

## Evolución histórica reciente y situación actual del sector eléctrico español

**Carlos Rodríguez Monroy**

*E.T.S. Ingenieros Industriales de Madrid (UPM)  
c/ José Abascal, 2. 28006 Madrid*

### RESUMEN

En este artículo se analizan los efectos que tuvo sobre el Sector Eléctrico español el sistema regulador vigente en España, el denominado Marco Legal Estable, desde su implantación a comienzos de 1988 hasta que se inició el proceso de liberalización a mediados de la década de los 90, y como este sector, que pudo sanearse financieramente durante este período, todavía se enfrenta a retos importantes en un contexto económico de internacionalización y desregulación progresivas.

*Palabras clave:* Sector Eléctrico, Regulación, Competencia, Liberalización de los mercados.

### 1. INTRODUCCIÓN

El marco regulador para el Sector Eléctrico español, el denominado Marco Legal Estable (MLE), ha tenido una relativamente corta existencia desde su implantación en Enero de 1988 hasta el inicio del proceso liberalizador con la aprobación de la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (ley 30/1995), a pesar de lo cual sus

efectos positivos sobre el Sector ya se hicieron evidentes. El MLE supuso un avance importante en muchas áreas, introduciendo incentivos de eficiencia económica, tanto en inversión, como en la operación y en la gestión del Sector, proporcionando una mayor estabilidad financiera para las empresas eléctricas. Sin embargo, las medidas que se adoptaron en un determinado contexto para evitar un progresivo deterioro financiero del Sector Eléctrico no fueron lo suficientemente adecuadas y flexibles para permitir la adaptación del Sector Eléctrico a los grandes retos que se le presentan a la industria con el advenimiento del Mercado Único Europeo. En su defensa cabe decir que el MLE introdujo importantes avances respecto de los sistemas reguladores vigentes en otros países que, al no haber tenido que soportar dificultades de las dimensiones de las que han afectado al Sector Eléctrico español, no han experimentado una necesidad de adaptación tan urgente.

## 2. LA REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO MEDIANTE EL MARCO LEGAL ESTABLE

En el caso del Sector Eléctrico español la ausencia de diferenciaciones regionales ha dado lugar a cierta ineficiencia económica. Por supuesto, la eficiencia económica no es el único objetivo que deba perseguir el organismo regulador. Sin embargo, si se consigue introducir un mercado competitivo las fuerzas del mercado dejarán expuestas las áreas de ineficiencia y provocarán algunos cambios. Aunque las tarifas en España han sido lo suficientemente altas como para cubrir los costes, tienden más a reflejar los costes medios que los costes marginales y no proporcionan, por tanto, las señales económicas adecuadas a los consumidores. Las ineficiencias que se derivan de un sistema de tarifas unificadas para los consumidores finales se pueden dar en la localización de industrias alejadas de las fuentes de suministro y que provocan costes más elevados de transporte o de generación.

Por otro lado, si a las empresas productoras se les reconocen sus costes y no lo que vale en un mercado competitivo la energía suministrada, habrá una tendencia a desarrollar excesivamente recursos de alto coste y a fomentar menos de lo deseable los de bajo coste. El grado de distorsión que esto puede introducir en el sistema depende de la precisión con que los planificadores hayan identificado los costes de las distintas alternativas.

Aunque algunos países han establecido las diferencias regionales en la tarifa eléctrica (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Holanda, etc.), en Europa es frecuente observar una unificación tarifaria. El advenimiento de un Mercado Único Europeo puede conducir a un cierto grado de diferenciación regional.

Ciertamente una ventaja evidente que supuso la introducción del MLE fue la sustitución del largo y engorroso proceso negociador para fijar las tarifas cada año por un sistema más automático, relativamente exento de las presiones de política económica para mantener bajas las elevaciones tarifarias en aras de un mayor control de la inflación. Asimismo, en ausencia de una auténtica competencia, la introducción del sistema de los costes estándar fue una alternativa válida que favoreció la eficiencia en la gestión global de las empresas. Tal vez la característica más importante del MLE haya sido el reconocimiento expreso de que el sistema regulador debe apuntar hacia un enfoque coherente de determinación de los precios, hacia una recuperación de los costes de inversión y de explotación y hacia el establecimiento de unos incentivos de gestión.

