

# GUÍA DE LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIA EN EL SECTOR ENERGÉTICO

Miguel A. FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ

Ex Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia  
y de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico

## 1. INTRODUCCIÓN

No hay sector productivo en el que los estudiosos de la competencia se pierdan más que en el sector energético<sup>1</sup>. Son muchas las características técnicas y económicas que lo diferencian del resto de los sectores productivos y esta complejidad estructural hace necesaria la existencia de numerosas regulaciones para ordenarlo, lo que acaba resultando en complejidad regulatoria. Además, y al revés de lo que sucede en los demás sectores, donde la regulación, al menos la económica, se simplifica e incluso desaparece cuando se liberalizan, en el sector energético el número y complejidad de las regulaciones aumenta con la liberalización. Ésta es la razón por la que aquellos que examinan este sector desde fuera, aplicando categorías desarrolladas para otros sectores, suelen cometer errores colosales tanto en el análisis como en las recomendaciones. En el extremo opuesto contamos con la aproximación de los especialistas que, conscientes de la importancia de los detalles, suelen hacer una relación exhaustiva de todos ellos con lo que el lector no experto acaba aburriéndose de la descripción de tantos «árboles» y tira la toalla. El objetivo de este artículo es dar una guía de los problemas más importantes y las soluciones que se están aplicando para resolverlos que sirva para adentrarse en el «bosque» de la competencia en el sector energético. Esta guía es un resumen, del que yo soy el único responsable, de las ideas extraídas de los documentos reseñados en la bibliografía.

---

<sup>1</sup> El artículo se dedica al sector eléctrico y al del gas, en los que las «redes» son un elemento central a la hora de estudiar los problemas de competencia. Los sectores de hidrocarburos o del carbón tienen algunos elementos de redes pero lo suficientemente lejanos como para tratarlos separadamente. Por otra parte, el artículo se centra en los problemas de reestructuración, porque en el momento actual siguen siendo más importantes que los de defensa de la competencia. Los interesados en esta parte pueden leer el artículo de S. CISNAL citado en la bibliografía.

## 2. LOS PROBLEMAS PRINCIPALES

Los principales problemas de competencia en el sector energético se pueden agrupar en dos áreas. La primera, la referente a la relación entre las actividades monopolísticas —los negocios de red, de transporte, distribución, etc.— y las actividades que pueden ser prestadas en competencia —los negocios de generación, suministro, aprovisionamiento, etc.—. La segunda área de problemas agrupa a aquellos que surgen en los propios mercados liberalizados y que derivan del poder de mercado que pueden detentar algunas empresas y que impiden que haya competencia en los mercados liberalizados.

Después de quince años de experiencia se tiene ya alguna idea de cómo afrontar estos dos grupos de problemas. En primer lugar, debe haber una separación de propiedad entre los negocios monopolísticos y los negocios en competencia. En segundo lugar, se debe evitar que ninguna empresa tenga poder de mercado en los negocios liberalizados. Las recetas parecen simples pero en otros sectores con «redes» como, por ejemplo, el de telecomunicaciones, no parece que haya sido necesario utilizar una separación radical de propiedad entre negocios monopolísticos y negocios en competencia, y tampoco ha sido necesario ser demasiado estricto en reducir el poder de mercado en los negocios en competencia. ¿Por qué en el sector energético no se puede hacer lo mismo y es necesario adoptar actuaciones más radicales?

Las razones que justifican las soluciones que se han expuesto para el caso del sector energético tienen fundamentos teóricos y empíricos. En efecto, por lo que se refiere a la separación entre negocios monopolísticos y negocios en competencia, la razón por la cual en otros sectores no es necesario ser tan riguroso como para exigir separación de propiedad y suele ser suficiente con exigir simplemente separación jurídica o contable, es que en esas actividades, como las telecomunicaciones, es posible una cierta competencia entre redes. En estos sectores basta con la vigilancia de los órganos reguladores sectoriales o de defensa de la competencia para evitar los problemas de contaminación entre las actividades monopolísticas y las actividades en competencia. Basta con fijar unas tarifas de interconexión adecuadas y vigilar los problemas de acceso. Las fórmulas de separación «blandas» (contable, jurídica, de gestión, etc.) no resuelven totalmente los problemas en esos sectores y, para comprobarlo, no hay más que seguir los conflictos planteados ante los órganos reguladores de las telecomunicaciones, que expresan los problemas que subsisten por no haber separado la propiedad de ambos negocios. Pero aunque la competencia sea «sucia», existe. Sin embargo, en el caso del sector energético no hay competencia posible entre redes, y por tanto es un suicidio dejar que algunos de los competidores de los negocios liberalizados puedan controlar o simplemente influir en los negocios de redes. El resultado de no separar la propiedad en el caso del sector energético

no es el de una competencia con problemas sino el de que, simplemente, no hay competencia.

