# La regulación del sector eléctrico en España: realidad y futuro



**José Ignacio Pérez Arriaga**[1]
Profesor y Director de la Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid

**Resumen**
El sector eléctrico mundial está de nuevo al borde de un cambio de paradigma, que esta vez ocurriría en el ámbito de la red de distribución y de la comercialización. La regulación del sector eléctrico es clave a la hora de limitar o fomentar la innovación. Mientras que en otros países de nuestro entorno se discute de innovación y de estrategias energéticas de futuro, la regulación española está enredada en resolver problemas creados por la improvisación, la inseguridad jurídica y la falta de transparencia que la ha caracterizado desde aproximadamente el cambio de siglo.

**Palabras clave**
Regulación energética, sector eléctrico, innovación, cambio tecnológico, política energética

***Abstract***
*The world electricity sector is once again on the verge of a paradigm shift and one that, on this occasion, will arise in the area of distribution and trading. The regulation of the electricity sector may either serve to restrict or promote innovation. While other countries discuss innovation and energy strategies for the future, Spanish regulation is tangled up in resolving problems caused by improvisation, legal uncertainty and a lack of transparency that has accompanied our regulations since the turn of the century.*

***Keywords***
*Energy regulation, electricity sector, innovation, technological change, energy policy*

Escribo este artículo el 3 de noviembre de 2013 –la fecha límite de entrega, como de costumbre– como una reflexión personal, desde una cierta distancia en el espacio –estoy en Boston, atendiendo mis obligaciones como profesor en el MIT– y en el tiempo –pues sigo con interés, pero no con el detalle que antes solía, las vicisitudes del sector eléctrico español–.

El sector eléctrico mundial está de nuevo al borde de un cambio de paradigma. Durante las dos últimas décadas hemos asistido a una transformación del sector fundamentalmente en su segmento mayorista: la reestructuración de las áreas de negocio y la introducción de competencia en la generación y comercialización de electricidad, la libre entrada y el acceso a las redes de transporte, y la extensión de los mercados eléctricos a vastos ámbitos geográficos. Pero la transformación de los años 90 no ha llegado a afectar seriamente al segmento minorista; el usuario final de los servicios que la electricidad proporciona no ha experimentado ningún cambio significativo. Es cierto que en cualquier país de la Unión Europea los consumidores pueden cambiar de empresa comercializadora y tal vez ahorrar unos pocos euros en la factura bimensual del gas o de la electricidad, pero nada sustancial ha cambiado para la mayoría de los usuarios del sector eléctrico en la forma de consumir y de relacionarse con los demás agentes.

Es importante recordar el contexto en el que estas transformaciones tienen lugar. De acuerdo a las más elevadas instancias del sector energético mundial, el sector eléctrico ha de reducir prácticamente a cero sus emisiones de gases de efecto invernadero para mediados de este siglo, en escasamente cuatro décadas, menos que la vida útil de muchas de las centrales de generación que hoy se están construyendo. Y se espera que para entonces el sector eléctrico habrá de alimentar una parte importante de las necesidades de movilidad y de acondicionamiento térmico de los edificios.

**El cambio que se avecina**

En paralelo con la descarbonización de la producción de electricidad a escala mayorista, es previsible que otro cambio radical vaya a tener lugar en las dos próximas décadas y, de hecho, ya está ocurriendo. Acabo de presentar en el MIT los resultados iniciales de un trabajo que estamos realizando, con la colaboración de mis colegas del Instituto de Investigación Tecnológica en Madrid, sobre la compañía eléctrica (*utility,* es el término que empleamos, aplicable a gas, electricidad u otros servicios regulados) del futuro. Y atisbamos cambios muy importantes, que creemos que van a venir fundamentalmente desde la red de distribución, esto es, desde el sector minorista. Se trata de cambios que serán posibles por los avances en las tecnologías de generación distribuida, movilidad eléctrica, almacenamiento local y comunicaciones y tratamiento de la información, lo que permite integrar todas ellas con la respuesta de la demanda, para adaptarse a las condiciones técnicas y económicas del sistema eléctrico en cada instante. Esto puede dar lugar a una gran diversidad de modelos de negocio al combinar estas potencialidades de múltiples formas. Como muestra de la trascendencia de estos cambios, cito una noticia reciente que ha circulado ampliamente en los medios de comunicación del sector energético: RWE, la primera empresa alemana de producción de electricidad, ha anunciado su intención de apartarse progresivamente del negocio tradicional de generación con plantas térmicas a gran escala y posicionarse como una empresa de servicios que sea facilitadora, operadora e integradora de energías renovables, utilizando inteligentemente sus habilidades como suministradora de energía conjuntamente con las tecnologías de información y comunicaciones. RWE considera que el sector minorista va a experimentar una transformación radical en los próximos años y que el éxito de este potencial cambio de paradigma se va a decidir a nivel local, cerca del usuario final de los servicios eléctricos. Y RWE no es ni mucho menos la única empresa eléctrica que percibe la inminencia de estos cambios, aunque tal vez sea la primera que expresa públicamente con tanta claridad su intención de adelantarse a ellos. Los documentos "Disruptive changes" del Edison Electric Institute y "Utilities: Powerhouses of innovation" de Eurelectric muestran los respectivos posicionamientos de las empresas eléctricas tradicionales en EE. UU. y Europa.