Entre sus aspectos negativos se le puede achacar que no existiese un organismo regulador independiente del gobierno central y que, por lo tanto, existiese un fuerte elemento de incertidumbre política enraizado en el propio ordenamiento. Esto fue particularmente preocupante en cuanto que agentes importantes del Sector Eléctrico han estado controlados por el Gobierno. Puede argumentarse, además, que el MLE fue diseñado para funcionar en un sistema cerrado en el que todas las empresas afectadas aceptaban las reglas del juego, pero que tendría que revisarse a partir del momento en que hiciese su aparición la competencia desde fuera del país.

Otro aspecto negativo del MLE fue la falta de suficientes incentivos a la expansión de capacidad de generación y distribución. En algunos estados de Estados Unidos, como California y New Hampshire, la falta de incentivos a las inversiones en capacidad de producción es posiblemente el problema más grave del sistema regulador actualmente. Mediante el fomento de la producción independiente se pretende paliar este problema. En España, la apertura a la generación independiente y su remuneración y financiación fue uno de los temas abiertos a discusión en un contexto de desregulación.

La situación para los sectores eléctricos del mundo entero y particularmente de los países de ámbito europeo es de grandes cambios que se están produciendo a gran velocidad. El mayor peso de los productores independientes y autogeneradores, la creciente competencia entre empresas eléctricas, no sólo del mismo país, sino con las de otros países, y las presiones de gobiernos e instituciones supranacionales demandan nuevas orientaciones a las empresas del Sector Eléctrico.

### 3. HACIA EL MERCADO ÚNICO DE LA ENERGÍA

España tuvo que diseñar un marco regulador avanzado para paliar una crisis ya enraizada en el Sector de naturaleza esencialmente financiera, cuando aún no se había llegado a un alto grado de internacionalización del mismo. Ante unas perspectivas de mayor integración económica las medidas introducidas por el MLE fueron insuficientes y los nuevos problemas que se plantean actualmente son de naturaleza distinta.

Todavía no existe, a nivel de la Comunidad Europea, un modelo suficientemente definido de lo que significa el mercado interior en el Sector Eléctrico. La supresión de barreras a la liberalización de los intercambios, que en otros sectores conduce al denominado «Common Carrier», supone un modelo que es rechazado por un número importante de países comunitarios tanto por razones de importante peso técnico, como por razones de índole institucional derivadas de las diferentes políticas reguladoras seguidas por estos países comunitarios y los muy distintos modelos institucionales que poseen.

Por tratarse de un sector que por sus características de monopolio natural requiere un marco regulador, el establecimiento de un mercado interior para el Sector Eléctrico exige definir las competencias de la política sectorial que deben existir a nivel supranacional y aquellas que deben permanecer en cada uno de los Estados miembros.

En este contexto se plantea el tema de la seguridad de abastecimiento como problema fundamental a la hora de establecer una libertad en los intercambios de energía eléctrica. El establecimiento de un marco competitivo en Europa debe conducir a una especialización de productores o de países, concentrándose la producción en aquellos que produzcan a más bajo coste en igualdad de condiciones de garantía de suministro.

La seguridad de abastecimiento es un objetivo en el que a medio plazo hay que definir quién tiene la responsabilidad de determinar el grado de autoabastecimiento y el ámbito geográfico al que se aplica. Actualmente no existe una política energética de ámbito comunitario. Es decir, la U.E. carece de competencias para imponer determinadas alternativas a los Estados miembros. Todas las competencias, incluida la de establecer el grado de autoabastecimiento energético, residen en los Estados miembros. Esto significa que cada país puede aceptar la imposición de un sobrecoste al sistema eléctrico que puede considerarse como una prima al riesgo que corresponde a la valoración que hace dicho país de los beneficios que suponen disponer de un determinado grado de autoabastecimiento.

