

La liberalización del sector eléctrico español en el contexto europeo: efectos del cambio regulatorio en los consumidores, accionistas y trabajadores del sector eléctrico

Yolanda García Mezquita¹
Comisión Nacional de Energía
Madrid
ygm@cne.es
Telf.: 91 4329705
Fax.: 91 5776219

1- INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización y liberalización que ha caracterizado a las últimas décadas se ha extendido a todos los sectores económicos, afectando especialmente a las actividades que tradicionalmente estaban sometidas a intensa regulación y control estatal. Dentro de este conjunto de sectores regulados se localizan las actividades eléctricas, que por su carácter estratégico y sus particularidades técnicas y económicas se han desarrollado bajo la intervención de la administración, y donde en la mayoría de los casos la propia explotación de las actividades correspondía a empresas de titularidad pública.

En este contexto, el sector eléctrico inició un proceso de cambio regulatorio orientado a la eliminación de restricciones en sus actividades y perdiendo parte del carácter estratégico que había mantenido en el pasado. Entre los factores que favorecieron la desregulación y liberalización del sector ocupan un lugar destacado los avances tecnológicos, que facilitaron la introducción de elementos de competencia y concurrencia en casi todas las actividades eléctricas y, principalmente, en la generación. Además, se avanzó en la separación de las actividades eléctricas, distinguiendo entre las que son susceptibles de funcionar en competencia (generación

¹ Yolanda García Mezquita es doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid y técnico de la Comisión Nacional de Energía.

y comercialización), frente a aquellas otras que por sus características técnicas y económicas exigen su explotación en forma de monopolio natural (transporte y distribución).

La reforma regulatoria del sector eléctrico orientada a reducir la presencia directa del sector público y a introducir principios de competencia, ha sido un movimiento generalizado al que no han sido ajenas ni la Unión Europea ni España.

En Europa, Inglaterra y los países nórdicos fueron los primeros en iniciar procesos de liberalización y desregulación de sus sistemas eléctricos. Estas experiencias unidas al establecimiento del mercado único europeo en 1993, impulsaron la creación del mercado interior de la energía articulado por medio de los mercados de la electricidad y del gas natural. En 1992 se formalizaba la constitución del mercado interior de la electricidad, objetivo que se diseñaba en tres etapas y que se desarrollaba con la aplicación de las directivas que el Parlamento y el Consejo Europeo han aprobado sucesivamente. De todas las medidas implementadas hasta el momento destaca por su importancia la *Directiva 96/92/CE sobre las normas comunes para la creación del mercado interior de la electricidad*, que supuso un cambio importante en la organización del sector eléctrico europeo introduciendo medidas liberalizadoras en todos los ámbitos de la actividad eléctrica.

España, inmersa en el proceso de integración europea, también se ha visto obligada a incorporar a su ordenamiento las medidas que recoge la Directiva 96/92/CE, si bien con anterioridad a la aprobación de esta directiva se había iniciado la liberalización del sector eléctrico. De hecho, la introducción de medidas de desregulación y de competencia fue un proceso paulatino que se inició a mediados de los años noventa, con la promulgación en 1994 de la *Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico* (LOSEN). La LOSEN marcó el comienzo del cambio regulatorio orientado hacia la competencia y aunque fue un tímido inicio de la liberalización, sirvió para establecer una nueva senda en el sector eléctrico acorde con las tendencias mundiales y con el contexto económico en el que estaba inmersa la economía española.

La firma del *Protocolo Eléctrico* en 1996 y la aprobación de la *Ley 54/1997 del Sector Eléctrico* fueron los pasos siguientes en el camino de la liberalización. Con la Ley 54/1997, que transponía

la Directiva europea 96/92/CE al ordenamiento español, se produjo la transición de la industria eléctrica desde una regulación estrechamente sometida a los poderes estatales, a una nueva regulación que trataba de establecer un marco apropiado para que prevalecieran los principios de mercado y fuera posible la libre competencia en algunas de las actividades del sector.

Con posterioridad, se promulgaron los *Reales Decreto-Ley 6/1999* y *6/2000* que han profundizado en la liberalización del sector disponiendo medidas que aceleran la elegibilidad de los consumidores, reducen las tarifas, e imponen condiciones para facilitar la competencia interna y la entrada de operadores externos.

Este nuevo escenario regulatorio se ha traducido en importantes cambios en la estructura empresarial y en la organización de las actividades eléctricas, afectando también a los grupos de interés que participan en las rentas del sector, entre los que se señalan a los accionistas y trabajadores de las empresas eléctricas y a los consumidores de energía eléctrica.

El reparto de las rentas entre los grupos económicos se puede ver afectado por el cambio regulatorio y la razón de esto se encuentra en las denominadas “rentas de la regulación”, entendiendo por rentas de la regulación a los beneficios adicionales que perciben algunos colectivos como resultado de la mayor presión que ejercen sobre el regulador en un contexto de intensa regulación. En consonancia con la hipótesis que formula la Teoría de la Captura de la Regulación, la reforma orientada a la disminución de la intervención y a la introducción de competencia contribuye a la reducción de estas rentas, favoreciendo la participación de los grupos que disponían de menor poder económico en un entorno regulado y que eran, por lo tanto, los más perjudicados (fundamentalmente los consumidores).

Según la Teoría de la Captura de la Regulación, en un entorno regulado los grupos que se benefician en mayor medida son los que ejercen mayor presión (principalmente productores, que reparten sus rentas entre los accionistas y trabajadores) en detrimento de los consumidores. Por el contrario, en un contexto de desregulación y competencia donde las decisiones son adoptadas en el mercado, los consumidores empiezan a favorecerse de las rentas del sector en perjuicio de los trabajadores y accionistas que ven disminuir las rentas de la regulación.

El tema central de la investigación, cuyos resultados se recogen en la presente ponencia, ha tenido como objetivo principal analizar la incidencia del cambio regulatorio en la renta de los grupos de interés que participan en el sector eléctrico español. Para simplificar el análisis los grupos económicos de interés que se consideraron fueron los factores productivos trabajo y capital y los consumidores de energía eléctrica. En síntesis, se pretende identificar qué grupos de interés se han beneficiado tradicionalmente de las rentas del sector en un marco regulado y cómo afecta la reforma regulatoria al reparto de rentas entre los accionistas, trabajadores y consumidores en un nuevo contexto de liberalización y desregulación.

El periodo de investigación se prolongó desde 1988, año en que entró en vigor en el sector la última medida de corte fuertemente intervencionista (el denominado “Marco Legal Estable”), hasta la actualidad. El estudio comprende un periodo temporal suficientemente extenso que contempla los años anteriores y posteriores a la reforma regulatoria, lo cual permite comparar la incidencia de las medidas liberalizadoras en las rentas de los trabajadores y accionistas y en los precios de los consumidores de energía eléctrica.

2- TEORÍA DE LA CAPTURA DE LA REGULACIÓN

El sector eléctrico ha estado tradicionalmente sometido a un estrecho marco regulado desarrollándose la actividad de suministro eléctrico bajo la intervención estatal. Las peculiaridades técnicas del sector (principalmente la no almacenabilidad de la electricidad y la especificidad de las infraestructuras eléctricas) y el hecho de ser considerado como un servicio público, han determinado la explotación económica de sus actividades. La organización de las actividades de transporte y distribución en forma de monopolio natural, y el desarrollo de la generación en ausencia de competencia exigieron el establecimiento de un marco regulatorio que asegurara el correcto funcionamiento del sector a corto y largo plazo.

La *regulación* se puede definir como “un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad” (Mitnick; 1989:29). Desde un punto de vista económico, el

concepto de regulación hace referencia a “un conjunto de reglas generales o de acciones específicas, impuestas por la autoridad o por una entidad administrativa, que interfieren directamente el mecanismo de asignación de recursos en el mercado, o indirectamente alterando las decisiones de demanda y oferta de los consumidores y empresas” (González Blanch; 1997:10).

El estudio de la regulación desde la perspectiva teórica requiere revisar los planteamientos desde los que se ha tratado la intervención estatal en la economía, que incluyen tanto la justificación de la regulación como la defensa del libre mercado y las críticas a la intervención.

