos —1998— con la privatización total de Endesa. Cosa distinta es la forma muy discutible en que se ha hecho la privatización, ya que en el corto plazo no se ha conseguido uno de los objetivos esenciales de la privatización, como es la desvinculación de la dirección de las empresas del poder político, pero es evidente que, en el largo plazo, la total privatización del sector eléctrico favorecerá el buen funcionamiento del mercado. Aunque este efecto llegue más tarde que si la privatización se hubiera hecho sin «prácticas mediterráneas» (para utilizar la terminología del *The Economist*) es evidente que a la larga, se acabará produciendo la separación de reguladores y regulados, y esto es muy importante para una adecuada regulación del sector.

En lo que se refiere a la *liberalización*, esto es, a la política por la cual se deja a oferentes y demandantes la libertad de elegir, también los pasos que se han dado han sido importantes. En 1994, la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico se adelantó a la directiva europea y estableció un modelo basado en lo que era entonces el proyecto de esa directiva, manteniendo una parte del sistema bajo el régimen de monopolio, pero permitiendo la introducción de un sistema totalmente liberalizado. En esta Ley se establecieron algunos de los pilares de la

regulación para un sistema liberalizado: la creación de un órgano regulador independiente, la separación de actividades, el acceso de terceros a la red, la operación del sistema y del transporte por una empresa independiente de las generadoras, etc. Tres años después, la Ley de 1997 no sólo mantuvo todos estos elementos, sino que introdujo un modelo más avanzado que el de la directiva europea, organizando un mercado al por mayor que suprimía la dualidad de regímenes, con lo que dio otro paso de gran importancia en el proceso de desregulación del sector.

Pero con estas medidas de privatización y liberalización, aún siendo importantes, acabaron los avances. Desgraciadamente, España no se ha atrevido todavía a introducir competencia en el sector eléctrico, con lo cual las ventajas de la privatización y de la liberalización pueden no llegar a los consumidores. No se ha hecho ninguna reestructuración horizontal, —incluso se ha dado marcha atrás—, con lo cual se ha dejado un inmenso poder de mercado a dos empresas que, en el momento que quisieran, podrían utilizarlo en perjuicio de los consumidores.

En lo que se refiere a la reestructuración vertical, la existencia de Red Eléctrica ha permitido que, sin necesidad de hacer grandes cirugías, España pueda contar con un operador del sistema independiente o, al menos, parcialmente independiente —ya que todavía subsiste un 40 por 100 de intereses eléctricos en su accionariado— lo que supone, cuando se compara con otros países europeos que todavía no cuentan con operadores de sistemas independientes, que en este aspecto también España está por delante. Es paradójico que una medida —la creación de REE en 1984— que se tomó con la finalidad de mejorar la planificación centralizada, se haya convertido en uno de los grandes activos de España a la hora de liberalizar el sector.

Sin embargo, en lo que se refiere a la separación de actividades de distribución y generación, la legislación española no ha obligado a separar los intereses de unas y otras actividades, sino que se ha quedado en la mera separación jurídica, lo cual abre la puerta a numerosos problemas derivados de la integración vertical, como los abusos de posición dominante que luego se mencionarán.

En mi opinión, la elección por parte de España —y de la Europa continental— de este modelo de desregulación del sector eléctrico que piensa que es posible que funcione la economía de mercado sin necesidad de que haya competencia, que cree que para que funcione la economía de mercado basta simplemente con la privatización y la liberalización, es un error que algún día habrá que corregir. En España probablemente se necesitará aprobar una tercera Ley eléctrica. El caso de España es especialmente peculiar porque los otros países europeos continúan con regímenes de monopolio, y sólo a regañadientes aplican los mínimos exigidos por la Directiva, pero España es el único caso de un país que habiendo querido introducir mecanismos de mercado, no sólo no se ha preocupado de la competencia, sino que incluso, como luego veremos, ha mantenido una política activa en contra de la misma.

2. LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES MÁS IMPORTANTES: LA ESCASEZ DE CONEXIONES INTERNACIONALES, LA CONCENTRACIÓN HORIZONTAL EN EL MERCADO Y LA INTEGRACIÓN VERTICAL

La clave de la mayoría de los procesos de liberalización que se han llevado a cabo en España y en todo el mundo se encuentra en la liberalización del comercio internacional. El comercio internacional es el gran liberalizador, pero, desgraciadamente, en el sector eléctrico en España, éste es un instrumento imposible de utilizar por razones físicas, por la falta de redes de transporte.