Esta argumentación es la adoptada por la Administración española y, por la de otros países, para justificar el recurso a combustibles nacionales, más caros. La utilización de estos combustibles supone un sobrecoste al Sector Eléctrico pero, garantiza, por otro lado un cierto grado de autoabastecimiento. En la medida en que este objetivo de autoabastecimiento está definido en cada país, se establece ya un límite a la posible aplicación del principio de libertad en los intercambios de energía eléctrica. Para modificar esta situación debe producirse una transferencia de soberanía, en lo referente a política energética, de los Estados miembros a las instancias comunitarias. Mientras tal transferencia no se produzca, existirá una limitación objetiva a la libertad de los intercambios.

Otro tema que se plantea cara a la consecución de un Mercado Único Europeo para la energía eléctrica es la armonización tanto de sistemas reguladores como de sistemas institucionales de los Estados miembros. En cuanto a los primeros, las diferencias son muy grandes en la actualidad y existe un gran campo de actuaciones tendentes a la armonización. Un sistema regulador que se basase en el coste de capital de las empresas eléctricas podría ser más objetivo y generaría menores distorsiones en el funcionamiento del sistema económico dado que la retribución de los fondos propios a su coste de capital es más coherente con el funcionamiento correcto de los mercados de capital a través de los cuales se realiza una parte importante de la asignación de recursos en una economía de mercado.

El Mercado Único de la energía se basa en la existencia de sistemas nacionales bien coordinados más que en una libre competencia al 100%. Es altamente improbable que el mercado único vaya a suponer una liberalización total en el suministro de energía eléctrica. La consecuencia teórica de una liberalización absoluta se plasmaría del modo que sigue: las empresas serían libres de producir (o de abastecerse vía compras) de modo libre, y las empresas serían libres para aplicar diferentes tarifas según su diferente coste de producción y de abastecimiento. Condicionamientos de toda índole sugieren que este escenario no es fácilmente asumible: por un lado, no parece que pueda ser aceptado políticamente que, por ejemplo, las tarifas en Andalucía puedan ser un 30% superiores a las de Cataluña. Por otro, el tema del transporte de la electricidad tiene sus límites. En cualquier caso el proceso de liberalización progresiva del Sector Eléctrico que se observa, y que en cierta medida puede conceptuarse como de flexibilización de los marcos reguladores actuales o de «desregulación» debe conducir a un sistema simple y de fácil aplicación que asegure, dentro del futuro contexto competitivo, la viabilidad y la salud financiera de las empresas.

En lo referente a los sistemas institucionales el progreso hacia la armonización promete ser mucho más difícil ya que se parte de posturas muy heterogéneas y los

caminos que se presentan son muy variados. Muestra de lo anterior son los casos antagónicos de Francia que cuenta con un sector eléctrico público y del Reino Unido que lo liberalizó en 1990.

Ante las perspectivas de una mayor liberalización de los intercambios el Sector Eléctrico español ha procedido a un reordenamiento tendente a disminuir el elevado número de empresas que operaban en él, fundamentalmente en lo referente a generación eléctrica. La Administración favoreció este tipo de tendencias al considerar que se pueden producir importantes economías de escala así como otros beneficios (posibilidad de hacer frente a nuevas inversiones de dimensión considerable, poder de compra en los mercados de combustible, fortaleza financiera y posibilidad de resistirse a absorciones por parte de empresas eléctricas extranjeras).

Todo ello reflejaba la preocupación actual de las empresas eléctricas españolas de no ser capaces de competir con éxito con las grandes empresas extranjeras en el Mercado Único y de ahí su interés por adquirir el tamaño y el poder financiero adecuado para mantener su independencia y sus mercados.