De todos los enfoques teóricos propuestos por las Escuelas de la Regulación² se profundiza en los dos que más se adecuan a los objetivos que persigue la investigación: la Teoría de los Fallos del Mercado y la Teoría de la Captura. Estas dos teorías han sido desarrolladas, respectivamente, por la Economía Pública (Teoría de los Fallos del Mercado) y por la Economía Industrial (Teoría de la Captura).

Los planteamientos sostenidos por la Teoría de los Fallos del Mercado y la Teoría de la Captura son diametralmente opuestos. La primera se localiza entre las teorías que legitiman la presencia de la regulación en la economía, por el contrario la segunda se posiciona entre aquellas que cuestionan la existencia y eficiencia de la intervención estatal.

Esta diferenciación coincide a su vez con un doble enfoque analítico de la regulación según se plantee desde la perspectiva normativa o positiva. Siguiendo esta argumentación, la aproximación a la regulación puede plantearse desde la perspectiva de lo que “debe ser” (enfoque normativo) o de lo “que es” (enfoque positivo). El enfoque normativo explica el origen de la regulación y justifica su existencia y sus objetivos; mientras que desde el enfoque positivo se desarrolla un análisis empírico de la realidad incidiendo en los problemas derivados de la intervención en la economía.

² Dentro de las Escuelas de la Regulación se encuentran la Escuela de la Economía Pública, la Economía Industrial, la Nueva Economía Pública y la Economía Institucional.

Tabla 1: Escuelas de la regulación

	Economía Pública	Economía Industrial	Nueva Economía Pública	Economía Institucional
Tipo de análisis	Normativo	Positivo	Normativo	Positivo
Características de la regulación	Vinculado al interés general y universal	Vinculado al servicio de los grupos de interés	Restricción a alcanzar el interés general dependiendo de la información de los sujetos bajo regulación	Minimizar los costes, y abre la puerta a todas las soluciones incluido el laissez-faire
Origen de la regulación	Fallos del mercado	Mercado político	Fallos del mercado	Costes de transacción
Finalidad	Eficiencia de Pareto	Redistribución	Eficiencia de Pareto (óptimo de segundo grado)	Solución eficiente de menor coste (minimización de los costes de producción y transacción)
Propuestas	Regular en presencia de un fallo del mercado	Suprimir la regulación	Regular minimizando los defectos de la regulación	Sólo regular si las otras soluciones son más costosas

Fuente: Lévêque, F. (1998): *Économie de la réglementation*, París, La Découverte, Repères, 238, pág. 22.

El enfoque normativo estudia la regulación justificando la presencia de la intervención por la existencia de fallos en el mercado, disfunciones que determinan un sistema de precios que se aleja de la eficiencia medida en términos de Pareto. La **Teoría de los Fallos del Mercado**, inscrita en la Economía del Bienestar, ha desarrollado este planteamiento teórico que contiene dos ramas de investigación. En la primera identifica los fallos del mercado, entendidos como imperfecciones que sin intervención conducirían a un subóptimo, y en la segunda línea de investigación busca desarrollar políticas óptimas para corregir estas disfunciones del mercado. La escuela teórica que mayor impulso ha dado a este enfoque es la Escuela de la Economía Pública.

El enfoque positivo, por su parte, desarrolla un análisis empírico de la realidad económica donde se detallan las fuerzas económicas, políticas, legales y administrativas que influyen en las decisiones y que afectan al comportamiento de las instituciones reguladoras. Desde esta perspectiva estudian la regulación económica un conjunto de planteamientos teóricos que reciben el nombre genérico de Teorías de la Regulación Económica. La principal teoría de la Regulación Económica propuesta es la *Teoría del Interés de Grupo* o *Teoría de la Captura*, que fue desarrollada por la Escuela de la Economía Industrial y tuvo como autor destacado a George Stigler, premio Nóbel por sus trabajos sobre regulación económica.

La **Teoría de la Captura** parte de la premisa de que la regulación aumenta el beneficio de los grupos de interés y supone que éstos intervienen en las decisiones regulatorias en favor de sus propios deseos, desviando el objetivo de la regulación del interés general al particular. Adopta un enfoque positivo sustentando sus planteamientos teóricos en una abundante evidencia empírica, de hecho las investigaciones centradas en los efectos de la regulación en la economía han aportado una importante base cuantitativa sobre la que se sostienen los argumentos teóricos, y sobre la que se implementan sus aportaciones y sus propuestas dirigidas a promover la desregulación.

Esta teoría sostiene que la regulación responde a intereses particulares y no al interés general, hecho que se produce porque los regulados capturan al regulador, transformando su poder económico en poder político que emplean en su propio beneficio. La regulación se explica como un producto dirigido a los grupos de interés más que como una vía para satisfacer el interés social de eficiencia o justicia.

La Teoría de la Captura parte de la hipótesis de que el bienestar de los diferentes grupos de interés aumenta con la regulación. Atendiendo a esta premisa los colectivos implicados en la regulación lucharán por los beneficios que desean obtener de la intervención estatal en la actividad económica.

En el ámbito de la empresa o la industria los agentes con intereses son, habitualmente, los inversores, los grupos de control financiero, los trabajadores, los gestores, los consumidores que adquieren los productos de la industria, y otras industrias que son consumidoras de bienes intermedios. Aunque comparten el interés en la supervivencia de la empresa en las mejores condiciones, el conflicto surge en el reparto del margen de beneficios. Esta situación se resuelve de acuerdo con el poder de negociación que sean capaces de movilizar las partes implicadas resultando favorecidos, particularmente, los grupos de control frente a las partes más débiles (Fainsod; 1940:301).

Según el planteamiento de este enfoque teórico, la regulación favorece a unos grupos de interés en detrimento de otros. La causa de que la regulación no esté orientada a satisfacer el interés

general tiene su origen en el comportamiento del regulador, que se revela como una fuente de ineficiencias por dos motivos principales. En primer lugar, porque los grupos mejor organizados (principalmente productores y trabajadores) tenderán a beneficiarse más de la regulación que los grupos más numerosos y dispersos (normalmente, los consumidores). Y en segundo lugar, porque la política regulatoria pretende mantener una distribución de rentas óptima que se inclina a favor de los grupos que ejercen mayor presión y detentan mayor poder económico.

Este planteamiento se resume con la siguiente idea: el regulador es capturado por los grupos de interés, que utilizan su poder económico para orientar las decisiones del regulador en defensa de sus intereses.

Las consecuencias económicas de que la regulación no persiga el interés general y que responda al interés de los grupos mejor organizados se concreta en dos efectos: la sobreinversión de las empresas y las transferencias de rentas entre los grupos implicados.

En relación a la sobreinversión, los estudios teóricos más conocidos son los de Harvey Averch y Leland Johnson, que explican el comportamiento inversor de la empresa en un entorno regulado. Según estos autores, las empresas reguladas tienen mayor interés en realizar inversiones en tanto en cuanto la remuneración del capital que le autoriza la agencia regulatoria, se sitúa por encima de la tasa que percibiría en un entorno no regulado. La regulación genera un *efecto de sobreinversión* en las empresas que se denomina comúnmente *efecto Averch-Johnson*. La sobreinversión significa que la empresa entre las distintas combinaciones de factores productivos selecciona aquella que es más intensiva en capital, porque cuanto más invierte mayores beneficios obtiene.

En cuanto a la transferencia de renta entre los grupos de interés, siguiendo la metodología de Joskow y Rose (1989:1487) se consideran cuatro tipos de redistribución regulatoria: transferencias a los propietarios de las empresas reguladas (por la vía de los beneficios), transferencias a los factores de producción (capital y trabajo), transferencias entre tipos de consumidores, y transferencias entre productores.

3- LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO ESPAÑOL EN EL CONTEXTO EUROPEO

La liberalización del sector eléctrico español ha sido un proceso lento que se inició a mediados de los años noventa con la promulgación en 1994 de la **Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional** (LOSEN)³. La LOSEN marcó el inicio de la transición del marco regulatorio de las actividades eléctricas hacia la competencia, y aunque en realidad tuvo un impacto limitado fijó un punto de inflexión en la regulación del sector convirtiéndose en el germen de la liberalización de las actividades eléctricas. Entre los elementos novedosos que introdujo se incluía la creación de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional como ente regulador adscrito al Ministerio de Industria y Energía, y encargado de velar por la objetividad y transparencia del funcionamiento del sistema eléctrico.