En cuanto a los problemas que plantea el poder de mercado sabemos que hay muchos sectores económicos en los cuales las empresas que operan en los mismos disfrutan de un cierto poder de mercado y, sin embargo, la competencia funciona razonablemente bien. No hay una competencia perfecta, pero existe un grado de competencia razonable. ¿Por qué no debería suceder lo mismo en los sectores de gas y electricidad? Esto puede ser verdad para algunos negocios eléctricos que se abren a la competencia que no tienen características especiales, como por ejemplo la comercialización, que justifiquen preocuparse en exceso del poder de mercado. Las barreras de entrada no son muy grandes y si el mercado de generación funciona adecuadamente, la comercialización funcionará también razonablemente.

Sin embargo, hay otros negocios que se abren a la competencia como la generación eléctrica, cuyas características técnicas y económicas son tales que llevan a que la existencia de un mínimo poder de mercado pueda tener efectos destructivos sobre la competencia. El caso de la generación eléctrica es quizá el más claro, porque todas las características de esta actividad llevan a potenciar y extremar los problemas habituales que provoca la existencia del poder de mercado en otros sectores. Conviene, pues, hacer un repaso de estas características, algunas de las cuales pueden encontrarse en otros sectores productivos, pero quizá en ninguno, como en el de la generación eléctrica, se dan conjuntamente:

1.º *La rigidez de la demanda.* Mientras en la mayoría de los sectores económicos la demanda es elástica y se retrae cuando los precios suben, en el sector eléctrico y de gas la demanda es más rígida, lo cual permite a quienes tienen poder de mercado aprovecharse al máximo del mismo. Esta característica que hoy es común a la mayoría de los sistemas eléctricos no hay que verla como una maldición permanente de la que no se pueda escapar, sino más bien como una herencia del monopolio. Siempre habrá segmentos del mercado donde la demanda será siempre bastante rígida (pocos apagarán el televisor en medio del partido de fútbol porque suban los precios), pero habrá otros grupos importantes de consumidores que tendrán interés en poder aumentar o disminuir sus consumos en función de los precios, si tuvieran instrumentos para ello. El problema es que, cuando no hay competencia, es muy difícil que aparezcan estos instrumentos, fundamentalmente contractuales, que harían más elástica la demanda.

2.º *Las barreras de entrada.* Hay pocos sectores donde las barreras de entrada al negocio correspondiente sean mayores que en el sector de generación eléctrica y el aprovisionamiento de gas. Las barreras no se deben sólo a las grandes inversiones que se necesitan para construir las facilidades correspondientes, sino por todo el cúmulo de licencias, conexiones, etc., que hacen que la entrada efectiva en el mercado sea muy difícil. En este sentido, no se puede aplicar al sector eléctrico la

teoría de la «contestabilidad» que, como se sabe, está basada en que, si los monopolistas o quienes tienen un gran poder de mercado abusan, inmediatamente entrarán otros operadores que no están ahora en el mercado pero que pueden entrar con relativa facilidad.

3.º *Los costes de salida.* Otra de las razones que explican la dificultad de entrada de nuevos competidores en el sector energético son los enormes costes de salida (*sunk costs*). Las empresas no entran no sólo por los altos costes de entrada sino también por los altos costes que tienen que afrontar en el caso en que los resultados de su inversión no resulten ser los esperados. Aunque el precio de mercado actual sea muy alto debido a la conducta oligopolística de las empresas que dominan el mercado y por tanto sea muy remunerativo como para decidirse a invertir, si los nuevos operadores sospechan que los costes reales de las empresas dominantes están por debajo de los de las nuevas inversiones, no invertirán para evitar arruinarse cuando las empresas establecidas ajusten sus precios de oferta a sus costes reales.