Sin embargo en el Sector Eléctrico los costes de estructura son una parte relativamente baja del total de los costes, y hablar de economías de escala en virtud de la constitución de mayores entidades empresariales es arriesgado incluso desde el punto de vista teórico. En este aspecto el Sector Eléctrico se diferencia de otros sectores como el bancario, en el que las fusiones pueden efectivamente redimensionar a la nueva entidad en cuanto al tamaño de la nueva plantilla. En el Sector Eléctrico, salvo en servicios centrales, las posibilidades de reducción de plantilla son limitadas.

También podría argumentarse que en base a fusiones en la actividad de distribución son posibles avances importantes, pero en todo momento debe tenerse en cuenta la experiencia de otros países (y muy especialmente de Francia) en donde a pesar de existir una sola entidad empresarial productora (Electricité de France), la distribución reside en entidades con gran autonomía en temas incluso como el de la contratación de personal, unidades que permiten una mayor adaptabilidad al terreno e identificación con cada mercado.

Además de incentivar este proceso de fusiones y adquisiciones la Administración pretende que los nuevos grupos empresariales eléctricos estén más equilibrados desde el punto de vista de activos de generación, lo cual conduciría en el futuro a un nuevo proceso de intercambio de activos. De esta manera, al contar con estructuras de producción similares, se reduciría la necesidad de acudir al complicado sistema de pagos por compensaciones entre los productores de bajo coste y los de coste elevado, todo lo cual favorecería la competencia directa entre las empresas. Este argumento explica los motivos por los que en el Reino Unido, antes de proceder a la privatización del

Sector Eléctrico se dio a las dos empresas, Powergen y National Power, estructuras productivas similares.

Por otro lado la Administración también ha mostrado su disposición a introducir una separación entre activos de generación y de distribución. El significado preciso de esta desagregación vertical de los activos no ha sido definido. Es posible que la separación contable de ambos tipos de activos permite que la Administración tenga una visión más precisa del valor de los activos, de los precios de transferencia y de las obligaciones fiscales. La desagregación podría ir más lejos que la mera separación contable y podría diseñarse para introducir una mayor competencia entre las empresas generadoras. El apoyo que la Administración da a este tipo de actuaciones se debe a las presiones de las instituciones comunitarias para conseguir una mayor transparencia de precios e introducir la competencia entre las empresas generadoras.

Los argumentos a favor de una integración vertical se centran en la idea de que tal integración permite una mejor coordinación de las actividades de generación y de distribución. Los argumentos tanto a favor como en contra de la integración no son sencillos y sería erróneo generalizar sobre su conveniencia o no. Sin embargo, una de las justificaciones económicas de la integración vertical, que es la de minimizar los costes de transacción con el sistema de transporte, no es aplicable al caso de España, ya que la red de transporte está nacionalizada. El argumento a favor de la integración es, por tanto, mucho más débil en España, que en países como los Estados Unidos, en el que las empresas son propietarias de activos de generación, transporte y distribución.

La rentabilidad sobre los recursos propios se ha mantenido sistemáticamente por debajo del coste del capital, encontrándose, por tanto, el Sector Eléctrico en una situación análoga a la de las empresas eléctricas de EE.UU. a partir de la década de los 70, en la que la insuficiencia tarifaria hace que se manifieste el efecto Averch-Johnson inverso. Es decir, la política de regulación, al no retribuir plenamente los costes de las empresas eléctricas, conduce a una subinversión en instalaciones de explotación. Ante la falta de incentivos que introduce un sistema regulador basado en el MLE las empresas adoptan una política de minimización de inversiones. Este fenómeno no se ha traducido en una situación particularmente grave en la actualidad, dada la existencia de una sobrecapacidad derivada de una planificación energética que consideraba un incremento de la demanda mayor del realmente producido, pero sí puede serlo en el futuro.