**España en su telaraña**

Mientras tanto, España sigue enredada en la tela de araña de su particular enfoque de la regulación del sector eléctrico. Miro el periódico digital de hoy y leo un editorial de El País titulado "Reforma malograda", y también un extenso artículo en la sección de economía sobre "La guerra eléctrica". Toda la atención del sector está centrada en el enorme déficit que la incompetencia, la desidia y la visión cortoplacista de nuestros gobernantes ha creado innecesariamente. Por un lado, el Gobierno concentra todo su esfuerzo regulador en taponar el déficit por todos los medios a su alcance, prescindiendo de toda ortodoxia regulatoria. Y el objetivo prioritario de los agentes del sistema es maniobrar como sea para minimizar los daños que las medidas del gobierno les puedan causar. Entre tanto, en otros países de nuestro entorno se discute de innovación y de estrategias energéticas de futuro.

Llevo unos 25 años dando clases de regulación del sector eléctrico en España y otros muchos países. He sido testigo y he formado parte activa de los procesos de cambio regulatorio en bastantes de ellos. He sido miembro de las comisiones reguladoras de España y de Irlanda. Soy director del programa de formación del personal de las comisiones reguladoras de energía de la Unión Europea en la Florence School of Regulation, del European University Institute en Florencia, Italia. Y acabo de editar un libro sobre regulación del sector eléctrico que se utiliza como texto en las tres universidades en las que enseño.

Desde esta perspectiva profesional afirmo que la regulación del sector eléctrico en España es hoy en día una verdadera desgracia para el país. Tenemos en España excelentes profesionales, tanto desde el punto de vista técnico como regulatorio, que serían muy capaces de gestionar eficientemente el sistema eléctrico dentro de un marco regulador razonable. Fuimos capaces de poner en marcha en 1997 una buena Ley Eléctrica, adaptada a los recientes planteamientos de la Unión Europea en aquel momento, con un amplio consenso social y amplia participación del gobierno, comisión reguladora, empresas y representantes de los consumidores. Partíamos de un sector eléctrico bien diversificado tecnológicamente, con buena calidad de servicio y con precios comparables a los de los países de nuestro entorno. A pesar de todo ello, la situación se ha ido progresivamente degradando hasta el desastre actual. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí y, sobre todo, cómo podemos salir de esta situación?

**Un intento de diagnóstico**

La regulación energética española, desde aproximadamente el cambio de siglo, se ha caracterizado por la improvisación, la inseguridad jurídica y la falta de transparencia.

La raíz del problema, en mi opinión, se encuentra en la debilidad institucional de nuestro marco regulatorio energético, en la falta de cultura democrática en nuestro país y en la invasión de una mala política –ignorante y cortoplacista– en lo que debieran ser comisiones reguladoras independientes, con responsabilidades bien definidas y con profesionales cualificados[2].