4.º *Escaso comercio internacional.* El porcentaje medio de importaciones de una economía como la española oscila alrededor del 35 por ciento del consumo interno para la mayoría de los sectores productivos. En el caso de la electricidad ese porcentaje apenas llega al 3 por ciento, y aunque otros países cuentan con un mayor grado de interconexión, en general los estrangulamientos físicos impiden o dificultan gravemente el comercio internacional de electricidad y suelen ser una de las pesadas herencias que deja haber vivido el sector bajo el monopolio durante décadas. En efecto, los monopolios trataron de obtener el máximo rendimiento de sus inversiones y minimizaron las interconexiones al nivel necesario para cubrir problemas de seguridad. Tenemos, pues, interconexiones pensadas para evitar problemas de seguridad, pero no tenemos interconexiones pensadas para comerciar.

5.º *No se puede almacenar.* En la mayoría de los sectores el almacenamiento es una amenaza a la que se enfrentan aquellos que tienen poder de mercado, ya que los almacenistas pueden evitar que las empresas se aprovechen en exceso de los momentos delicados en que surja un desequilibrio entre oferta y demanda. En esos momentos el almacenista gana dinero sacando al mercado la mercancía que fue almacenada previamente y, de esa forma, reduce los efectos del poder de mercado de las empresas que operan en el mismo. Esto en electricidad es prácticamente imposible, con lo cual el poder de mercado se encuentra sin el elemento compensador del poder de mercado que juegan los *stocks* en otros sectores. En el sector del gas el almacenamiento es posible, pero es muy limitado en relación a otros sectores.

6.º *La predicibilidad de la demanda.* En la mayoría de los sectores económicos los productores desconocen la evolución de la demanda y de esa forma pueden equivocarse a la hora de decidir qué efecto tendrán sus movimientos de reducción de la producción en orden a conseguir obtener el máximo precio de los consumidores. Sin embargo, en el sector

eléctrico la demanda es predecible casi minuto a minuto, con lo cual las posibilidades de ajustar al máximo los beneficios de los generadores moviendo la cantidad ofrecida son mucho mayores que en otros sectores.

7.º El *conocimiento de los competidores*. En casi todos los sectores económicos hay siempre un cierto conocimiento de los competidores, pero no hasta el extremo de saber cómo van a reaccionar en el mercado. En el caso del sector eléctrico se puede decir respecto a la oferta lo mismo que hemos dicho respecto a la demanda, ya que las empresas conocen exactamente la curva de costes de sus competidores y, por tanto, con modelos relativamente sencillos pueden predecir su reacción en el mercado, con lo que las conductas oligopolísticas tienen muchas posibilidades de éxito.

### 3. SOLUCIONES REALISTAS

Aparte de las consideraciones teóricas que derivan del análisis de los factores estructurales del sector energético, durante los últimos años se han acumulado ya muchas experiencias prácticas que nos permiten afirmar que, si se aplican las dos políticas —separación de propiedad y reducción del poder de mercado— explicadas más arriba, es posible que surja la competencia en el sector eléctrico. Tenemos ya varios ejemplos, pero quizá la forma con que Gran Bretaña ha afrontado los dos grupos de problemas mencionados, tanto en gas y electricidad, es la mejor prueba de lo que estamos diciendo. Los británicos se han enfrentado, pues, de una forma realista a los dos grupos de problemas que he enunciado y lo han resuelto con soluciones pragmáticas.

En cuanto a la solución de los problemas verticales, el mejor ejemplo es el de la evolución de la regulación del mercado del gas en Gran Bretaña. Desde la Ley de 1986 hasta 1996, en que se aprobó la nueva Ley con separación radical de propiedad, la competencia prácticamente no existió y, sin embargo, a partir de la Ley de 1996 que obligó a British Gas a separar la propiedad de ambos negocios se generó una fuerte competencia. En el caso de la electricidad, el modelo arrancó con la separación total entre transporte, encomendado a *National Grid*, y generación, con lo cual no se puede comparar sus beneficios con la experiencia de la integración de ambos negocios.

Respecto a las soluciones a los problemas planteados por el poder de mercado en los negocios, es muy interesante seguir la evolución de la estructura de generación del mercado eléctrico británico y comprobar cómo en Inglaterra y Gales sólo se ha podido acabar con el control de precios cuando las cuotas de mercado de los principales productores cayeron por debajo del 10 por ciento del mercado. Lo más interesante del ejemplo británico es que las soluciones prácticas a los problemas mencionados se aplicaron después de iniciado el proceso de liberalización, con empresa privatizadas y cotizadas en Bolsa, lo cual invalida los argu-

mentos de los defensores de los monopolios que plantean que este tipo de soluciones sólo son posibles antes de iniciar los procesos de privatización, no siendo posible aplicarlas a empresas privadas porque son vistas como atentados al derecho de propiedad privada.