Se debe mencionar brevemente que la organización del sector tal y como se conoce actualmente se constituyó en los años ochenta, tras la aprobación en 1984 de la **Ley 49/1984 de explotación unificada** que marcó el comienzo de una nueva etapa en la regulación y organización del sector⁴. Desde el punto de vista económico, en la década de los ochenta el sector atravesó una grave crisis financiera⁵ que puso al borde de la quiebra a las empresas eléctricas. El Gobierno contribuyó decisivamente a sanear la situación financiera del sector eléctrico con la aprobación en 1987 del **Real Decreto 1538/1987**, denominado comúnmente **Marco Legal y Estable** (MLE).

El Marco Legal Estable supuso un cambio significativo en el sistema regulatorio del sector. El objetivo que fijaba era establecer un marco de referencia en relación a los ingresos de las

³ La LOSEN hacía su aparición en un nuevo entorno económico donde los avances tecnológicos, la globalización de la economía, y el incremento de la competencia mundial estaban impulsando la flexibilización de los marcos regulatorios de los distintos sectores económicos. Paralelamente, se estaba produciendo un fenómeno de privatización de empresas públicas y de apertura de los sectores a la competencia.

⁴ Hasta ese momento el ordenamiento jurídico del sector se caracterizaba por una gran dispersión, existiendo sólo una disposición con rango de Ley específica para el sector eléctrico la Ley 10/1966 de expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas, que además constituía la única base de declaración de servicio público de las actividades de suministro de energía eléctrica.

⁵ La crisis financiera del sector tenía su origen en las cuantiosas inversiones destinadas a la ampliación y diversificación del parque de generación que se llevaron a cabo en los años ochenta, y que coincidió con un escenario económico incierto de elevados tipos de interés, precios de las materias primas en continuo ascenso, y depreciación de la peseta respecto a las monedas en las que las eléctricas contraían las deudas, principalmente dólares, marcos y yenes.

empresas eléctricas, que cumpliera el doble fin de cubrir los costes del servicio pero con las condiciones del mínimo coste económico posible para los abonados finales. El nuevo marco regulatorio determinaba los costes que debía recoger la tarifa eléctrica, buscando un equilibrio entre los ingresos del sistema y los costes en que incurrían y habían incurrido las empresas gestoras del servicio, precisando un horizonte de certidumbre de cara a la recuperación de las inversiones que se ejecutaran.

Este sistema de retribución que implantó el MLE estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico, y contribuyó positivamente a sanear las cuentas financieras del sector y a establecer un marco de certidumbre para las inversiones en instalaciones e infraestructuras necesarias para atender la demanda futura de energía eléctrica.

Volviendo a los años noventa, tras la LOSEN el primer paso importante en la liberalización del sector se producía de facto en 1996. En ese año se firmó un Protocolo entre el Ministerio de Industria y las principales compañías eléctricas⁶, en el que se exponía la decisión del Gobierno de modificar el marco normativo del sistema eléctrico, propiciando una mayor liberalización, asegurando la competencia entre las empresas integrantes del mismo y tomando las medidas oportunas para garantizar un menor coste de la energía eléctrica.

El Protocolo dio origen un año después a la **Ley 54/1997 del Sector Eléctrico** que introdujo importantes transformaciones en el sector, recogiendo nuevos elementos en las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de la energía eléctrica. La puesta en marcha de las medidas contenidas en la Ley suponía pasar de un sistema intervenido por la autoridad pública a otro sistema en el que prevalecen los criterios de mercado, y en el que deberían existir como únicas limitaciones a la libertad de mercado las que imponen determinados factores técnicos y económicos al transporte y distribución de la electricidad.

Mientras esto sucedía en España, en la Unión Europea el avance en la integración económica se extendió al sector energético, fenómeno que se concretó con el establecimiento del mercado

⁶ Las empresas eléctricas firmantes del Protocolo fueron IBERDROLA, ENDESA, UNIÓN FENOSA, FECSA, CSE e HIDROCANTÁBRICO.

interior de la energía. Acorde con este propósito, en 1992 se formalizó un marco regulador para la creación del mercado interior de la electricidad que fijaba tres etapas en su constitución. Estas etapas se irían articulando progresivamente a través de la aprobación de las directivas del Parlamento y del Consejo Europeo, que exigen la introducción de mecanismos de competencia en los Estados miembros y la reducción de la intervención del Estado en las actividades eléctricas.

La primera etapa en la creación del mercado interior de la electricidad se acometió en 1990, en este primer estadio se aprobaron dos directivas que favorecían la transparencia de precios para los consumidores industriales finales y el tránsito de la electricidad por las grandes redes.

La segunda etapa, que tenía previsto su comienzo en 1993, no entró en vigor hasta 1997 con el desarrollo de la **Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad**. La Directiva 96/92/CE supuso un cambio importante en la organización del sector eléctrico europeo introduciendo medidas liberalizadoras en todas las áreas de actividad (generación, transporte y distribución). En la generación se permite el establecimiento de nuevas centrales optando entre dos procedimientos: *autorización o licencia*. En la actividad de transporte aparece por primera vez el *acceso de terceros a la red* (ATR), pudiendo ser regulado (peaje), negociado (con el operador del sistema) o comprador único. Por otro lado, se obliga a la *separación contable* para las empresas que realicen más de una actividad dentro del sector eléctrico; y se establece un *calendario de apertura del mercado eléctrico* al que van accediendo los consumidores cualificados a medida que alcancen el umbral de consumo fijado.

La mencionada directiva entró en vigor el 19 de febrero de 1997 y los Estados miembros dispusieron de un plazo de dos años para transponerla a su ordenamiento jurídico. España no agotó el plazo fijado y en 1997 se aprobó la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico⁷, cumpliendo con las indicaciones de la directiva europea y siguiendo las pautas establecidas en el Protocolo Eléctrico de 1996.

⁷ La Ley 54/1997 declaró derogada la Ley 40/1994 de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional.

Tabla 2: Etapas del mercado interior de la electricidad en la Unión Europea

ESTABLECIMIENTO DEL MERCADO INTERIOR DE LA ELECTRICIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA	
ETAPAS	DIRECTIVAS Y MEDIDAS LIBERALIZADORAS
PRIMERA ETAPA	<ul style="list-style-type: none"> · Directiva 90/377/CEE del Consejo: transparencia de precios de la electricidad para consumidores industriales finales · Directiva 90/547/CEE del Consejo: favorece el tránsito de electricidad por las grandes redes de alta tensión
SEGUNDA ETAPA	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo: sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Entró en vigor el 19 de febrero de 1997. Introduce importantes medidas liberalizadoras <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Generación: En cuanto a la construcción de nuevas centrales los Estados pueden optar por dos procedimientos: autorización o licencia. 1) Licencia, la nueva capacidad se concede en función de la evolución de la demanda. 2) Autorización, se concede siempre que se cumplan los criterios que establezca la Administración. ⇒ Transmisión: Se designa a un gestor de la red que se encargará de la explotación, mantenimiento y desarrollo de la red de transmisión. En cuanto al acceso a la red, los Estados podrán elegir entre el acceso de terceros a la red regulado o negociado, y el comprador único. <ul style="list-style-type: none"> 1- Acceso a la red negociado: Los productores, empresas de suministro y clientes cualificados interiores y exteriores al territorio que abarque la red, pueden celebrar contratos de suministro entre sí, pero tendrán que negociar el acceso a la red con su operador, fijando una tarifa a pagar por el servicio de transporte. 2- Acceso a la red regulado: Los clientes cualificados tendrán derecho al acceso, pagando por ello las tarifas publicadas para la utilización de las redes de transmisión y distribución. 3- Comprador único: Se define como toda persona jurídica que asuma la responsabilidad en la red en la que esté establecida, de la gestión unificada de las redes de transmisión y/o de la compra y de la venta centralizadas de electricidad. Los clientes cualificados, productores y empresas de suministro tendrán la libertad de celebrar contratos de suministro entre sí, y el comprador único estará obligado a comprar la electricidad que haya sido objeto del contrato, a un precio igual al precio de venta que ofrezca el comprador único a los clientes cualificados menos el coste por el uso de la red. ⇒ Separación y transparencia de cuentas: Las empresas eléctricas integradas deberán llevar en su contabilidad interna cuentas separadas para sus actividades de generación, transmisión y distribución. ⇒ Distribución: Los Estados miembros pueden exigir a las compañías de distribución la obligación de suministrar electricidad a todos los clientes en su área de actividad. Las tarifas pueden ser reguladas para atender a la igualdad de trato. ⇒ Apertura de mercados: tres estadios <ul style="list-style-type: none"> 1- 19 febrero de 1999: consumidores 40 GWh, apertura 23,7% 2- 19 febrero del 2000: consumidores 20 GWh, apertura 28% 3- 19 febrero del 2003: consumidores 9 GWh, apertura 33%
TERCERA ETAPA	<ul style="list-style-type: none"> • Su desarrollo depende de la experiencia de la segunda etapa. En esta última etapa se flexibilizarán los criterios que dan derecho a terceras partes al acceso a las redes de distribución.