Tampoco se ha dado a la energía la importancia debida. En España solamente en esta última legislatura aparece por primera vez la palabra energía en el título del actual Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Hay una Secretaría de Estado (en ocasiones pretéritas solamente Secretaría General) en el Ministerio dedicada a la energía, donde se han alternado con demasiada frecuencia (siete en los últimos diez años) expertos profesionales con otros sin cualificaciones adecuadas para el puesto. Esto último ha sido el caso de cada uno de los ministros durante la última década. El análisis puede extenderse, siempre con notables excepciones, a los nombramientos para otros organismos con competencias energéticas, como la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía o la Oficina Española de Cambio Climático.

Necesitamos en los puestos de la máxima responsabilidad energética profesionales cualificados –en su materia específica y también en la gestión pública– que lleguen al puesto con ideas y con visión. Existe una cultura arraigada en nuestro país que tolera que altos cargos que requieren elevadas cualificaciones profesionales no sean expertos en la correspondiente materia (como algunos han reconocido públicamente con total tranquilidad), y que los partidos políticos, por el hecho de ganar elecciones, se crean con el derecho de colocar en cualquier puesto a cualquier persona de su círculo de confianza, en detrimento del interés general. El control parlamentario de este asunto en España es un mero trámite, todo lo contrario que en otros países que debiéramos imitar.

Un claro paso atrás en el afianzamiento de las instituciones regulatorias en España es la reciente creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Alegando la necesidad de introducir "normas claras, una arquitectura institucional seria y unos criterios de actuación predecibles para todos los agentes económicos", se ha creado un nuevo organismo que agrupa las funciones que desarrollaban la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT), la Comisión Nacional de Energía (CNE), la Comisión Nacional del Sector Postal, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

Este cambio de modelo –al menos en lo que respecta a las extintas CNC, CNE y CMT– carece de sentido y va en sentido contrario al planteamiento generalizado en Europa, al deseable proceso de despolitización de la regulación económica y a las Directivas comunitarias. Se trata de un tema esencial, pues (citando al profesor Gaspar Ariño) "la configuración del aparato institucional encargado de la regulación económica es un elemento determinante del modelo de Estado y de las políticas que un país tiene o quiere tener."

**Las vías de solución. Una verdadera reforma del sector eléctrico**

El sector eléctrico español atraviesa una situación delicada, debido a la caída de la demanda asociada a la crisis, a algunos incrementos desordenados y muy costosos en la instalación de generación renovable (como el "boom" de la solar fotovoltaica en 2008), al exceso de capacidad instalada de generación con la consiguiente infrautilización de los ciclos combinados de gas natural, a la subida del precio de los combustibles y a una falta de atención durante la última década a buscar las mejoras de eficiencia y la reducción de costes en donde había que hacerlo. Todo ello contribuye a la preocupante escalada del precio de la electricidad en comparación con otros países de nuestro entorno económico, lo que está unido a la existencia de una deuda –consecuencia del déficit tarifario– que ya asciende a los 700 euros por persona[3]. Pero las dificultades presentes del sector energético español no justifican, sino al contrario, la falta de atención en plantear una política sostenible de largo plazo para el sector eléctrico.

Debe darse crédito al equipo ministerial actual –el Secretario de Estado y su equipo, concretamente– por haber plantado cara al problema del déficit de ingresos del sector y haber puesto fin a la pasividad de todas las anteriores Administraciones. Pero que no lo llamen reforma energética, esa está por empezar. La verdadera reforma que permita alcanzar un modelo energético con precios competitivos, respeto por el medio ambiente y seguridad energética, sigue pendiente.

Antes de ponerse a diseñar un paquete de medidas técnicas sobre los diversos temas abiertos en la regulación del sector, hay que dar prioridad a dos grandes tareas. Lo que se necesita en primer lugar es recuperar la credibilidad regulatoria, el respeto de verdad a las instituciones y a los procesos legales; que exista seguridad jurídica. La normativa del sector se ha ido modificando y desarrollando a golpe de decreto del Consejo de Ministros sin transparencia ni consulta, hasta dejar irreconocible la buena Ley del Sector Eléctrico de 1997, dando una penosa imagen de inseguridad jurídica hacia el exterior y perjudicando a nuestras empresas, que llevan muchos años sin saber a qué atenerse. Sin seguridad jurídica es muy difícil promover la innovación y atraer inversiones en las tecnologías de futuro –de redes y de producción, limpias y eficientes– que vamos a necesitar.

