

RESUMEN DE LAS REUNIONES  
GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES  
GTPES

24 de Marzo de 2011

LIBERALIZACIÓN VS REGULACIÓN DE MERCADOS  
ENERGÉTICOS: EL CASO DEL MERCADO ELÉCTRICO  
ESPAÑOL

(Notas de la reunión GTPES de 24 de Marzo de 2011)

1. Elementos iniciales para conducir el debate.

El punto de partida es un análisis del proceso de liberalización a nivel global, explorando los objetivos que motivaron dicho proceso y los condicionantes a los que se ha visto sometido, y se realiza posteriormente un diagnóstico del proceso liberalizador en el caso español.

A nivel global, los inicios del proceso de liberalización se remontan a la década de los noventa, siendo los referentes más importantes Estados Unidos y Reino Unido.

Se partía de un modelo basado en grandes empresas (en muchos caso de propiedad pública) que se movían en un sector con una estructura de monopolio natural.

Sin embargo, este modelo mostraba signos de agotamiento:

- Desaparición de fuertes economías de escala (derivada de los siguientes cambios: reducción de tamaño óptimo, reducción de costes de inversión, introducción de tecnologías de la información y la comunicación, introducción del gas natural en la generación eléctrica...).

**RESUMEN DE LAS REUNIONES**  
**GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES**  
**GTPES**

- Agotamiento del modelo de propiedad y gestión pública. Los sistemas regulados mostraban una capacidad limitada para incentivar la eficiencia de las empresas, se percibían fuertes incentivos a la sobre inversión por parte de sistemas regulados cuyo coste era asumido por el consumidor, y la asimetría en la información se constituía como una fuente de ineficiencias.
- Se produce un consenso político y social sobre los beneficios de la liberalización, en términos de mayor eficiencia productiva y asignativa, con beneficios para los consumidores derivados de menores precios y mayor posibilidad de elección.
- Se ponen de manifiesto los elementos positivos de la competencia en determinadas actividades del sector eléctrico (comercialización y generación), manteniendo el carácter de monopolio natural de otras (transporte y distribución).

Por último, se realizan unas aclaraciones en relación a las expectativas que se tienen sobre los procesos de liberalización y, en general, los beneficios del mercado:

- Los mercados no siempre reducen los precios, simplemente hacen que éstos sean más eficientes en comparación con los que resultan de sistema regulados.
- El mercado no es un objetivo en sí mismo, más bien es un instrumento para la eficiencia.
- Uno de los principales retos del sector eléctrico en la actualidad consiste en la adaptación del mercado a los nuevos requerimientos y objetivos, como por ejemplo la introducción masiva de renovables intermitentes.

## 2. Debate sobre la situación actual del modelo de organización del sistema eléctrico español

En el análisis del caso español, se aprecia una perversión en la aplicación del paradigma de la liberalización: no se ha aplicado el modelo original de forma completa (creándose un "engendro" que combina principios liberalizadores con intervencionistas); se producen continuas injerencias en el mercado (Ej.: creación y permanencia de la figura del déficit tarifario, tarifa regulada

RESUMEN DE LAS REUNIONES  
GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES  
GTPES

con mercado libre, bilateralización en 2006, regulación de cambiante de la garantía de potencia, obligaciones de adquisición del carbón nacional,...). Todos estos elementos han dificultado la transmisión de los beneficios de la liberalización al consumidor final.

La mayoría de los asistentes ponen de manifiesto las debilidades del proceso liberalizador del sector eléctrico en España, de su modelo organizativo (que combina principios liberalizadores con intervencionismo), y las dificultades para que los consumidores se beneficien de las eficiencias derivadas de la liberalización. Las intervenciones que apoyan esta tesis se resumen a continuación:

- La energía debería considerarse como un servicio público que requiere de inversiones de largo plazo para su adecuada provisión. Dichas inversiones no pueden sustentarse en reglas de corto plazo. En el caso español, esto es especialmente relevante, dado el elevado número de cambios regulatorios.
- Un proceso de liberalización como el acometido en España puede dar lugar a un mecanismo de reparto de rentas entre agentes cercanos al regulador.
- Aunque la organización del sistema eléctrico español gira en torno al mercado, el hecho de que algunas tecnologías, como las renovables (que cuentan con un suelo retributivo regulado) o el gas natural (que complementa su retribución con un pago por capacidad), no asuman íntegramente la señal de precio debilita la consecución de los beneficios de la liberalización.
- Desde el punto de vista cultural/social, en el caso español se muestra una tendencia a desconfiar de los mercados, a no ser que se puedan controlar, y a mirar hacia el regulador como una fuente de creación de rentas para los agentes.
- La injerencia del regulador español sobre el mercado es tan elevada que en muchos aspectos parece un marco regulado.
- El correcto funcionamiento de los mercados requiere la internalización de las externalidades ambientales.

RESUMEN DE LAS REUNIONES  
GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES  
GTPES

- La práctica regulatoria en España se ha alejado de la ortodoxia y se ha basado en los incentivos establecidos por políticos y empresas.

Algunos miembros del grupo ponen de manifiesto los riesgos derivados de los planteamientos intervencionistas y antimercado:

- Los modelos regulados también tienen riesgo, que en muchas ocasiones es mayor que en el caso de los modelos liberalizados. En la mayoría de los casos hay una elevada incertidumbre derivada de la discrecionalidad del regulador.
- El modelo regulado suele adolecer de mayor lentitud a la hora de reaccionar ante cambios sectoriales de índole tecnológico o a las necesidades de la demanda, lo que entraña riesgos para el correcto funcionamiento de los sectores energéticos.
- Los marcos regulados pueden estar más sometidos a objetivos cortoplacistas relacionados con los ciclos políticos y la reducida duración en el cargo de los políticos que adoptan decisiones de política energética.
- No se puede "demonizar" el comportamiento de las empresas en un marco de mercado, simplemente porque tengan tendencia al crecimiento.
- En un marco regulado habría habido probablemente más déficit tarifario que en el marco actual debido a los mayores incentivos del planificador a sobre invertir lo que, a su vez, se vería reforzado por los incentivos a no asumir el coste político de incrementar tarifas.
- Se pone de manifiesto que en marcos regulados, el planificador centralizado tiene menos incentivos a incorporar las nuevas oleadas tecnológicas en el mix (ya que tiene que amortizar las inversiones anteriores, que en muchas ocasiones tienen un coste superior). El mercado tiende a incentivar en mayor medida la innovación.

**RESUMEN DE LAS REUNIONES**  
**GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES**  
**GTPES**

Otros miembros hacen más hincapié en las dificultades que presentan los marcos liberalizados para el correcto funcionamiento del sector eléctrico:

- El hecho de que las decisiones de inversión las adopten directivos con un horizonte temporal muy reducido puede suponer la fijación de objetivos cortoplacistas e incidir negativamente en la configuración del sector.
- Hasta que no haya un elevado grado de competencia y se haya avanzado en el ámbito de la generación eléctrica distribuida no se debería apostar por un marco plenamente de mercado. No es recomendable que haya una configuración de mercado cuando hay pocos agentes y de elevado tamaño.
- La permanencia de una plantilla estable de técnicos en el regulador podría asegurar una mayor coherencia en las decisiones centralizadas por el regulador que aquellas que se adoptan por directivos del sector privado. Aunque esto no es el caso de España.
- Bajo un marco regulado habría sido difícil alcanzar una situación de sobrecapacidad instalada en España, dado que se habría desarrollado una senda planificada.

Varios integrantes del grupo destacan que el funcionamiento del mercado eléctrico en España ha sido razonable, aunque quedan muchos elementos mejorables. En términos generales, los precios de la electricidad en España se han situado en torno a media europea y el número de agentes muestra un impacto positivo sobre la presión competitiva.