En la mayoría de los sectores productivos basta con suprimir las trabas al comercio para que se produzca el nivel de intercambio internacional que los agentes consideren que les interesa realizar. En estos casos, las limitaciones a la capacidad de intercambio son legales y no físicas, y así basta con suprimir barreras legales para que el comercio internacional juegue su excelente papel de introducir competencia. En el caso de la electricidad, debido a una larga historia de monopolios que se reparten los territorios, las empresas operan, en general, separadas por países, y la capacidad de intercambio se ha limitado prácticamente a lo exigible por razones de seguridad, con lo cual no hay suficiente capacidad de intercambio para el comercio. En el caso de España, este problema de falta de capacidad para que exista comercio es aún más grave que en otros países europeos, hasta tal punto que se puede decir que España está aislada de Europa desde el punto de vista eléctrico. La propia Inglaterra tiene una mayor capacidad de conexión que España, con lo que se puede decir que, eléctricamente, España es más isla que Inglaterra. Para hacerse una idea del problema, baste recordar que la capacidad de intercambio nominal máxima entre España y Francia (y, por tanto, con el resto del continente europeo) representa del orden del 4 por 100 de la demanda punta.

Este aislamiento del mercado español es el que agrava el problema de la concentración horizontal en la generación, que al dar un poder de mercado del orden del 80 por 100 a las dos empresas más importantes lo convierte en el problema de competencia número uno del sector eléctrico español. La concentración que existe hoy en España hace imposible que pueda funcionar el mercado de producción y, en la medida en que los riesgos de precio de ese mercado no son objetivos, se hace imposible que los comercializadores independientes puedan cubrirse, con lo cual la comercialización también queda en manos de las mismas empresas que, además, como no se han tomado medidas de desintegración vertical, son, asimismo, las dueñas de las redes de distribución.

En España no sólo no se han tomado medidas para mitigar los problemas de concentración horizontal —como la «*divestiture*» (obligación de vender activos), que ha sido la medida normal adoptada en los Estados

Unidos en estos casos— que podrían haber permitido una estructura de producción en la que existiera la rivalidad, sino que incluso se ha adoptado una política activa de concentración, de reestructuración en sentido inverso, de disminuir la rivalidad. La forma en que se ha llevado a cabo la privatización de las empresas eléctricas públicas ha supuesto un proceso de concentración empresarial o, si se quiere ver de otra forma, de desaparición del tejido empresarial eléctrico que había en España. Han desaparecido como entidades empresariales independientes Sevillana, Fecsa, Enher, etc., integrándose todas en un solo grupo empresarial. La CNSE se opuso en su momento a esta operación, aunque con poco éxito, ya que el legislador dejó las decisiones finales sobre estos asuntos de concentración en el Ministerio de Industria y en el gobierno.

Estas concentraciones han creado un problema no sólo para el funcionamiento adecuado del mercado de la generación, como ya se ha indicado, sino también para la mejor regulación de la distribución, en la medida en que se ha privado al regulador de la única posibilidad de comprobar si la regulación de este sector es adecuada, ya que no podrá hacer comparaciones entre la eficiencia de las diferentes empresas de distribución. Se ha perdido lo que se suele llamar «*competencia referencial*». Piénsese que un país como Inglaterra no ha aceptado tener empresas distribuidoras de más de tres millones de clientes, cuando aquí el Grupo Iberdrola puede tener del orden de siete millones y el Grupo Endesa del orden de diez millones de clientes.

La falta de sensibilidad hacia estos problemas de estructura se observa también en otros aspectos menores. Por ejemplo, al no establecer ninguna limitación, la mayoría de las nuevas centrales de generación van a construirse por los actuales monopolios, con lo cual la posición dominante de éstos se verá reforzada en el futuro si estos proyectos no quedan simplemente en una amenaza a los nuevos entrantes, sino que se convierten en realidad.