#### 4. SOLUCIONES UTÓPICAS

No obstante las justificaciones teóricas y la evidencia empírica disponible suponen que todavía haya muchos países que por distintas razones<sup>2</sup> han decidido no separar la propiedad entre los negocios monopólicos en competencia y no afrontar el problema del poder de mercado en los negocios liberalizados. Denomino a este tipo de soluciones, soluciones «utópicas» o «escapistas» porque no quieren afrontar la realidad, pretenden ignorar las características especiales del sector eléctrico que lo distinguen de otros sectores. Los defensores de las políticas «utópicas» consideran que los problemas de integración vertical o de poder de mercado no son importantes o que los beneficios de la competencia no compensan los costes de la desintegración, y que basta con que las autoridades vigilen, persigan y sancionen las conductas contra la competencia. Suponen que el sector energético no es distinto de los demás. Desgraciadamente los problemas que surgen cuando se adoptan este tipo de soluciones utópicas son numerosos.

Los problemas derivados de la falta de separación de propiedad están muy bien expuestos en el artículo de OCAÑA y LAFUENTE:

1. La *información asimétrica* que permite a las empresas integradas conocer los clientes de las empresas competidoras.

2. La *ventaja estratégica* que permite a la empresa integrada conocer los planes de sus rivales, pues éstos demandan con antelación el uso de las redes.

3. Los problemas de *transferencia de costes* de las actividades no reguladas a las reguladas.

4. Los derivados de la *negación* o la *dificultad de acceso*. Simplemente con retrasar o dar servicios de mala calidad a los competidores se consigue evitar que capturen clientes.

5. Finalmente los problemas que surgen de *frenar la expansión de las infraestructuras* permitan la importación de energía de otros países. Como hemos dicho, mientras las empresas que actúan en negocios en competencia controlen, estén presentes o influyan en las empresas dedicadas a expandir la red de transporte, hay poco que esperar en cuanto a un avance sustancial en las interconexiones.

En lo que se refiere a la separación de negocio, las soluciones utópicas —aquellas que ingenuamente creen que basta con la separación jurídica

<sup>2</sup> El análisis de las causas por las cuales algunos gobiernos eligen no afrontar los problemas de competencia del sector energético es una tarea fascinante que excede el objetivo de este artículo.

o la separación contable— fracasan porque suponen que las empresas van a funcionar como almas caritativas dispuestas a facilitar que sus competidores aumenten la cuota de mercado y hundan su negocio. Desde Adam SMITH sabemos que la regulación debe partir del supuesto realista de que las empresas van a tratar de maximizar beneficios y por ello los sistemas de regulación basados en la benevolencia de los empresarios llevan al fracaso. Por otro lado, aquellos que no se preocupan del poder de mercado se suelen encontrar con dos órdenes de problemas. En primer lugar, un problema de precios, que usualmente lleva a que las autoridades diseñen algún tipo de regulación de precios máximos para evitar los abusos, con lo cual se pierden los beneficios de la competencia. Pero también aparecen problemas de garantía de suministro, ya que para maximizar sus beneficios la inversión debe ser la mínima posible. Una vez que aparecen los problemas de haber dejado a las empresas poder de mercado las autoridades tratan de corregirlos con soluciones a medias, las que no afrontan el problema original, el del poder de mercado. Por ejemplo, la política de establecer límites al crecimiento de los grandes grupos empresariales ha fracasado por la simple razón de que el mercado energético no crece como otros mercados, como el de telecomunicaciones, a tasas muy altas que permiten una reducción de las cuotas de mercado de las empresas establecidas y, a la vez, un aumento de la cifra de negocios muy grande de los competidores. Han fracasado también las soluciones que buscan mitigar los efectos del poder de mercado a través de diseños ingeniosos de los mercados. El ejemplo más flagrante es el de California, cuyos diseñadores pensaron que, teniendo un mercado absolutamente transparente y diario, el poder de mercado no se ejercería. Hoy sabemos que, si hay poder de mercado, da igual las fórmulas técnicas de organización del mercado, ya que el poder de mercado será ejercido por las empresas que cuenten con él, pasado un tiempo de aprendizaje de las nuevas reglas de funcionamiento.