Se abre el debate por un miembro del grupo sobre el coste de la financiación en un marco regulado frente a un marco liberalizado. Algunos asistentes defienden que en un marco regulado el coste de financiación es similar al de la deuda soberana (ponen como ejemplo el caso de Reino Unido cuando estaba configurado bajo un marco regulado). Por el contrario, otros asistentes destacan que esto no es necesariamente cierto pues la incertidumbre regulatoria asociada a dichos marcos puede establecer una prima de riesgo que encarezca la financiación.

Otra reflexión interesante de un asistente muestra que, desde el punto de vista de las empresas o de los consumidores, una de las claves para elegir entre un modelo de basado en el mercado frente

RESUMEN DE LAS REUNIONES  
GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES  
GTPES

a un modelo regulado es la relación entre coste marginal y coste medio a largo plazo, que a su vez depende del ciclo inversor, etc.

### 3. Propuestas para mejorar el marco actual

Tras el análisis de la situación actual del sector eléctrico en España, tanto desde el punto de vista de los partidarios de planteamientos de mercado como de aquellos centrados en planteamientos regulados, se ofrecen algunas propuestas de carácter general.

- Como modelo general de organización del sector energético, sería conveniente la definición de unas líneas claras de política energética que sirvieran de marco para la actividad del sector privado. En este sentido, la consecución de un pacto político que dé continuidad a la política energética más allá de los ciclos políticos sería de gran utilidad.
- Es recomendable eliminar el déficit en las tarifas para permitir el desarrollo de la comercialización minorista, permitiendo así al consumidor beneficiarse de los beneficios de la liberalización.
- Se debe reducir la capacidad del regulador para llevar a cabo transferencias de renta entre los consumidores a través de la política tarifaria.
- Es necesario fomentar la participación de la demanda eléctrica en el sistema. Convendría pasar a un esquema en el que la demanda se adapta a la oferta, será en ese momento cuando se pueda hablar realmente de un marco liberalizado.
- La introducción de una reforma fiscal verde incentivará al consumidor a ser más eficiente y a demandar una consolidación del proceso liberalizador.
- Es imprescindible para que tanto un Mercado regulado como uno libre funcionen bien, que haya un regulador independiente y con suficiente capacidad de actuación.

En el caso de los postulados liberalizadores se destacan las propuestas de reducir el nivel de regulación hasta constituirse como un elemento de mero ajuste.

Entre las propuestas más orientadas a marcos regulados destaca una reflexión que plantea que, tanto en un modelo de mercado como en uno liberalizado, y por la presencia de externalidades y otros

**RESUMEN DE LAS REUNIONES  
GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES  
GTPES**

fallos de mercado, y el largo plazo, hay que alcanzar primero un acuerdo sobre el objetivo a conseguir, y luego, vía mercado o vía regulación, poner los medios para lograrlo.

El **Grupo de Trabajo sobre Políticas Energéticas Sostenibles** es un grupo de trabajo formado por un número estable y cerrado de especialistas en los diversos aspectos que comprende la energía y el desarrollo sostenible. El grupo surge a partir de una iniciativa del Aula de Solidaridad, y está acogido por la Cátedra BP de Desarrollo Sostenible de la Universidad Pontificia Comillas. Su objetivo es profundizar y contribuir a la formulación de las políticas necesarias para alcanzar un modelo energético sostenible en España. El grupo se reúne periódicamente para discutir sobre distintos temas, de acuerdo con un programa anual establecido de antemano. Su principal producto es una serie de documentos públicos en los que se expresan de manera clara las distintas posturas posibles acerca de los temas tratados, haciendo especial hincapié en los puntos de posible consenso. Este documento es muestra de ello.

**Darse de Baja/ Unsubscribe**

Si está usted no está interesado en recibir estas "Notas de Trabajo", puede ponerse en contacto con [catedrabbp@upcomillas.es](mailto:catedrabbp@upcomillas.es), indicando en el asunto: "Baja envío Notas de Trabajo".  
If you are not interested in receiving this "Policy Brief", please contact [catedrabbp@upcomillas.es](mailto:catedrabbp@upcomillas.es), indicating on the subject: "Unsubscribe Policy Brief".