

«El papel de los reguladores en los nuevos mercados de la energía»*

En muchos países la apertura de los mercados de electricidad y gas a la competencia ha ido acompañada de la creación de comisiones de regulación. Aunque muchos de los detalles de estas instituciones son específicos para cada país, existen ciertos elementos clave compartidos por muchas de las comisiones reguladoras. Estos elementos comunes incluyen el ámbito de actuación, funciones, procesos de decisión y formas de protección de la independencia de los reguladores. El principal objetivo de este artículo es identificar y analizar estas pautas comunes. En segundo lugar se considera la cuestión de por qué existen diferencias, en ciertos aspectos muy marcadas, entre unos reguladores y otros y se propone una explicación. Específicamente, se argumenta que las diferencias institucionales reflejan, en buena parte, el marco regulador adoptado en cada país. Por ejemplo, los organismos reguladores tienen más poderes en aquellos países en los que se han llevado a cabo medidas de reestructuración sectorial como, por ejemplo, una separación estricta de la red del resto de las actividades. Se observa, por tanto, una coherencia básica entre reguladores y regulación o, en otras palabras, aparentemente la función crea el órgano. Por último, se analizan ciertos aspectos todavía polémicos en el diseño de las instituciones reguladoras como son el grado y el significado de la "independencia del regulador" y la creciente necesidad de coordinación entre todos los poderes públicos para tratar la creciente complejidad del marco institucional.

Herrialde askotan, elektrizitatearen eta gasaren merkatuak lehiara zabaltzearekin batera batzorde arautzaileak sortu dira. Nahiz eta erakunde horietako ezaugarri asko herrialde jakin baten berariazkoak izan, badaude batzorde arautzaile askotan agertzen diren alderdi komunak. Alderdi komun horien artean, jarduera esparrua, eginbeharrak, erabakitze inzipienteak eta arautzaileen independentzia babesteko erak aipatu behar dira. Artikulu honen helburu nagusia ezaugarri komun horiek zein diren jakitea eta beraiek aztertzea da. Bigarren tokian, arautzaile batzuen eta besteen arteko aldeak, alderdi batzuetan oso nabarmenak baitira, zergatik gertatzen diren galdetuko da eta azalpen bat aurkeztuko. Zehazkiago adierazita, erakundeen arteko aideek, neurri handi batean, herrialde bakoitzak onartu duen arautze markoa erakusten dutela argudiatuko da. Esate baterako, erakunde arautzaileek eskuduntza gehiago dute arlo horretan egiturazko neurriak hartu dituzten herrialdeetan, hala nola sarea gainontzeko jardueretatik zorrotz bereizten duten herrialdeetan. Beraz, oinarritzko koherentzia bat ikusten da arautzaileen eta araudiaren artean, edo, bestela esanda, itxuraz funtzioak erakundeak sortarazten du. Azkenik, erakunde arautzaileen diseinuan oraindik eztabaidagarriak diren zenbait alderdi aztertuko dira, hala nola, "arautzailearen independentzia" malla eta beraren esanahia eta botere publiko guztiak koordinatzeko behar gero eta premiazkoagoa, gero eta korapilatsuagoa den erakundeen arteko markoaz jarduteko.

Many countries have established regulatory agencies at the time of opening their electricity and gas markets to competition. While there are many country specific aspects to regulatory institutions, most regulatory agencies share a number of common elements regarding their scope, functions, decision-making structure and independence safeguards. This common blueprint is identified and discussed. The study also finds that institutional differences are related to the regulatory framework adopted in each country. For instance, regulatory agencies have more powers in countries where restructuring and unbundling policies are in place. There is thus a basic consistency between regulators and regulation. Finally, the paper discusses some open issues in the design of regulatory institutions such as the degree and meaning of regulatory independence, and the need for a government-wide approach to address the growing complexity of the institutional framework.