La Ley 54/1997 del Sector Eléctrico establecía las condiciones para el desarrollo de la actividad eléctrica bajo los principios del mercado, entendiendo de igual modo que el Estado no debía reservarse la realización de ninguna de las actividades que integraban el suministro eléctrico. En este sentido, se abandonaba la noción de *servicio público* y se sustituía por el concepto de *expresa garantía del suministro a todos los consumidores*, pero seguía teniendo presente los objetivos tradicionales de garantizar el suministro eléctrico, la calidad, y el que se realice al menor coste posible. Por otro lado, la planificación estatal quedaba tan sólo restringida a las infraestructuras de transporte ya que para el resto de las actividades del sector la planificación tenía carácter indicativo.

En cuanto a las actividades eléctricas, se diferenciaba entre las actividades susceptibles de operar bajo la competencia (generación y comercialización) frente a aquellas otras que por razones de eficiencia económica se explotan en forma de monopolio natural (transporte y distribución).

Tabla 3: Principales medidas contenidas en la Ley del Sector Eléctrico

<ul style="list-style-type: none"> • Introduce medidas de competencia y de mercado, y se abandona la noción del suministro eléctrico como servicio público • El Estado no se reserva el ejercicio de ninguna actividad • La planificación estatal queda restringida a las instalaciones de transporte • La explotación unificada deja de ser un servicio público realizado por una empresa estatal, asumiendo sus funciones dos sociedades privadas que se responsabilizan de la gestión técnica y económica del sistema, labores que desempeñan respectivamente REE y OMEL
<p><u>Generación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce el derecho a la libre instalación y se organiza bajo el principio de libre competencia: autorización administrativa • Se abandona el principio de retribución a través de unos costes fijados administrativamente y se crea un mercado de generación que actúa como un pool de ofertas y demandas de energía • Se contempla como excepción al sistema de ofertas la producción empleando recursos autóctonos y la electricidad procedente del régimen especial • El Operador del Mercado asume la gestión del sistema de ofertas de compra y venta de energía eléctrica. Se constituye como sociedad mercantil pero la suma de las participaciones de los sujetos del sector eléctrico no podrán superar el 40%, y ninguno individualmente superará el 10%
<p><u>Transporte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso de terceros a la red pagando un peaje establecido administrativamente • El Operador del Sistema es el responsable de la gestión técnica del sistema
<p><u>Distribución:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establece la libertad de elección para todos los consumidores en un plazo de diez años • En el momento de entrar en vigor la ley eran cualificados los clientes con un consumo superior a los 15 GWh y los titulares de las instalaciones de transporte por ferrocarril. En el 2000 lo serán los de 9 GWh, a partir del 2002 los de 5 GWh, y en el 2004 los de 1 GWh • Acceso de terceros a la red de distribución
<p><u>Comercialización:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aparece la figura del comercializador que puede suministrar electricidad a los consumidores cualificados
<p><u>Otras medidas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Comisión Nacional del Sistema Eléctrico se ratifica como ente regulador del sistema eléctrico y órgano consultivo de la Administración en materia eléctrica • Separación jurídica del ejercicio de actividades reguladas y no reguladas • Paralización definitiva de las centrales nucleares en moratoria • Se reconocen los costes de transición a la competencia y su recuperación en un plazo de diez años. La cantidad establecida no puede superar los 1.988.561 millones de pesetas que incluyen el valor de los incentivos al consumo del carbón nacional

La nueva legislación recogía principios liberalizadores en todas las actividades eléctricas. En la generación se reconoce el derecho a la libre instalación y se crea un mercado de generación de ofertas y demandas de energía. En el transporte y distribución, se articula el derecho de acceso de terceros a la red pagando un peaje establecido administrativamente. Por otro lado, la

comercialización adquiere por primera vez naturaleza como actividad en la organización del sistema eléctrico, que se materializa en el principio de libertad de contratación y de elección de suministrador por parte del consumidor. En relación con esto se fija un calendario de apertura del mercado alcanzándose la libertad de elección para todos los consumidores en el año 2007.

En síntesis, la Ley del Sector Eléctrico suponía la transición hacia una nueva regulación que trataba de establecer un marco apropiado para que prevalecieran los principios de mercado, y fuera posible la libre competencia y concurrencia en algunas de las actividades del sector. Además, se ratificaba a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico⁸ como ente regulador del sistema eléctrico y órgano consultivo de la Administración.

4- INCIDENCIA DEL CAMBIO REGULATORIO EN EL REPARTO DE LAS RENTAS DEL SECTOR ELÉCTRICO ENTRE LOS GRUPOS DE INTERÉS

El objetivo de la investigación se centró en analizar cómo la reforma regulatoria del sector eléctrico español, orientada a disminuir la intervención estatal e introducir elementos de competencia y libertad en las actividades eléctricas, ha repercutido en el reparto de las rentas del sector entre los grupos de interés. Definiéndose como grupos de interés aquellos agentes que participan de las rentas del sector, en la presente investigación se consideraron tres grupos de interés: los accionistas, los trabajadores y los consumidores de energía eléctrica.

Se parte de la premisa de que cada grupo de interés persigue obtener el máximo beneficio de su intervención en el sector, algo que consiguen apropiándose de las rentas del sector en función de su participación en la actividad y en función de la presión que ejercen en la lucha por el reparto de los beneficios. Las principales características de cada colectivo se resumen a continuación:

- **Accionistas** → Participan en la actividad de la empresa comprometiendo sus capitales y se benefician directamente de las rentas que obtiene el sector por medio de los dividendos que reparten las empresas eléctricas, e indirectamente aumentan sus intereses mediante la

⁸ Con la Ley del Sector Eléctrico la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional pasó a denominarse Comisión Nacional del Sistema Eléctrico. En 1998 la Ley de Hidrocarburos suprime la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, estableciéndose en su lugar la Comisión Nacional de Energía como organismo regulador del funcionamiento de los sistemas energéticos (petróleo, gas y electricidad).

parte de beneficios que no se destina a los accionistas y se dirige a la dotación de reservas aumentando la capitalización de la empresa.

- **Trabajadores** → Intervienen en la actividad eléctrica prestando su fuerza de trabajo y reciben en contraprestación una retribución en concepto de sueldos y salarios.
- **Consumidores** → Es otro de los grupos de interés en tanto en cuanto son los demandantes de los servicios de energía eléctrica, y se benefician de las rentas generadas en el sector por la vía de los precios de la electricidad. Este numeroso colectivo se puede dividir por las características de los consumidores en dos grandes grupos: los consumidores industriales y los consumidores domésticos. Los consumidores industriales comprometen mayor interés en el sector porque para ellos la electricidad es un input productivo, y la presión que ejercen para obtener disminuciones de precios es mayor que en el caso de los consumidores domésticos. Además, los intereses de los industriales son más homogéneos, la capacidad de organización es mayor y el tamaño del grupo más reducido, elementos que derivan en mayores garantías de éxito en sus exigencias.