Con el MLE las empresas eléctricas no se encontraron suficientemente incentivadas para acometer un plan de alto perfil de inversiones, especialmente si para llevarlo a la práctica tenían que acudir, una vez más, a incrementar su endeudamiento.

Haciendo un análisis objetivo de estos resultados puede argumentarse que una remuneración del Sector Eléctrico según los costes de capital podría inducir a que las empresas sobreinviertan, es decir a que se cumpla el efecto Averch-Johnson, como ocurrió en Estados Unidos en la década de los años 60. Para que no se produzca esta situación de inversión en potencia instalada no necesaria, o excesivamente cara, se requiere que el organismo regulador intervenga de forma efectiva en las decisiones de ampliación del equipo generador.

Eliminado el problema de la sobreinversión por motivos de rentabilidad empresarial, la adopción de una regulación basada en el coste de capital puede constituir una alternativa viable que garantice una retribución justa del inversor y permita el acceso de las empresas del Sector Eléctrico a una financiación a costes de mercado tanto en lo que se refiere a recursos propios como a endeudamiento.

Garantizar, por otro lado, la retribución justa de los recursos propios del Sector Eléctrico español supone poder contar con un mayor recurso a la financiación del Sector por la vía de la autofinanciación o de mayores aportaciones de los accionistas, pudiendo liberarse de la excesiva dependencia de la deuda, que ha sido el factor diferenciador de las empresas eléctricas españolas respecto de la mayoría de las empresas eléctricas europeas.

#### 4. LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO

La liberalización del Sector Eléctrico español se inicia con la aprobación de la ley 30/1995, Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional que establece la libertad de instalación en generación, obliga a separar las actividades de generación y de distribución y crea la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional (CSEN) que se constituye en 1995 como órgano encargado de velar por la competencia y por los intereses de los consumidores.

En 1996 el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprueba la directiva 96/92 sobre Normas Comunes para el establecimiento del Mercado Interior Eléctrico. La Directiva establece el libre acceso a la redes y unos plazos para permitir a los consumidores finales elegir a su suministrador, debiendo alcanzar a aquellos con consumo superior a 9 GWh seis años después de la entrada en vigor de la directiva. En España se pacta un calendario más acelerado que el de la Directiva y las empresas eléctricas solicitan una compensación por efectuar el tránsito a la competencia, los Costes de Transferencia a la Competencia o CTCs.

En 1997 se aprueba la ley 54/1997 del Sector Eléctrico, que profundiza en la

separación de actividades y establece un calendario de elegibilidad de suministrador más acelerado que el de la Directiva comunitaria. También se crea un mercado mayorista organizado de generación que entra en funcionamiento en 1998 y es gestionado por la Compañía Operadora del Mercado Eléctrico (OMEL).

Aunque puede considerarse que España es un estado relativamente avanzado en el contexto europeo en materia de liberalización del sector eléctrico, lo cierto es que ha habido otros Estados que han realizado el proceso con más decisión como han sido: Inglaterra y Gales, Finlandia, Noruega, Suecia en Europa y Argentina y California en el continente americano. España ha estudiado estos casos y se ha inspirado en ellos para llevar a cabo su proceso de liberalización.

El tránsito de una situación de oligopolio a una de liberalización real no es un proceso sencillo y no se consigue sin esfuerzo ni en un período corto. Son precisos varios años y el soporte de una regulación que lo fundamente. En España esta regulación no está establecida actualmente y las empresas perciben un *riesgo regulatorio* que les inhibe en sus inversiones, inversiones que, por otro lado, están siendo cada vez más necesarias dadas las importantes tasas de crecimiento de la demanda en los últimos años. Aunque la Ley del Sector Eléctrico es un paso obligado aún está por completar el desarrollo normativo de la Ley que clarifique aspectos tan esenciales para la actividad empresarial como son el procedimiento de determinación de las tarifas y las funciones de la Comisión Reguladora.