En lo que se refiere a la integración vertical, España ha resuelto razonablemente los posibles problemas que pudiera plantear el transporte gracias al acceso regulado de terceros a la red y a la existencia de Red Eléctrica que actúa como operador del sistema. Sin embargo, en lo que se refiere a la distribución, la normativa española no sólo permite que dentro de un mismo grupo haya actividades monopolísticas y actividades en competencia, sino que no ha previsto ninguna medida para evitar los problemas que este conflicto de intereses plantea. Así, por ejemplo, no se ha exigido que no se pueda comercializar en las zonas donde se distribuye, ni se ha garantizado que toda la información de los consumidores de las empresas distribuidoras pase a todos sus competidores. Tampoco se ha exigido que no se utilicen las marcas de las distribuidoras en la comercialización, ni se ha asegurado el acceso de los equipos de medida al conjunto de los comercializadores, por citar algunas de las numerosas cuestiones que habría que regular para impedir abusos de posición de

dominio debidos a la integración vertical siempre que, como sucede en España, esa integración vertical no esté prohibida.

3. PROBLEMAS CONCRETOS DURANTE 1998

Como se ha señalado, los problemas estructurales hacen imposible el funcionamiento, en régimen de competencia, del mercado eléctrico en España. Examinemos en primer lugar lo que ha sucedido en 1998 en el mercado mayorista. Podemos observar que el precio se ha situado en unas 4,80 pesetas, muy por encima del coste variable que es el que, en una situación de exceso de capacidad, debería haber determinado el precio en el mercado. Los cálculos elaborados por la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico llevan a pensar que la manipulación de los precios en el mercado ha llevado a que se fije un precio superior al que hubiera prevalecido de haber competencia. Pero, dada la extrema concentración del sector lo sorprendente no es que el precio sea alto, sino que las empresas no hayan utilizado su capacidad de manipulación para aumentar aún más ese precio, puesto que, con la estructura tan fuertemente concentrada, podrían haber elevado el precio mucho más de lo que lo han hecho.

Lo que explica esa conducta *«autocontenida»* de las empresas eléctricas es que todavía estas empresas, gracias a decisiones administrativas —los Decretos de tarifas— reciben cantidades muy superiores a las que obtendrían en un régimen de competencia, fundamentalmente a través de los conceptos de *«costes de transición a la competencia»* y de *«garantía de potencia»*. Por esto las empresas no están interesadas en subir más los precios del mercado a su favor, porque los recursos que obtienen fuera del mercado son tan ingentes —en 1998 recibieron unos 400.000 millones de pesetas— que cualquier intento de manipulación al alza del precio del mercado muy por encima del previsto en los acuerdos de 1996 —4,7 pesetas en el mercado más 1,3 pesetas por garantía de potencia—, iniciaría una reacción inmediata por parte del propio Ministerio de Industria y Energía. En definitiva, es como si hubiera un acuerdo no escrito entre regulador y regulados: tú ingresas unas cuantas centenas de miles de millones de pesetas al año, y a cambio no subes el precio en el mercado mayorista.

Es tal el beneficio que con el sistema actual siguen obteniendo las empresas eléctricas por parte de la regulación, que será muy difícil que en mucho tiempo emerjan los problemas de falta de competencia en el mercado de generación. Pero, a pesar de todo, ya en 1998 han aparecido algunos problemas.

Así por ejemplo, se observa que no sólo el nivel de precios obtenido en el mercado es alto, sino que no tiene ninguna relación con los costes de explotación ni con la demanda. Son obvias las alteraciones del orden de mérito económico en el despacho de las unidades generadoras y los precios no responden en absoluto a lo que deberían ser las causas que

ocasionarían sus variaciones, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda.

Otro aspecto que merece la pena mencionar es la utilización de posiciones dominantes en determinados submercados de generación. Donde más se ha observado este tipo de conductas es en la solución de restricciones y en la gestión de desvíos, y también en el mercado de regulación secundaria. En muchos casos se consideró que estos problemas se generaron por deficiencias de la propia regulación y la Comisión y el Ministerio intentaron corregir la regulación para evitar estos problemas. Pero en cuanto se resuelven estos problemas surgen otros porque la fuente importante de todos ellos no es tanto una deficiente regulación como los problemas de estructura.

Otro problema que subsiste todavía es la existencia de centrales compartidas por competidores. Y es que, además de los problemas de estructura heredados del monopolio, existe en el sistema español el problema adicional de que muchas de las centrales de producción tienen la propiedad compartida entre algunos de los cuatro monopolios. Esto, que es una situación impensable en cualquier mercado en competencia, es mucho más grave en un mercado como el eléctrico donde estas centrales ofrecen precios todos los días en el mercado mayorista de generación.