La hipótesis que se pretende contrastar constituye el eje central de la Teoría de la Captura de la Regulación, y sostiene que la desregulación incide en el reparto de las rentas disminuyendo los beneficios que en un marco de intensa regulación reciben en exceso los productores (que se traducen en mayores dividendos para los accionistas y beneficios sociales para los trabajadores), apareciendo en este nuevo contexto de liberalización otros grupos de interés (consumidores) que tenían menor participación bajo un escenario regulado y que en un entorno de competencia se benefician en mayor medida de las rentas del sector.

El periodo que contempla la investigación se extiende desde 1988 hasta el año 2000. Se inicia en 1988 coincidiendo con el momento en que entra en vigor el Marco Legal Estable, última medida regulatoria fuertemente intervencionista adoptada antes de iniciarse el camino de la liberalización, y se prolonga hasta el año 2000 que es el último año del que se dispone información de todas las variables consideradas.

Las herramientas metodológicas empleadas en la investigación se componen del uso de los *números índices*⁹ y de la aplicación de los resultados de la *entrevista como técnica cualitativa*¹⁰. Se considera adecuado el uso de estas dos técnicas de investigación en tanto que aportan el sustento cuantitativo y cualitativo requerido para realizar el análisis de los grupos de interés y del reparto de las rentas del sector.

Tabla 4:

ACCIONISTAS	TRABAJADORES
Índice normal por sectores de la Bolsa de Madrid	Evolución del empleo
Índice total por sectores de la Bolsa de Madrid	Número de horas al mes por trabajador
Rentabilidad media anual por sectores	Ganancia media por hora trabajada
Dividendos por sectores	Incrementos salariales pactados en negociación colectiva
Volumen de contratación efectiva	
EMPRESAS ELÉCTRICAS	CONSUMIDORES
Resultados económicos del negocio	Precios medios (UNESA)
Coyuntura económica	Precios consumidores domésticos e industriales (AIE)
Gestión empresarial	Precios por grupos de consumidores (CNE)
Evolución de las inversiones	Precios por consumidor tipo (EUROSTAT)
Programa de diversificación e internacionalización	Precios energéticos por tipo de consumidor (AIE)
Concentración empresarial	
Privatización	

El análisis de la incidencia del cambio regulatorio en el reparto de rentas entre los grupos de interés se dividió en dos apartados. En el primer apartado se realizó un panorama detallado de cada uno de los grupos de interés, donde se analiza la evolución de un conjunto de variables que se consideraron las más adecuadas para identificar el poder económico que detentan los accionistas, trabajadores y consumidores dentro del sector eléctrico. Las variables seleccionadas se recogen en la Tabla 4, incluyendo algunas variables relacionadas con la actividad de las empresas eléctricas, por la influencia que pueden ejercer en el reparto de las rentas. La información estadística se completó con los resultados extraídos de las entrevistas que se realizaron a un grupo representativo de operadores del sector.

⁹ La decisión del empleo de los números índices se encuentra en el hecho de que este procedimiento estadístico se adecua al objetivo que persigue el estudio, que es comparar una serie de observaciones respecto de una situación inicial que se fija previamente.

¹⁰ La aplicación de la entrevista en la investigación contribuye a enriquecer el análisis cuantitativo aportando una visión más amplia de la realidad del sector que proporcionan los propios agentes implicados. En la selección de los entrevistados se tuvo en cuenta la representación de todos los grupos de interés e instituciones que participan en la actividad eléctrica. Atendiendo a este criterio se recabaron las opiniones de las empresas eléctricas, de los consumidores, de los trabajadores, de los Operadores del Sistema y Mercado, de la Administración y de la Comisión Nacional de Energía.

Una vez realizado el estudio descriptivo de cada grupo de interés a través de las variables consideradas aproximativas de su poder económico, en el segundo apartado se analizó conjuntamente la participación de los grupos de interés en las rentas del sector, y su evolución a medida que se han introducido elementos de competencia en el sector eléctrico. Esto hace obligado definir con precisión qué se entiende por **RENTA DEL SECTOR ELÉCTRICO**. En la investigación se definió con este término a la diferencia entre los ingresos obtenidos por la actividad de suministro eléctrico menos los costes incurridos para proporcionar el suministro eléctrico¹¹.

Como el objetivo es analizar el reparto de rentas entre los factores productivos (trabajo y capital), se excluyen de los costes la partida correspondiente al gasto del personal. Atendiendo a esta premisa de partida la renta del sector será el resultado de las operaciones de explotación (excluyendo los gastos de personal) y de las operaciones financieras¹². Según esta definición la renta del sector se distribuye entre los trabajadores (cuya retribución se recoge en la partida *Gastos del personal*) y los accionistas (que son remunerados en función de los *Beneficios después de impuestos* vía dividendos y dotación de capital). Los consumidores se benefician de las rentas del sector por la vía de los menores precios, y la mayor participación de los consumidores en el sector se puede manifestar en una tendencia de menores crecimientos de los ingresos de las eléctricas en el negocio tradicional¹³.

¹¹ A partir de la cuenta de pérdidas y ganancias abreviada de las empresas de UNESA se calcula la renta del sector de la siguiente forma: Importe neto de la cifra de negocio + Periodificaciones R.D. 1538/87 + Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado + Otros ingresos de explotación – Aprovisionamiento – Dotaciones para amortizaciones del inmovilizado – Otros gastos de explotación + Ingresos financieros – Gastos financieros + Ingresos extraordinarios – Gastos extraordinarios y provisiones – Impuesto sobre sociedades.

¹² En la elaboración de la renta se tuvieron en cuenta dos aspectos: 1) se incluyen los datos que corresponden exclusivamente a las actividades eléctricas nacionales, obviando la información de las actividades de diversificación e internacionalización, y 2) se incluyen tanto los resultados que se obtienen de forma periódica (ordinarios) como los percibidos de forma irregular (extraordinarios).

¹³ Esto se explicaría en tanto que las ventajas de la competencia se tradujeran con mayor intensidad a los consumidores mediante la reducción de los precios finales del suministro eléctrico. Por este motivo, el análisis de los consumidores requiere prestar atención tanto a la evolución de los precios como a la tendencia de los ingresos del sector, y comparar conjuntamente el comportamiento de ambas variables. En cualquier caso hay que tomar con prudencia el análisis de estas variables ya que es posible que la mayor eficiencia derivada de la competencia pueda traducirse conjuntamente en una reducción de precios y en mayores ingresos.

Los datos estadísticos utilizados para este análisis son los que proporciona anualmente UNESA y que presenta en su *Memoria Estadística Eléctrica*. La información que contempla corresponde al conjunto de empresas que agrupa UNESA y que en la actualidad está constituida por los cuatro grupos empresariales más importantes del sector: ENDESA, IBERDROLA, UNIÓN FENOSA e HIDROCANTÁBRICO¹⁴.

Las principales conclusiones extraídas de la investigación se exponen a continuación.

Efectos del cambio regulatorio en la estrategia de las EMPRESAS ELÉCTRICAS y su influencia en la distribución de las rentas del sector:

Con anterioridad a la reforma regulatoria se produjo una fuerte inversión en el sector eléctrico español que condujo al establecimiento de un parque de generación sobredimensionado. La sobreinversión que caracterizó al sector eléctrico bajo un marco regulatorio evidencia la presencia de rentas de regulación.

Como mantenían Averch y Johnson la sobreinversión es un fenómeno que se produce en un entorno regulado. En este escenario las empresas invierten por encima del óptimo porque se remuneran las inversiones a una tasa superior a la del mercado. La mayor rentabilidad incentiva a las empresas reguladas a invertir en tanto se convierte en un mecanismo para maximizar sus beneficios.

Los datos de la capacidad de utilización de las instalaciones de producción confirman en este punto a las tesis de la Teoría de la Captura.

Los años setenta y ochenta estuvieron marcados por un importante dinamismo inversor, y bajo la planificación estatal las eléctricas realizaron amplios programas de inversión. Este efecto inversor

¹⁴ Varias razones justifican la elección de las estadísticas de UNESA: 1) se considera que el comportamiento de las empresas de UNESA es representativo del sector eléctrico nacional, 2) proporciona series históricas del balance consolidado y de la cuenta de pérdidas y ganancias abreviada de sus empresas que se elaboran con criterios homogéneos, y 3) aporta datos fidedignos de la situación del sector eléctrico, publicando anualmente una memoria estadística eléctrica que recoge los datos técnicos y económicos más importantes del conjunto de empresas que componen UNESA.

se podía contemplar al analizar la *capacidad de utilización* medida en términos de potencia máxima anual sobre la potencia instalada. En 1988 esta ratio alcanzaba el valor del 52,75 por ciento indicando que el parque de generación español se encontraba claramente sobredimensionado, lo cual se aproximaba a la idea de sobreinversión que definían Averch-Johnson en un entorno regulado.