## 5. MATICES

Las dos áreas de problemas y los dos tipos de soluciones sirven de guía para adentrarse en los problemas que plantea la competencia en el sector eléctrico, pero requieren ser matizadas al aplicarse a casos concretos. Las soluciones denominadas «realistas» que han sido descritas anteriormente están pensadas para sistemas eléctricos grandes con unidades empresariales relativamente grandes. Si los sistemas no responden a estas características, las recomendaciones cambian, lógicamente, como veremos al examinar algunos ejemplos. Piénsese, por ejemplo, en sistemas pequeños como los que existen en pequeñas islas o países pequeños muy alejados de otros sistemas eléctricos. Los beneficios de la competencia en estos casos no pueden compensar los costes de la desintegración vertical. La mejor fórmula para regular el sector eléctrico o el del gas en estos sistemas no es la de la competencia sino la del monopolio regulado.

Otro caso es el de aquellos países en los que el número de empresas que regentan monopolios de redes es muy alto, o si se quiere decir de otra forma, el tamaño de estas empresas es muy pequeño. Éste es el caso, por ejemplo, de Noruega, donde la fragmentación empresarial —60 empresas sirven a 4 millones de personas— es enorme. En estos casos las posibilidades de ejercer el poder de dominio por parte de los dueños de las redes son muy limitadas y basta con la vigilancia de los órganos reguladores sectoriales o generales para resolver los problemas que se planteen sin ser necesario proceder a la desintegración vertical de propiedad.

A la hora de matizar se debe señalar también que no todas las redes son iguales. Hasta ahora hemos hablado de «redes» sin distinguir sus distintos niveles. El lector debe saber que, desde el punto de vista de los problemas que plantea la integración vertical, no son lo mismo las redes de transporte de gas y electricidad que las redes de más bajo nivel, las denominadas redes de distribución. La integración del transporte perjudica el funcionamiento de los mercados de generación y aprovisionamiento y, en consecuencia, también acaba perjudicando a la competencia en el suministro. Por ello en el caso del transporte no caben dudas sobre la necesidad de la separación de propiedad entre ambos tipos de negocios. Sin embargo, la integración con las redes de distribución perjudica exclusivamente al negocio del suministro y, en principio, no daña al funcionamiento de los mercados mayoristas, con lo que las denominadas soluciones «utópicas» aplicadas a las redes de distribución infligen un daño menor al sistema que en el caso de permitir la integración con el transporte.

Finalmente, en lo que respecta a las recomendaciones de evitar el poder de mercado de las empresas, caben también muchos matices, como, por ejemplo, que las medidas de concentración que se fijan en la cuota del mercado nacional dependen crucialmente del tamaño de las interconexiones. Es evidente que unas interconexiones del 3 por ciento de la demanda máxima exigen índices de Herfindhal muy inferiores a 1.800, mientras que si las interconexiones suponen el 150 por ciento de la demanda máxima se pueden aceptar concentraciones muy altas en el mercado de generación de un país. En definitiva, por importantes que sean los problemas de poder de mercado en el sector energético no por ello se deben declarar inservibles conceptos como el de «mercado relevante» contruidos por la teoría y la práctica de la defensa de la competencia.

## 6. LOS ÚLTIMOS PROBLEMAS

El sector energético es resistente a operar bajo un sistema de incentivos basado en la competencia. Los problemas de competencia no terminan aunque se hayan aplicado las que he denominado soluciones «realistas», las que afrontan los problemas reales de competencia que plantea

este sector. Incluso en aquellos países, como la Gran Bretaña, que han optado por separar los monopolios de las actividades en competencia y que han conseguido estructuras empresariales muy competitivas en el mercado de generación, comprueban que los problemas de competencia, aunque limitados en el tiempo, vuelven a aparecer en dos tipos de ocasiones.

En primer lugar, como consecuencia de las congestiones en la red de transporte. En el momento en que aparece una congestión en la red de transporte, el mercado «relevante», esto es, aquel que forman las empresas que componen el mismo, deja de ser el mercado nacional y pasa a ser una parte de ese mercado, concretamente, la parte que ha quedado aislada del resto del mercado nacional. Esto significa que el número de operadores queda reducido sustancialmente porque el resto de los operadores que quedan al otro lado de la congestión dejan de competir con los aislados. Un ejemplo claro de ello en España son las congestiones que se producen en verano en España que dejan «aislada» la región andaluza, en la que prácticamente opera una sola empresa y que, por tanto, puede fijar el precio donde quiera.