Estas centrales compartidas entre competidores es un asunto que sería denunciante ante los órganos de Defensa de la Competencia. Si la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico no lo comunicó al Servicio en 1998 es porque prefirió instar a las empresas eléctricas a que lo resolvieran en un plazo breve a través de ventas de sus participaciones. La CNSE les sugirió que al menos acabaran con esta situación en el caso de aquellas centrales que fijan precio, considerando —y esto es discutible— que el que haya centrales nucleares compartidas no tiene por qué afectar negativamente al mercado eléctrico. Durante 1998 han ido avanzando las negociaciones entre las empresas eléctricas, pero todavía no se ha tomado ninguna decisión al respecto.

Otro problema de competencia que surgió en 1998 fue el acuerdo estratégico entre EDP e Iberdrola. El día 29 de mayo de 1998 se difundieron varios comunicados de prensa relativos a los acuerdos entre Iberdrola y Electricidade de Portugal que, aparte de adquisiciones menores de intercambio de capital, suponían un acuerdo de cooperación del cual se hizo amplio eco la prensa. El asunto era interesante porque era la primera vez que la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico se enfrentaba a un acuerdo de este tipo, e inmediatamente, a la vista de que la empresa le negó la información del contenido de los citados acuerdos, el Consejo de Administración aprobó una circular para obtención de información relativa a dicho acuerdo. Inmediatamente después, Iberdrola y Electricidade de Portugal notificaron los acuerdos suscritos a la Comisión Europea, con lo cual el expediente pasó a ser examinado por la Comisión Europea y, a solicitud de Iberdrola, la CNSE acordó la suspensión de la circular relativa a la obtención de información sobre dicho acuerdo.

El acuerdo está todavía sometido a examen de la Comisión Europea, pero simplemente en base a la información que se ha dado a la prensa se puede decir que así como hay aspectos que no tienen mayor importancia como la cooperación en investigación o la inversión en el exterior, hay otros aspectos, como el de la comercialización conjunta, que pueden afectar gravemente a la competencia.

El aspecto más interesante de este asunto, es el de la delimitación del mercado relevante. Cuando, como se ha mencionado, se tienen unas interconexiones tan escasas, la importación no puede ser nunca una amenaza para los productores internos. Esta triste situación puede utilizarse para decir que los acuerdos que reducen la contestabilidad de la importación —como este acuerdo entre Iberdrola y EDP— no deberían ser perseguidos, por ser insignificantes sus efectos. Ésta es una cuestión de un enorme interés porque aun siendo insignificante la contestabilidad de la importación, es la única contestabilidad posible, y sería increíble que lo único que, por pequeño que sea, puede tener algún efecto pro-competencia, pudiera ser despreciado justamente por ser pequeños sus efectos.

La aplicación a este caso de la jurisprudencia de otras decisiones tomadas en otros mercados servirá de poco, porque, cuando en otros mercados hay un comercio insignificante, esto se puede aceptar como un signo de que hay dos mercados diferentes pero en el caso de la electricidad la insignificancia del comercio no se debe a las características del mercado, sino a la insignificancia de las conexiones y estas limitaciones físicas se explican justamente porque los monopolios no tenían ningún interés en comerciar y la capacidad de las interconexiones se ha construido al mínimo imprescindible para garantizar la seguridad.

El comercio de electricidad entre España y sus vecinos es insignificante pero ¿cuál es su explicación?, ¿es que son dos mercados distintos o es que el sector eléctrico ha vivido bajo el monopolio durante décadas y por eso el comercio es insignificante?

Si la decisión de la Comisión Europea fuera favorable a los aspectos más preocupantes del acuerdo entre las dos empresas, estaríamos ante el caso de un moribundo de sed en el desierto, que necesita por lo menos un vaso de agua para sobrevivir, y cuando alguien va a colocarle unas gotas de agua en su boca decide que es mejor no dárselas porque no va a servir para nada. Dadas las limitaciones físicas, no cabe esperar que el comercio internacional de energía eléctrica consiga resolver los problemas de competencia que tiene el mercado eléctrico español, pero ésta no es razón para guillotinarlo.