Con la reforma regulatoria se redujeron las inversiones de las empresas eléctricas. La certidumbre y rentabilidad que garantizaba el Marco Legal Estable desaparece con la liberalización del sector, y el efecto inmediato fue la disminución de los programas de inversión en instalaciones de generación y distribución.

En los años posteriores al cambio regulatorio las empresas eléctricas disminuyeron sus inversiones en el mercado nacional aprovechando la sobreinversión que garantizaba el suministro. Por el contrario, las eléctricas dirigieron sus recursos económicos principalmente a financiar operaciones de diversificación e internacionalización. Aunque este proceso se registraba con anterioridad a la reforma, se aceleró de forma significativa a partir de 1997.

La ratio de capacidad de utilización aumentó considerablemente en la década de los noventa. El ritmo decreciente de las inversiones en inmovilizado y el crecimiento continuo de la demanda provocaron un aumento de la capacidad de utilización hasta el 75 por ciento. A esta situación se llegaba porque mientras el consumo se incrementaba en un 67 por ciento frente a los valores contabilizados en 1988, las inversiones en términos nominales disminuían en un porcentaje superior del 17 por ciento. En estos años el consumo creció a tasas anuales del 6 por ciento, mientras que la inversión experimentó continuos descensos anuales.

Entre las razones que explicaban la menor inversión en las instalaciones en los años noventa se señalaban tres motivos principales:

- 1) La desaparición del Marco Legal Estable, que supuso el paso de la certidumbre a la incertidumbre en la recuperación de las inversiones.

- 2) La sobreinversión de los años ochenta dotaba de seguridad al sistema que contaba con un margen amplio para atender los incrementos de la demanda, y por lo tanto la necesidad de nuevas inversiones era menor.
- 3) Las rentas de regulación que obtuvieron las empresas en este escenario del Marco Legal Estable se destinaron a desarrollar una nueva estrategia basada en la diversificación de sus actividades, aprovechando un contexto de mayor libertad para invertir sus recursos financieros.

La presencia de las rentas de regulación con anterioridad al cambio regulatorio se pone de manifiesto al analizar la coyuntura económica, porque la disminución de las inversiones se produjo en un contexto económico favorable. Los bajos tipos de interés aminoraron el coste de la deuda hasta el 4,3 por ciento frente al 12,4 por ciento que suponían los intereses por financiación sobre los recursos ajenos en 1990, además, la ratio de endeudamiento descendió hasta el 40 por ciento en 1998.

A pesar de estas óptimas condiciones las empresas invirtieron casi exclusivamente con la finalidad de mantener sus instalaciones pero no para mejorarlas o aumentarlas. Además, los proyectos de inversión futuros se localizaron en las tecnologías más competitivas sin que prevaleciera ningún criterio de diversificación o seguridad en el abastecimiento. Por lo tanto, contrastando estos resultados con la Teoría parece evidente que las inversiones efectuadas con anterioridad al cambio regulatorio respondían a un criterio de mayor rentabilidad, que reportaban importantes beneficios a las empresas.

La liberalización de las actividades eléctricas favoreció los fenómenos de diversificación e internacionalización, ya que con el cambio normativo las empresas no tenían que justificar el destino de sus inversiones. Este proceso estaba animado por tres factores adicionales:

- 1) Aprovechar los procesos de privatización y apertura a la competencia del sector eléctrico en otros Estados, principalmente en América Latina y en Europa.
- 2) Compensar la disminución de los ingresos procedentes del negocio tradicional que se produciría como consecuencia de la introducción de competencia.

- 3) Aprovechar los conocimientos y crear sinergias en otras actividades en las que presentaban ventajas competitivas.

La diversificación del sector eléctrico español fue económicamente posible porque las eléctricas acumularon en los años noventa importantes beneficios resultado de sanear sus estados financieros con el Marco Legal Estable. En estos años los beneficios se duplicaron respecto al nivel de 1988 creciendo a una tasa anual que en promedio se situaba entorno al 15 por ciento. El rendimiento del negocio eléctrico se colocaba entre las actividades económicas que mejores resultados arrojaban anualmente.

En este periodo se llevó a cabo la internacionalización de la empresa eléctrica española, que se implantó con fuerza en otros países. El saber hacer del negocio tradicional se instauró con rapidez y eficiencia en otros sistemas eléctricos, principalmente en los países de América Latina aprovechando las medidas aperturistas de estas economías y su condición de mercados menos saturados. En el ámbito concreto de la internacionalización el volumen de las inversiones fue muy cuantioso y en sólo cuatro años (1994-1998) se invirtieron más de 400.000 millones de pesetas en proyectos en el exterior que tuvieron como destino el epígrafe *Energía eléctrica, gas y agua*. De esta cantidad más del 95 por ciento se ubicaron en países iberoamericanos destacando como principales receptores Colombia, Argentina y Perú.

En la nueva estrategia empresarial que iniciaron las empresas eléctricas a mediados de la década de los noventa, las operaciones de diversificación e internacionalización ocupan un lugar destacado. En el ámbito empresarial se presta especial atención a los accionistas y al objetivo de obtener la máxima rentabilidad del negocio para remunerar suficientemente al capital. Por el contrario, los trabajadores pierden importancia dentro de la estrategia de las eléctricas. Los beneficios sociales que caracterizaban a los ocupados del sector eléctrico se redujeron de forma considerable, afectados por los programas de reducción de costes que aplicaron las empresas eléctricas en este entorno de competencia.

Efectos del cambio regulatorio en los ACCIONISTAS:

Los accionistas en este nuevo escenario resultaron ligeramente perjudicados, aunque no tanto por su participación en las rentas del sector como por la incertidumbre regulatoria y por factores externos que afectan a la rentabilidad del negocio eléctrico.

Dentro de la empresa aumentó la importancia de los accionistas frente a los trabajadores en cuanto a las rentas percibidas del sector. Este comportamiento está muy vinculado al hecho de ser las eléctricas empresas muy intensivas en capital donde la necesidad de recursos financieros es continuo. Por otro lado, la libertad de movimientos de capital exige a las empresas desarrollar una estrategia que ofrezca al accionista garantías de rentabilidad. Estos elementos colocaban a los accionistas en una posición destacada en el reparto de las rentas del sector, antes y después de la reforma regulatoria.

Este marco de incertidumbre ha afectado directamente a sus intereses. En los últimos años de la década de los noventa los incrementos de los *Beneficios sobre el capital* se moderaron. Los factores responsables de esta situación fueron: el escenario de reducciones tarifarias fijado por la Administración y la mayor vulnerabilidad a los factores de carácter externo al desaparecer la certidumbre que caracterizaba al negocio eléctrico.

En todo caso rompen con la tendencia los crecimientos de 1995 y 1996 que fueron de gran magnitud. En estos años la coyuntura económica y las expectativas asociadas a la liberalización repercutieron positivamente en los beneficios sobre el capital, que registraron crecimientos superiores al 20 por ciento.

Los accionistas en este nuevo escenario de competencia están sometidos a mayor incertidumbre en tanto que las empresas eléctricas son más vulnerables a los factores externos, y ya no tienen garantizadas sus inversiones ni la rentabilidad del negocio eléctrico. Aunque por otro lado el cambio regulatorio contiene elementos positivos para el capital, al favorecer la entrada en nuevas actividades aumentando las posibilidades de obtener beneficios en otros negocios no eléctricos. Además, la competencia entre empresas impulsa la eficiencia en el desarrollo de las actividades y

las que culminan con éxito sus objetivos consolidan su posición y obtienen mejores resultados, factores que son valorados positivamente por sus accionistas.