En segundo lugar, y aun suponiendo que hay un exceso de capacidad en las redes de transporte que impide que aparezcan los problemas de congestiones mencionados, pueden aparecer problemas serios de poder de mercado al acercarse la capacidad máxima de generación a la demanda en un momento determinado. En estos casos, como nadie tiene capacidad ociosa para ofrecer, incluso empresas con muy bajas cuotas de mercado, por ejemplo del 5 por ciento, pueden obtener sustanciosos beneficios retirando cantidades mínimas del mercado. Esto significa que incluso con un sector empresarialmente muy fragmentado no desaparecen los problemas de poder de mercado.

Obsérvese lo que tienen en común estos dos tipos de problemas. Ambas situaciones reflejan que el volumen de inversión —en transporte o en generación— fue insuficiente para cubrir la demanda en un momento determinado. La experiencia muestra que los sistemas desregulados pueden tener problemas debidos a la «subinversión», a que se invirtió menos de lo necesario para atender a una de las primeras cualidades que se le debe exigir a todo sistema de regulación: la seguridad en el suministro. No deja de ser curioso que este problema de «subinversión» sea justamente el contrario del que aparece en los sistemas de monopolio, regulado con arreglo a fórmulas clásicas de remuneración de acuerdo al coste del servicio. En efecto, el principal problema de la regulación de los monopolios era su tendencia a la «sobreinversión» que era justamente una de las causas de su ineficiencia y mayor coste y que ha sido una de las razones para proceder a introducir competencia en el sector.

Por ello es interesante preguntarse por las causas que llevan a esa subinversión. Una de las causas es la esperada, la buscada con el cambio regulatorio. Justamente se buscaba que las empresas no hicieran inversiones inútiles, de tal forma que, distribuyendo entre todos una menor

cantidad de costes fijos, los precios al consumidor pudieran ser menores y los recursos humanos, de capital, etc., pudieran destinarse a otros sectores aumentando de esa forma la tasa de crecimiento de la economía. Este efecto debería esperarse no sólo en los mercados liberalizados sino también en aquellos regulados con arreglo a fórmulas IPC-X que, en principio, están diseñados con el mismo objetivo de minimizar también los costes de inversión.

Pero el problema de la subinversión no surge exclusivamente por el incentivo a mejorar la eficiencia sino también por el incentivo de los agentes a ejercer el poder de mercado. En los dos casos expuestos se producen situaciones donde se puede ejercer con facilidad el poder de mercado. En las congestiones, porque los generadores que quedan cerrados al suministro de otras áreas son los dueños del submercado correspondiente. En las situaciones en que la capacidad instalada total llega apenas a cubrir la demanda porque cualquier generador, incluso con cuotas de mercado muy bajas, puede ejercer su poder de mercado sin arriesgar nada.

Las empresas saben mejor que nadie que en el sector eléctrico se producen estas situaciones donde se puede ganar dinero con gran facilidad y, por tanto, tratarán de producirlas en la medida de sus posibilidades. Si no se han aplicado las soluciones de desintegración vertical y desconcentración horizontal, las posibilidades de las empresas de generar situaciones en las que puedan ejercer con facilidad su poder de mercado son muy grandes. En lo que respecta al transporte es evidente la mayor facilidad de crear congestiones, o de no poner los medios para evitar que aparezcan, que proporciona la integración vertical. En lo que respecta a la tendencia a reducir el margen extra de capacidad en el negocio de generación, se ha probado que en sistemas concentrados el incentivo de las empresas a reducir capacidad se refleja, por ejemplo, a través de un proceso de achatarramiento de plantas que no se hubiera producido de no existir ese incentivo a limitar capacidad para aumentar el poder de mercado.