Esta decisión de la Comisión europea no sólo será interesante desde el punto de vista de la definición de mercado geográfico, sino también desde la de mercado de producto, porque uno de los aspectos más interesantes del sector eléctrico es que probablemente no hay un solo producto si no que hay muchísimos productos. No es lo mismo la electricidad

suministrada en un momento de demanda punta que en un momento de baja demanda. No es lo mismo la electricidad suministrada en un sitio que en otro, debido a las restricciones que se producen en la red, y por ello también esta decisión puede ser interesante desde este punto de vista. Finalmente, será muy interesante porque servirá de precedente a otros acuerdos que se podrían producir en el conjunto de Europa y que podrían acabar con los débiles movimientos hacia la competencia que se están iniciando en este momento en Europa.

Un problema es la soledad en la que está trabajando la Comisión Europea en este asunto y, en general, en todos los asuntos relacionados con la electricidad. En la mayoría de los otros asuntos de competencia la Comisión trabaja escuchando a los monopolistas, o los que hacen prácticas contra la competencia, pero también tiene sobre su mesa las presiones de los competidores y las de los consumidores. En el caso de la electricidad como todavía no hay competidores y los consumidores no han dispuesto todavía de capacidad de elegir, la Comisión Europea decidirá estos temas sin contar con las presiones de los intereses que están a favor de la competencia porque justamente porque no ha habido ni hay competencia tales intereses no existen ni están organizados. Posiblemente en el caso Iberdrola-EDP el único documento de que va a disponer la Comisión europea a favor de la competencia será el informe de la CNSE.

En el caso de la electricidad la balanza de la justicia está muy desequilibrada y haría bien la Comisión Europea en quitarse la venda en estos casos para darse cuenta de que en la resolución de estos expedientes sólo va a recibir los puntos de vista de los que están en contra de la competencia. Mucho más si, como sucede en el caso de este acuerdo, hay un respaldo por parte de los gobiernos. No estamos aquí precisamente ante una actitud como la del gobierno americano en los casos Microsoft o Intel, en la que los gobiernos están persiguiendo a las empresas y defendiendo a la competencia, sino todo lo contrario, es una situación en la que los gobiernos están respaldando este tipo de acuerdos.

El Acuerdo Gas Natural-Endesa es el otro importante acuerdo con problemas de competencia que se produjo en el sector eléctrico, en este caso en el sector energético, durante el año 1998. También fue ampliamente difundido en la prensa y contó con el respaldo del Ministerio de Industria y Energía favorables al mismo. En este caso la Comisión Eléctrica no tuvo que intervenir porque la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia solicitó inmediatamente información sobre dichos acuerdos y lo único que hizo la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico es ofrecerse a la Dirección General para realizar los informes que considerase necesarios. Todavía no se ha producido ninguna petición de informe y de momento sólo se está estudiando algún aspecto de concentración relativo a la distribución de gas.

El acuerdo es muy importante, ya que Endesa es el principal monopolista del sector eléctrico y Gas Natural es el único suministrador en

la práctica en el sector del gas, y si bien aspectos como los de construcciones conjuntas de centrales de gas podrían admitirse habría que ser absolutamente riguroso en cuanto a la operación y el mantenimiento de dichas centrales. Más importante aún es que todas las condiciones, precios, etc. que el monopolista Gas Natural otorgue a Endesa sean absolutamente conocidas y estén a disposición de cualquier otro competidor eléctrico de Endesa

El año 1998 se cerró con otro anuncio de prensa, el de la *«Inversión de ochenta y seis mil millones de pesetas en Repsol por parte de Endesa»*, decisión de nuevo apoyada por el Gobierno. Esto, junto con la concentración del BCH y el Banco de Santander, ha creado en España una telaraña de participaciones cruzadas que se puede ver en el gráfico adjunto, que no sólo afecta al sector de energía, sino también a otros como el de telecomunicaciones, y que es un motivo de gran preocupación porque, para que exista competencia, es necesario que haya intereses distintos compitiendo. Estos cruces de intereses pueden llevar a que no exista rivalidad y, por tanto, a que todos los intentos, políticas y declaraciones de liberalización queden en papel mojado.

Pero si el mercado de generación no funciona porque no hay competencia, tampoco funciona el mercado de comercialización según se ha apuntado en la introducción. Por un lado, la falta de medidas serias de desintegración vertical, bien estructurales—prohibiendo que las empresas que disfruten de monopolio natural puedan tener intereses en empresas sin competencia—, o bien—si se admite, como hace la legislación española, la compatibilidad de actividades—al menos algún otro tipo de medidas que mitigasen los problemas derivados de la integración vertical. La otra razón es que una de las funciones esenciales de los comercializadores—la de cubrir los riesgos—no es posible en un mercado manipulado.