Las rentas percibidas por los accionistas pierden importancia dentro del sector en favor de los consumidores, aunque frente a los trabajadores siguen ocupando una posición privilegiada. Además, los títulos eléctricos siguen siendo muy sólidos en parte porque algunas de las actividades siguen estando reguladas, y también porque los grandes grupos eléctricos están bien posicionados en el mercado nacional y la competencia aún no se ve como amenaza. A esto se añaden las inversiones de las empresas eléctricas en América Latina y Europa, que proporcionan beneficios adicionales al negocio tradicional en España.

Incidencia del cambio regulatorio en los TRABAJADORES:

Los trabajadores han sufrido una disminución de su poder de influencia dentro del sector, aunque ésta era una tendencia que se observa con anterioridad al cambio regulatorio. Este proceso se ha traducido en una menor participación en las rentas a través de la reducción progresiva de sus beneficios sociales, hecho que se observaba al comparar la situación de los trabajadores eléctricos con la de los trabajadores de otras actividades económicas.

Este colectivo disponía de importantes beneficios sociales con sueldos por encima de la media nacional e incrementos salariales elevados. En los años noventa experimentaron recortes considerables en dichas ventajas laborales. Aunque el fenómeno ha sido generalizado y también ha respondido a la desregulación y flexibilización del mercado laboral, comparativamente con otras ramas de la actividad económica la brecha existente en términos de sueldos y de incrementos salariales se fue estrechando. Esta comparación revela la disminución de la capacidad de negociación de los trabajadores del sector eléctrico en sus reivindicaciones laborales.

En algunos aspectos analizados en la investigación como número de horas trabajadas, ganancia media por hora o incrementos salariales se comprueba esta situación.

La variable *número de horas al mes por trabajador* constata que los empleados del sector trabajaban 148 horas al mes en 1988 cifra que se situaba por debajo de la media nacional fijada en 151 horas al mes, y por debajo de algunas actividades económicas como la Construcción, Instituciones financieras y Transportes y comunicaciones que también han sufrido procesos de desregulación. En la década de los noventa paulatinamente fueron reduciéndose el número de horas trabajadas en el conjunto económico, fenómeno que fue menos acusado en el sector eléctrico y de hecho desde 1995 el número de horas permanece inalterado en 141. Esto ha provocado que en la actualidad se sitúe muy próximo al valor nacional, y que esté por encima de los datos registrados por otras actividades desreguladas y liberalizadas como las Instituciones financieras y los Transportes y comunicaciones que partían de similares condiciones en 1988.

El análisis de la evolución de la *ganancia media por hora trabajada* también muestra la disminución de la renta de los trabajadores en el sector. La ganancia media por hora que perciben los empleados del sector eléctrico se colocaba muy por encima de la media nacional, en 1988 alcanzaba el valor de 1.301 pesetas frente a la media de 847 que registraba la economía española, tan sólo las Instituciones financieras gozaban de mayor salario por hora (1.330 pesetas). Esta situación se mantiene y en el año 2000 la ganancia media en el sector eléctrico se coloca en 2.706 pesetas y la media nacional en 1.552 pesetas, de nuevo únicamente las Instituciones financieras logran superar el valor eléctrico (2.915 pesetas). Sin embargo, la evolución de los índices descubre cómo los incrementos del sector eléctrico en los últimos años se contuvieron, y otros sectores como los de Comunicaciones, Instituciones financieras y los Seguros se mostraron más dinámicos en el momento de aumentar sus ganancias salariales.

Del análisis de los *incrementos salariales pactados en negociación colectiva* se desprende que se produce una importante moderación a partir de 1997. Aunque este rasgo se extendía al conjunto de la economía, en los últimos años las actividades eléctricas han experimentado crecimientos menores que el resto de las ramas de actividad. La brecha entre el incremento salarial anual de las actividades eléctricas y el total nacional se fue estrechando en el periodo de los noventa hasta coincidir en 1997. Respecto al IPC sucedía algo similar, y la distancia entre la curva del incremento salarial y el IPC se estrechaba llegando a coincidir en los años centrales de la década.

En los últimos años la situación fue aún más negativa para los trabajadores porque el crecimiento salarial se situó por debajo de la inflación.

El análisis de la variable *Gasto por empleado* muestra cómo en el periodo 1988-2000 se contabilizaron continuos incrementos, pero comparativamente con el resto de las actividades las ganancias salariales sufrieron una ralentización en el ritmo de los crecimientos.

Los trabajadores redujeron paulatinamente su participación en las rentas del sector como lo corrobora el hecho de que el *Gasto por empleado* crecía a tasas muy por debajo de las que registraban los *Beneficios sobre el capital* y la *Renta de los consumidores domésticos e industriales* medidos como la inversa de los precios. El Gasto por empleado crecían tan sólo un 10 por ciento en este periodo, mientras que los beneficios sobre capital se duplicaron y los precios de la electricidad disminuyeron en un 20 por ciento para los consumidores domésticos y un 40 por ciento en el caso de los industriales.

Otro aspecto negativo que afectó al mercado laboral eléctrico fue la destrucción de puestos de trabajo que se contabilizaron en el periodo. Desde el inicio de la liberalización el empleo se convirtió en la variable de ajuste presente en todos los programas de reducción de costes. A esto se unieron los recortes de plantillas que acompañaron los procesos de privatización y concentración empresarial que se produjeron en estos años.

La idea de “trabajo para toda la vida”, rasgo característico del empleo en el sector eléctrico, empieza a desaparecer. En el conjunto del sector el número de ocupados disminuyó en más de 17.000 personas, reduciéndose la dimensión de la plantilla eléctrica en un 30 por ciento. Aunque este descenso del empleo fue generalizado afectó con mayor intensidad a las categorías menos cualificadas, que en estos años pasaron de 29.000 efectivos a 14.000. Además, las posibilidades de creación de empleo están muy reducidas y se limitan a la construcción de infraestructuras (que están principalmente ligadas al gas) y a las actividades de comercialización.

En conclusión, los trabajadores han experimentado una disminución de su poder de influencia dentro del sector, y desde el punto de vista empresarial se puede afirmar que el objetivo que

prevalece es maximizar la rentabilidad de los accionistas frente al desarrollo profesional de los trabajadores. Además, han cedido parte de sus privilegios estrechándose el margen que mantenían con el resto de las actividades económicas y se han visto duramente afectados por los recortes continuos en las plantillas derivados de los procesos de privatización y concentración, en otros ámbitos laborales también perdieron autoridad.

Incidencia del cambio regulatorio en los CONSUMIDORES:

Los consumidores han resultado ser el colectivo más beneficiado por el proceso de liberalización del sector. Esto se evidencia a través de las disminuciones de precios, fenómeno que ha sido más intenso para los grandes consumidores industriales. Los precios de la electricidad han registrado considerables descensos en todo el periodo considerado, pero fueron especialmente significativos a partir de 1996 con la firma del Protocolo Eléctrico.

Los precios medios de la electricidad se contuvieron en los años noventa, presentando casi los mismos valores en términos nominales en el año 1988 (11,62 pesetas por kWh) y en el año 2000 (11,70 pesetas por kWh). En términos reales los descensos fueron más acusados y en pesetas constantes de 1988 los precios experimentaron un recorte de más de un 60 por ciento respecto de los niveles establecidos al principio del periodo. Además, los precios evolucionaron por debajo de los incrementos del IPC beneficiándose los consumidores de un apreciable aumento en su renta disponible.

La participación de los consumidores se manifiesta por la vía de los menores precios, aunque también es apreciable por la disminución de los ingresos del sector en un escenario de continuos crecimientos en el consumo eléctrico. Los ingresos por la venta de la electricidad se redujeron de forma paulatina al mismo tiempo que se recortaban los precios de los consumidores. Como resultado de este descenso de precios y en concordancia a la Teoría de la Captura esta nueva situación afectó directamente al ingreso neto de las empresas eléctricas, que contabilizaron importantes descensos en los ingresos derivados de la venta de energía eléctrica. El cambio regulatorio influyó negativamente en los ingresos de las eléctricas que hasta 1995 generaron ingresos crecientes, disminuyendo apreciablemente a partir de ese momento.