Por decirlo de otra forma, los problemas de poder de dominio vertical y poder de mercado horizontal en el sector eléctrico y del gas no acarrear sólo problemas de mayores precios para los consumidores sino también problemas de suministro. Todo esto está llevando a los estudiosos del sector energético a mostrar que, si no se consigue un exceso de capacidad en el transporte y un cierto exceso de capacidad en la generación, los mercados energéticos no pueden funcionar en competencia sin que aparezcan problemas de precios o de suministro. En cuanto a las soluciones a estos «últimos» problemas, no son difíciles de encontrar en el caso del transporte. Siempre que se haya separado el transporte de los otros negocios basta con remunerar ese exceso de capacidad de interconexión. Como dice algún autor, hay que ver ese exceso de capacidad como un bien público. Pagamos más por mantener ese exceso, porque nos interesa a todos que no surjan problemas locales de poder de mercado.

En cuanto a la necesidad de contar con un margen de capacidad no usada en generación para hacer frente a momentos de dificultad, la solución no es tan fácil porque se trata de una actividad que, a diferencia del transporte, no tiene regulada su remuneración sino que la obtiene del mercado. En mercados con estructura empresarial dispersa, el problema puede aparecer pero no hay un incentivo a que aparezca, y, sin embargo, en mercados donde existe un cierto poder de mercado (en situaciones incluso alejadas de la máxima demanda) hay incentivos a reducir capacidad. Ésta es, pues, una razón adicional para buscar estructuras empresariales muy desconcentradas o sistemas fuertemente interconectados.

Es posible que incluso en sistemas con estructuras empresariales muy fragmentadas pudiera surgir un problema de falta de suministro como consecuencia de la rigidez de la demanda y de la falta de almacenamiento. Para resolver los problemas de rigidez de la demanda, las soluciones deben ir por promover o facilitar fórmulas contractuales a través de las cuales los consumidores menos rígidos puedan reaccionar adecuadamente y de esta forma impidan que surjan los problemas de falta de suministro. En esta cuestión la sofisticación de fórmulas de cobertura de riesgo desarrolladas en los mercados financieros pueden servir de gran ayuda. No obstante, hay que añadir una vez más que nada de esto sirve si, en condiciones normales, el mercado de generación no funciona en competencia, pues la mayoría de los mercados de derivados y demás coberturas de riesgo exigen que los movimientos de las cantidades y precios de los mercados que deben cubrirse no dependan de la manipulación de quienes tienen poder de mercado.

## 7. GAS Y ELECTRICIDAD

Prácticamente todo lo dicho hasta ahora se puede aplicar tanto al gas como a la electricidad. Pero el lector debe saber que el gas tiene algunas características que hacen que los problemas de competencia en el mismo puedan ser menores que en el caso de la electricidad, y estas características son las siguientes:

1. Existe una posibilidad de almacenamiento que no existe en el caso de la electricidad.
2. El cierre a las fronteras de importación no es tan fuerte, porque si bien a las interconexiones a través de gasoductos se les puede aplicar lo mismo que a las del transporte eléctrico, el gas tiene la posibilidad de la regasificación y la importación a través de barcos.
3. Los crecimientos de la demanda del gas, especialmente en España, son mayores y, por tanto, la posibilidad de que la empresa establecida quede menos afectada por un crecimiento grande de las ventas de los nuevos entrantes no es tan grande. Todo esto ha llevado a algo sorprendente y es que, incluso habiéndose liberalizado el gas en España más

tardíamente que la electricidad, *de facto* el porcentaje cubierto por los nuevos entrantes es mucho mayor que en el caso de la electricidad. Todo ello no quita, por supuesto, para que las dos grandes directrices deban ser aplicadas también al gas, cosa que en España no se ha hecho, por ejemplo, en el caso de la separación entre los negocios monopólicos y los que se han abierto a la competencia.

## 8. LAS ÚLTIMAS ACTUACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Sugiero al lector que, para probar la utilidad de la guía desarrollada en este artículo, la utilice para juzgar las últimas actuaciones (Cumbre de Barcelona, Proyecto de Directiva, etc.) de la Unión Europea (UE) en el terreno energético. Si aplica lo que la guía considera cuáles son los problemas principales y las soluciones realistas, comprobará el inmenso retraso con que camina la Unión en relación a experiencias como la británica, la nórdica o la australiana y cómo sigue en la línea de aplicar soluciones «utópicas». En efecto, en lo que se refiere a la separación de negocios, la UE se propone pasar de la separación contable a la jurídica, que, como se sabe, no evita los conflictos de interés ni altera el sistema de incentivos perverso que plantea el mantenimiento de los dos tipos de negocios bajo una misma propiedad. En cuanto al problema del poder de mercado que, como se ha señalado, es crucial para el buen funcionamiento del mercado eléctrico, simplemente se ignora. Solamente en lo que se refiere a las interconexiones hay un avance filosófico en el sentido en que, al menos, se admite su importancia. Sin embargo, desde el punto de vista práctico poco se puede esperar del compromiso de avanzar en la construcción de interconexiones, ya que el mantenimiento de monopolios integrados mantiene un sistema de incentivos contrario a la construcción de las mismas.