Lo que es cierto es que los resultados, en lo que se refiere a la comercialización, son absolutamente descorazonadores. Si en el mercado de generación hemos comprobado que cuatro años después de permitir la instalación de nuevas centrales, la entrada de nuevos generadores es del 0 por 100, la entrada de comercializadoras independientes en el año 1998 fue del 0,0006 por 100 del total de la demanda negociada en el mercado. En 1999, gracias a medidas regulatorias como la reducción de las tarifas de peajes y la reducción de la garantía de potencia, se facilita la entrada en el mercado a numerosos consumidores. Pero ello no sirve para permitir la entrada de nuevos competidores en la comercialización: en los dos primeros meses de 1999 el porcentaje de las nuevas comercializadoras en el mercado era el 0,003 por 100, mientras que el de las comercializadoras de los monopolios era del 99,997 por 100.

Hubo también en 1998 un problema con la independencia del Operador del Mercado que merece la pena señalar. La independencia del Operador del Mercado de las empresas eléctricas es deseable porque los monopolios eléctricos no están interesados en el desarrollo del mercado, y por eso el legislador limitó a un 40 por 100 la representación

de las empresas eléctricas en su capital. Como se sabe, en Estados Unidos la participación de las empresas eléctricas en los operadores del mercado es nula, pues allí consideran que deben ser empresas u órganos absolutamente independientes de los generadores los que operen en el mercado. Pero es que, desgraciadamente, cuando se llevó a la práctica la privatización del Operador de Mercado, la SEPI dio exclusivamente siete días a los distintos agentes para que hicieran ofertas en la privatización, de tal forma que los monopolios eléctricos, que conocían dicha privatización, pues estaban en el Consejo de Red Eléctrica, coparon totalmente dicho 40 por 100, mientras que los consumidores sólo consiguieron un 1 por 100 del capital.

Esta forma de privatizar fue criticada por la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico y, posteriormente, en la Ley de Acompañamiento del Presupuesto para el año 1999, se introdujo un artículo que pudiera corregir esta situación en el futuro.

Finalmente, un asunto que merece la pena mencionar porque revela simbólicamente hasta qué punto el sector eléctrico vivía en 1998 todavía a espaldas a la competencia, es que tres años después de la aprobación de la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico, donde se introducía competencia en el sector eléctrico, la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico tuvo que realizar un informe, remitido a la Dirección de Defensa de la Competencia, señalando la necesidad de que se cambiaran los Estatutos de UNESA. Estos Estatutos fueron redactados durante los años cuarenta, durante el paroxismo del intervencionismo y la autarquía del régimen anterior y así, en mayo de 1998, todavía se podía leer en los Estatutos de UNESA frases como las de «... *coordinar la actuación de las empresas en sus relaciones con usuarios, autoproductores, fabricantes de equipos, proveedores de materias primas, etc.*» o «... *coordinar las actividades en materia de producción, programación de la explotación, explotación, control y seguimiento, transporte, distribución y planificación, etc.*», diez años después de aprobada la Ley de Defensa de la competencia y cuatro años después de que iniciara la liberalización con la aprobación de la LOSEN.

4. ¿QUÉ HACER?

La CNSE ha señalado en numerosos documentos e intervenciones que es fundamental resolver los problemas de estructura y, seguramente, será necesario, aprobar una tercera Ley eléctrica para que esto suceda. El problema mayor es que hoy no hay conciencia de que exista tal problema y la razón de esta ausencia de conciencia es que es tal la cantidad de dinero que están cobrando las empresas eléctricas por encima de lo que deben recibir por la prestación de sus servicios, que se puede ir reduciendo este dinero poco a poco para satisfacción del consumidor sin que llegue nadie a notar los problemas de la falta de competencia. Sólo cuando se supriman todos estos costes injustificados como los costes de transición

a la competencia, la garantía de potencia, etc., el consumidor empezará a observar los problemas que se derivan de una inadecuada estructura del mercado y, las consecuencias, de la falta de rivalidad y competencia efectiva.