Respecto a las tarifas eléctricas, el Gobierno ha venido obligando en los últimos años a su descenso, en cumplimiento de sus promesas políticas, pero estas medias de carácter administrativo no reflejan un aumento de la competencia en el sector derivado de una mayor y eficiencia, puede traducirse en un empeoramiento de la situación financiera de las empresas y en una inhibición inversora.

Asimismo, después de efectuar un importante proceso de concentración en la década de los 90, las empresas del Sector Eléctrico español se encuentran en una situación de incertidumbre en la que se diseñan estrategias basadas en la internacionalización de sus actividades, en la diversificación del negocio, constituyendo empresas multiservicios, y en la búsqueda de fusiones y adquisiciones con el objetivo de conseguir una dimensión que las haga menos vulnerables ante la posibilidad de una OPA hostil por parte de algún grupo energético extranjero más poderoso.

Lo acaecido con el proceso liberalizador en California donde una desregulación mal hecha ha conducido a una crisis energética es motivo de preocupación, dado el interés que se ha mostrado en nuestro país por esta experiencia. Es necesario señalar que el error en este caso consistió en haber liberalizado los precios que las empresas

mayoristas cobran a las distribuidoras a la vez que se mantenían fijos los que las distribuidoras podían cobrar a los consumidores. Este hecho junto con la excesiva dependencia de suministradores de otros estados, dada la dificultad para instalar nuevas capacidad debido a consideraciones medioambientales, ha llevado a California a una situación de crisis sin precedentes. Su proceso liberalizador había sido fuente de inspiración para nuestras autoridades reguladoras y aunque no hay situaciones idénticas la experiencia californiana ha de ser tenida en cuenta para no cometer errores similares, ya que una equivocación en un tema tan trascendente como es la regulación de un sector básico para la vida económica de un país puede tener consecuencias imprevisibles.

En un sentido análogo hay que mencionar también el abandono por parte de Inglaterra y Gales del sistema de comercialización de electricidad entre generadores y distribuidores, el *pool eléctrico*, vigente desde 1990 y en el que se inspiró España para diseñar su propio sistema para casar oferta y demanda.

## 5. CONCLUSIONES

El proceso de liberalización del Sector Eléctrico español no se ha traducido en un aumento significativo de la competencia tal y como lo perciben los consumidores. Los descensos en las tarifas que se han dado los últimos años se deben más a decisiones políticas del Gobierno que al aumento que la competencia entre empresas eléctricas y podría conducir a una situación económica insostenible.

En este contexto de gran incertidumbre las empresas diseñan estrategias basadas en la concentración, en la diversificación y en la internacionalización. La búsqueda de nuevos mercados con expectativas de crecimiento y rentabilidad mayores que el español impulsa a las empresas eléctricas a introducirse en nuevos negocios, con frecuencia mediante participación en empresas ya establecidas. Pero para conseguir sus objetivos han de disponer de una participación significativa y esto requiere tener de entrada un tamaño mínimo, lo cual exige un proceso de concentración.

Es fundamental que se clarifique el contexto regulador que permita a las empresas definir sus estrategias con un grado menor de incertidumbre que el actual. En todo caso la competencia en el Sector Eléctrico español únicamente se pondrá plenamente de manifiesto cuando España deje de ser una isla energética y los intercambios internacionales de energía eléctrica alcancen volúmenes importantes, sean varios los operadores extranjeros que intervengan en el mercado español y cuando también las empresas eléctricas españolas tengan su presencia en Europa.

## REFERENCIAS

- LASHERAS, Miguel Ángel (1999), *La Regulación Económica de los Servicios Públicos*, Barcelona, Ariel.
- PETITBÓ, Amadeo y GONZÁLEZ, Emilio, *Carburantes y Electricidad: La lenta marcha hacia la competencia*. *Revista Economistas*, núm. 87, marzo 2001, Madrid.
- QUINTO, Javier de y WATT, Richard (1998), *On the optimal regulation of oligopolistic industries*, Fundación de Estudios de la Regulación.