El debate en la opinión pública sobre la regulación del sector eléctrico en la Unión Europea ha ignorado los problemas de reestructuración expuestos en este artículo y se ha centrado en la liberalización, esto es, en la ampliación de la condición de consumidores elegibles, lo cual se explica por qué el concepto de liberalización es un concepto más comprensible que el de desintegración vertical o el del poder de mercado, pero también por qué la cumbre se planteó como una batalla entre Francia y el resto de los países miembros y no hay nada que interese más a los medios de comunicación que las controversias. Es evidente que la liberalización es una condición necesaria para que haya competencia, pero no está claro si tiene ventajas avanzar en este área antes de que la demanda liberalizada pueda enfrentarse a una oferta en competencia. Algunos autores, en vista de la experiencia alemana, llegan a sugerir que, si se suprime la tarifa antes de que el mercado de generación sea suficientemente competitivo, no sólo se corre el riesgo de aumento de precios sino que, además, se puede desatar un proceso de absorción del negocio del suministro liberalizado por parte de los generadores, de tal forma

que el oligopolio de la generación acabe con los anteriores comercializadores a tarifa, con la consecuencia perversa de que se cierra la entrada de nuevos operadores a un mercado, el de la comercialización, que en principio era más abierto que el de la generación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ATIENZA, L.; DE QUINTO, J., y WATT, R., *Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola*, Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, 2001.
- BEATO, P., y LAFFONT, J. J., *Competition and Regulation in Infrastructure Services in Developing Countries: Some Experiences from Latin-America*, 2001.
- CISNAL DE UGARTE, S., «The role of competition law in infrastructure industries: The case of the liberalised European energy market», *Competition and Regulation in Infrastructure Services in Developing Countries: Some Experiences from Latin-America*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- COMISIÓN EUROPEA, *Hacia un Mercado Único de Energía en 2005*, Bruselas, 2001.
- *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, European Energy Infrastructure, 2001.
- *Commission Staff Working Paper, Progress report on the response to the Green Paper «Towards a European strategy for the security of energy supply»*, 2000-2001.
- *Explanatory Memorandum: Regulation on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity*.
- *Explanatory Memorandum: Revision of the Electricity and Gas Directives*.
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA, *Informe marco sobre la demanda de energía eléctrica y gas natural, y su cobertura*.
- DE QUINTO, J., y WATT, R., *Wholesale natural gas markets in countries without production: The case of Spain*.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Energy Market Reform. Competition in Electricity Markets*.
- *Regulatory Reform: European Gas*.
- KAHN, E., *Mercados de electricidad: El caso de California*, Analysis Group.
- NEWBERY, D. M., *Economic reform in Europe: Integration and liberalizing the market for services*, Cambridge, Department of Applied Economics, 2001.
- *European Deregulation. Problems of liberalising the electricity industry*, Cambridge, Department of Applied Economics.
- *Regulating Electricity to ensure efficient competition*, Cambridge, Department of Applied Economics.
- *Regulating Unbundled Network Utilities*, Cambridge, Department of Applied Economics, 2001.
- OCAÑA y LAFUENTE, «Panorama de las Industrias de Red», *Revista Vasca de Economía*, Gobierno Vasco.
- OCDE, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on Competition Law and Policy, *Structural Separation in Regulated Industries*, DAFFE/CLP, 2001, 11.
- *Promoting Competition in the National Gas Industry*, 2000.
- PÉREZ ARRIAGA, J. I., *Tratando de hacer luz*.
- ROSE, K., *Market Power in the Emerging Competitive Electric Supply Industry*, The National Regulatory Research Institute Ohio State University, May 1999.

THE WORLD BANK, «Energy and Mining Sector Board», *The California Power Crisis: Lessons for Developing Countries*, 2001.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, *Expediente de Concentración Económica C60/00 Endesa/Iberdrola*, 2001.

— *Expediente de Concentración Económica C54/00 Unión Eléctrica Fenosa-Hidroeléctrica del Cantábrico*, 2000.