En cuanto a las soluciones —para el día que se tome conciencia del problema—, la Comisión ha considerado, en mi opinión correctamente, que el modelo americano de desinversión, ligándolo, si se quiere, a los costes de transición a la competencia, es la forma más razonable de resolver el problema. Mientras tanto —hasta que haya voluntad política para tomar esta decisión—, se podrían ir adoptando otra serie de medidas menores como la prohibición de que los actuales monopolistas construyan nuevas centrales o la elaboración de algunos códigos de conducta para las empresas que forman parte de un mismo grupo que, sin ser totalmente eficaces, al menos mitigarían algo los problemas actuales.

5. COMPARACIÓN CON OTROS SECTORES

Para darse cuenta de la intensidad de los problemas de competencia del sector eléctrico es interesante comparar sus problemas con los de otros sectores, y a esto dedico este epígrafe final. En primer lugar, hay que comparar los sectores que vienen del monopolio con los sectores que, aunque estaban protegidos, no habían sido monopolizados. Esto lo expliqué en el *Anuario de la Competencia de 1996* * y allí me remito. Recordaré sólo que, para conseguir competencia en los sectores protegidos, basta con liberalizar y luego los instrumentos de defensa de la competencia se ocupan de corregir las conductas dañinas, mientras que en los sectores monopolizados no basta con liberalizar, sino que además hay que reestructurar, y esto es así porque los instrumentos de defensa de la competencia no tienen la potencia suficiente para corregir conductas si no hay reestructuración.

En segundo lugar, para darse cuenta de cómo los problemas de competencia que ya tienen todos los sectores que vienen del monopolio se agudizan en el caso del sector eléctrico, lo mejor es examinar los resultados de la desregulación en otros dos sectores monopolizados —el aéreo y las telecomunicaciones— y compararlos con el sector eléctrico (ver cuadro 2). Los tres sectores arrancaron con un suministro del 100 por 100 del mercado por parte de los monopolistas, pero el resultado de la desregulación ha sido bien distinto. Se puede observar en el cuadro cómo se utilizó la libertad de elección por parte de los consumidores y finalmente, qué efecto tuvo en el suministro por parte de los monopolistas y de los nuevos consumidores.

* FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. Á. (1998), «La desregulación de los monopolios y su relación con las políticas de liberalización y defensa de la competencia», en L. CASES (ed.), *Anuario de la competencia 1996*, Madrid: Fundación ICO-Marcial Pons.

Puede observarse que en el caso del transporte aéreo, concretamente en el puente aéreo Madrid-Barcelona, los monopolistas suministraban el 100 por 100 antes de la liberalización. Después de la liberalización, que dio posibilidad de elección a todos los consumidores, ha habido un 28 por 100 de consumidores que han elegido cambiar de compañía, y esto ha significado que los nuevos competidores suministren ahora el 28 por 100 del mercado. Lo mismo, aunque con una intensidad menor porque sólo lleva liberalizado un año, ha sucedido con las conferencias interurbanas e internacionales en el sector de telecomunicaciones, donde en un año Telefónica ha perdido el 9 por 100 del mercado.

Frente a lo sucedido en esos sectores, en el sector eléctrico el hecho de que se haya permitido a los consumidores acudir al mercado mayorista —en 1998 acudió un 3 por 100 y seguramente este año el porcentaje que acuda al mercado será muy importante—, no tuvo ningún efecto en la entrada de nuevos competidores. Es verdad que los consumidores van al mercado, es cierto que ya no compran directamente a los antiguos monopolistas, pero a los antiguos monopolistas les da igual porque su participación en los mercados que se han abierto teóricamente a la competencia no se ve amenazada por ningún nuevo competidor.

Los antiguos monopolistas *de derecho* se han convertido en los nuevos monopolistas *de facto*. No sólo conservan el 100 por 100 del negocio de transporte y el 100 por 100 del negocio de distribución, lo cual es lógico porque estas actividades no se han liberalizado, sino que conservan el 100 por 100 de la generación y el 99,99 por 100 de la comercialización, que son las dos actividades que, en teoría, se han abierto a la competencia. Y así sucederá durante años hasta que España abandone su modelo singular de desregulación sin competencia y adopte las medidas de reestructuración horizontal y vertical que se han tomado en otros países y que, dado que España no es diferente, será aconsejable adoptar algún día en nuestro país.