Las disminuciones en los precios no se han producido con la misma intensidad entre todos los grupos de consumidores. Los consumidores industriales, que son los que primero han accedido a la condición de elegibles, recibieron mayores reducciones en sus precios. Esto ha contribuido a que aumenten las diferencias entre los consumidores elegibles y cautivos a medida que avanza el proceso de liberalización.

Los consumidores industriales son un colectivo que ejerce considerable presión, en tanto que son grandes consumidores de energía eléctrica y para ellos la electricidad es un input del proceso productivo. Frente a ellos se sitúan los consumidores domésticos que componen un grupo muy numeroso pero con menor capacidad de organización y de presión, ya que individualmente su consumo es de poca importancia.

En este sentido, los principales beneficiados por la liberalización han sido los consumidores elegibles (grandes consumidores de energía), que son los que pueden negociar directamente con sus suministradores el precio de la electricidad o ejercitar la opción de acudir al mercado, e incluso pueden seguir adheridos a la tarifa si lo consideran más conveniente durante el periodo transitorio. Los elegibles registraron mejoras considerables en los precios y en sus condiciones contractuales. Además, estos grandes consumidores eran también los que mayor presión ejercían en el escenario regulado y disponían de tarifas con fuertes subvenciones, pagando por la electricidad un coste inferior al precio medio que fijaba el sistema.

Los consumidores industriales disfrutaron de precios muy favorables que no superaban las 8,8 pesetas por kWh (excluido el IVA) en 1988, mientras que en ese mismo año los domésticos pagaban incluidos impuestos 16,9 pesetas por kWh. Al final del periodo los domésticos pagaban 22,3 pesetas por kWh, es decir, un 32 por ciento más que al inicio del periodo, que en términos reales suponía un descenso del 20 por ciento. Por el contrario, los industriales en 1998 pagaban 8,3 pesetas por kWh que suponía un descenso del 40 por ciento en términos reales respecto al nivel de 1988.

Los cautivos hasta el momento sólo registraron bajadas de tarifas que fueron el resultado de la negociación política. Desde que se inició la liberalización en 1997 los domésticos han experimentado descensos del 13 por ciento en términos reales, porcentaje muy inferior al de los industriales que se estima se han beneficiado de descuentos que oscilan en término medio entre el 20 y el 25 por ciento.

Los beneficios en la calidad del servicio que se asocian a la liberalización fueron poco visibles aunque se experimentaron ciertas mejoras en la calidad de atención al consumidor. También aparecen mayores posibilidades de oferta, y la posibilidad de firmar contratos que se adapten mejor a las nuevas condiciones (contratos más flexibles). En las empresas eléctricas se ha producido un cambio en la consideración de los demandantes de energía eléctrica, han pasado de ser consumidores a clientes con capacidad de elección y decisión.

La formación de precios en el mercado favorece la transparencia en la fijación de precios y reduce la presencia de subvenciones cruzadas, situación que beneficia especialmente a los domésticos. Desde esta perspectiva los precios dejan de ser un instrumento de política industrial, pagando los consumidores por la electricidad en función de su coste sin soportar cargas adicionales.

En definitiva, los consumidores aparecen como un grupo de interés que percibe importantes beneficios en este escenario de competencia y libertad. En este proceso los consumidores industriales fueron los que se beneficiaron de mayores disminuciones en los precios, aunque los recortes de precios también se extendieron a los consumidores domésticos. Sin embargo, para los domésticos las reducciones tarifarias fueron resultado de negociaciones políticas y no un efecto directo derivado de un cambio regulatorio y de la apertura de los mercados. Los consumidores industriales han resultado muy favorecidos en este nuevo escenario y aunque este comportamiento se observa desde 1988, es desde 1994 cuando se abre una mayor brecha entre los consumidores domésticos e industriales. De momento sólo los grandes consumidores han tenido la ocasión de negociar el precio de suministro y las condiciones contractuales.

5- SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La reforma regulatoria del sector eléctrico español se enmarca en un proceso de carácter internacional que ha tenido como referente inmediato a la Unión Europea. El establecimiento del mercado interior de la electricidad impulsó definitivamente el cambio en la orientación regulatoria del sector eléctrico español, mediante la transposición al ordenamiento nacional de las directivas del Parlamento y Consejo Europeo. La introducción de medidas de competencia y libertad en las actividades eléctricas españolas se acompañó de una reforma institucional que culminó con la creación de la Comisión Nacional de Energía, como ente adscrito al Ministerio de Economía pero con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar que vela por la competencia efectiva en los mercados energéticos.

En este nuevo escenario se han producido importantes cambios en la estructura empresarial y en la organización de las actividades eléctricas. La reforma regulatoria también ha incidido en la estrategia de las empresas eléctricas y en las rentas del sector. De igual forma los grupos de interés que participan en el reparto de las rentas del sector eléctrico también se han visto afectados por este proceso de liberalización. Este último aspecto es el objetivo que se aborda en la investigación.

La hipótesis a contrastar es la premisa fundamental de la Teoría de la Captura que sostiene que la regulación favorece a unos grupos de interés en detrimento de otros. Centrando el enfoque teórico en el sector eléctrico, los grupos que detentarían mayor poder económico serían los productores a los que la regulación beneficiaría obteniendo ganancias por encima del óptimo. Estas rentas de la regulación se trasladarían a los accionistas y trabajadores por la vía del reparto de los dividendos y por los incrementos salariales, aumentando la cantidad de renta que perciben del sector. Frente a estos colectivos se situarían los consumidores que serían los más perjudicados en un contexto regulado ya que transfieren parte de su renta a los productores por medio de los precios.

A la vista de los resultados obtenidos en la investigación, se concluye que con el cambio regulatorio disminuyen los beneficios que en un marco de intensa regulación recibirían en exceso los productores (y por ende accionistas y trabajadores), mientras que los consumidores, que en un

escenario regulado resultaban ser los más perjudicados, se benefician del entorno de competencia participando en mayor medida de las rentas del sector. Dentro de los consumidores los que disponen de capacidad de elección resultaron ser los que mayores ventajas han recibido de la liberalización.

En síntesis, la investigación centrada en el análisis de la incidencia del cambio regulatorio en el reparto de las rentas entre los grupos de interés, evidencia que el proceso de liberalización del sector eléctrico español ha favorecido ostensiblemente a los consumidores, que son el colectivo que mayores beneficios ha recibido, en detrimento de los trabajadores y accionistas que registraron apreciables disminuciones en las rentas que perciben del sector, resultando especialmente perjudicados los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Averch, H.; Johnson, L. (1962): “Behavior of the firm under regulatory constraint”, en *The American Economic Review*, Vol. 52, nº 5, págs. 1052-1069.
- Becker, G. (1983): “A theory of competition among pressure groups for political influence”, en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, nº 3, págs. 371-400.
- Comisión Europea (1991): *Establecimiento de normas comunes para el mercado interior de la electricidad*, COM (91) 548 final, Bruselas.
- Fainsod, M. (1940): “Some reflexions on the nature of the regulatoy process” en Friedrich, C. y Mason, E. (editores): *Public policy*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, págs. 297-323.
- González Blanch, F. (1997): *Fundamentos del análisis económico de la regulación*, Madrid, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- Joskow, P.; Rose, N. (1989): “The effects of economic regulation”, en Schmalensee, R.; Willig, R.D. (editores): *Handbook of industrial organization*, Volumen II, Ámsterdam, Elsevier Science Publisher B.V., págs.1450-1506.
- Lévêque, F. (1998): *Économie de la réglementation*, París, La Découverte, Repères nº 238.

- Mitnick, B. (1989): *La economía política de la regulación*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Stigler, G. (1971): “The theory of economic regulation”, en *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, nº1, págs. 3-21.
- Stigler, G. y Friedland, C. (1986): “What can regulators regulate? The case of electricity”, en Leube, K.; Moore, T. (editores): *The essence of Stigler*, Standford, Hoover Institution Press, Standford University, págs. 224-242.

LEGISLACIÓN

- Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del Sistema Eléctrico Nacional. BOE 313, de 31 de diciembre.
- Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. BOE 285, de 28 de noviembre.
- Directiva 96/92/CE del Parlamento y del Consejo Europeo de 19 de diciembre, *sobre el establecimiento de normas comunes para el mercado interior de la electricidad*. DOCE 30 de enero 1997.