El segundo elemento imprescindible es una visión de futuro. Hay demasiados frentes abiertos en el modelo energético español como para permanecer pasivos esperando que las circunstancias decidan por nosotros. Antes de proceder a aplicar reformas regulatorias que condicionan las inversiones y el mix energético del país, hay que tener una visión del futuro que queremos, debatido democráticamente y aprobado con el consenso de los partidos políticos. Hay que acometer con urgencia un plan energético con amplia participación y transparencia. Hace años que otros grandes países europeos han debatido y publicado hojas de ruta de sus modelos energéticos, con objetivos a veinte o cuarenta años, para transitar hacia una senda de mayor sostenibilidad y cumplir sus compromisos internacionales –sobre todo en materia de cambio climático– optimizando sus recursos naturales y capacidades tecnológicas. Necesitamos disponer de una visión integral estratégica de largo plazo para poder definir y poner en vigor los instrumentos regulatorios adecuados que permitan trasladar los principios generales y declaraciones de objetivos a medio y largo plazo a acciones concretas.

Si se incumplen estas dos premisas, demostración de la voluntad de dotar de seguridad jurídica al sector y consenso político y social sobre un plan de futuro del sector energético, es difícil que las reformas regulatorias sirvan para algo.

**Notas**

(1) Profesor y Director de la Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, Profesor visitante con carácter permanente en el Instituto Tecnológico de Massachusetts y Director de Formación en Energía en la Escuela de Regulación de Florencia, del Instituto Universitario Europeo en Florencia, Italia.

(2) Una muestra, anecdótica pero representativa, entre las muchas que existen, y que evidencia la falta de respeto al debido proceso en la modificación de las normas, es que el Gobierno aprobase en diciembre de 2012 la derogación del compromiso existente de extinción del déficit de 2013 no en una norma específica, sino dentro del Real Decreto de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar.

(3) Lo anterior no obsta para hacer notar que el precio de la energía sigue sin incluir la mayor parte de los costes medioambientales y que supone en general, en el caso del consumo residencial, una fracción del presupuesto familiar claramente inferior a su valor, en relación a otros insumos.

Un comentario final sobre la innovación, para retomar el tema inicial del cambio anticipado de paradigma en el sector eléctrico. La innovación debe apoyarse explícitamente con políticas específicas coordinadas con la política energética. La regulación del sector energético –y del eléctrico en particular– es clave a la hora de limitar o fomentar la innovación. Mientras que en la mayoría de los sectores industriales las expectativas de remuneración de la innovación dependen directamente de las condiciones del mercado, en el sector eléctrico dependen en gran medida de las condiciones regulatorias. Las tecnologías de generación bajas en carbono, la gestión de la demanda de electricidad o las redes inteligentes son ejemplos evidentes de la importancia de la regulación para fomentar la innovación en el sector. Esas son las tareas creativas a las que los expertos y responsables de la regulación del sector debieran estarse dedicando. **ROP**

**Referencias**

G. Ariño Ortiz (2012), "Regenerar la democracia, reconstruir el Estado. Un programa de reformas políticas", Unión Editorial.

I.J. Pérez Arriaga (editor) (2013), Capítulo 14 de "Regulation of the power sector", Springer, Junio 2013.

EEI (2013), "Disruptive challenges: Financial implications and strategic responses to a changing retail electric business". Edison Electric Institute, January 2013.

Eurelectric (2013). "Utilities: Powerhouses of innovation". Eurelectric, May 2013.

Pérez Arriaga, I.J., Ruester, S., Schwenen, S., Batlle, C., & Glachant, J.M. (2013). From Distribution Networks to Smart Distribution Systems: Rethinking the Regulation of European Electricity DSOs. Think Project, European University Institute (July 2013). http://www.eui.eu/Projects/THINK/Documents/Thinktopic/Topic12digital.pdf

Sierra, J. et al. (2013). "Regulación y política energética en España: Una reflexión", Club Español de la Energía, Mayo 2013.

Economics for Energy (2013). "Innovación en energía en España". http://www.eforenergy.org/activities/Presentation-of-the-Economics-for-Energy-Annual-Report-Energy-Innovation-in-Spain.php

Beckman, K. (2013). "Exclusive: RWE sheds old business model, embraces transition". Energy Post, Octubre 21, 2013. http://www.energypost.eu