* Traducido del original en inglés "Rethinking Regulators"

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Los organismos de regulación
 3. Una visión general de los distintos modelos nacionales
 4. Conclusiones
- Breve bibliografía comentada

Palabras clave: *Electricidad, gas, mercado, energía, regulación.*

Clasificación JEL: *L4, L5, L9*

1. INTRODUCCIÓN

La reforma de los mercados energéticos abarca un amplio conjunto de medidas que va más allá del mero cambio de la normativa. La reforma institucional, que adapta las organizaciones reguladoras a sus nuevas funciones, constituye una pieza básica en toda política de reforma eficaz. El marco institucional tiene un impacto importante sobre la calidad y la eficacia de la regulación operando, en concreto, sobre los incentivos y expectativas de las empresas, los inversores y los consumidores.

Los mercados reformados requieren reguladores que lleven a cabo nuevas tareas, como son asegurar el acceso a

las redes, proteger la libertad de elección de los consumidores y hacer respetar las leyes de la competencia. El conocimiento y los medios necesarios para realizar estas tareas a menudo difieren de los que existían en el pasado. Los nuevos mercados requieren reguladores que operen de forma imparcial, sin discriminar entre los distintos agentes. Los reguladores deben ser independientes de las partes interesadas y sus actividades tienen que ser tan transparentes como sea posible. Para abordar estos desafíos se necesita, en general, una reforma de las instituciones.

En la mayor parte de los países de la OCDE existen varias instituciones que comparten las competencias sobre la industria. Con frecuencia, se pueden encontrar tres tipos de instituciones: un "ministerio del ramo", una comisión reguladora independiente, en cierta

*Administrador principal. Oficina de Análisis de Políticas (carlos.ocana@iea.org).

medida, del ministerio y la autoridad de la competencia. En los países federales, estas instituciones pueden existir tanto a escala federal como a escala estatal. Durante la última década, han surgido gran número de nuevos organismos en todo el mundo para supervisar las industrias de redes - electricidad, gas o telecomunicaciones- ya sea de forma separada o conjunta. El ministerio del ramo puede estar especializado en asuntos energéticos o puede responsabilizarse de toda la política industrial o, incluso, económica.

En este artículo se analizan los cambios que están teniendo lugar en el marco institucional del sector de la energía, se identifican ciertos elementos comunes que aparecen en los planteamientos adoptados por los países reformadores y se estudian algunos aspectos concernientes al diseño de los organismos de regulación. El debate sobre el diseño de los organismos reguladores se centra en los aspectos que surgen de la coexistencia de distintas instituciones reguladoras con la propia autoridad sobre la industria. Entre estos aspectos se incluyen la autonomía e independencia de cada institución, la asignación de poderes y responsabilidades, la creación de mecanismos de coordinación entre instituciones y su gobierno y gestión.

Las principales conclusiones del artículo se pueden resumir como sigue. Primero, las reformas institucionales constituyen un elemento crucial para llevar adelante con éxito un programa de reforma. Los mercados abiertos y la competencia requieren mecanismos institucionales y sistemas de protección

para promover la neutralidad competitiva y la transparencia. Segundo, a pesar de la diversidad de los marcos legales, muchos organismos reguladores comparten un gran número de elementos comunes por lo que se refiere a su ámbito de competencia, sus funciones, la estructura de toma de decisiones y los sistemas de protección de su independencia. Tercero, la elección del modelo institucional está relacionada con el estilo de regulación adoptado en cada país. Por ejemplo, los organismos reguladores disponen de mayores poderes en los países en los que se han aplicado medidas de reestructuración sectorial. De este modo, se consigue una coherencia básica entre reguladores y regulación. En el apéndice 1 se ofrece una bibliografía comentada.

2. LOS ORGANISMOS DE REGULACIÓN

2.1. La definición de los organismos de regulación

Los principales actores, esto es, aquellos con poderes reguladores reales, son los ministerios, las comisiones reguladoras independientes y las autoridades de la competencia. Existen otras organizaciones sin poderes de regulación legalmente sancionados, pero con un papel potencialmente significativo, como son las agencias ministeriales y las agencias consultivas independientes.

Reguladores "económicos" y "sociales"

Es habitual la distinción entre regulación "económica" y regulación "social". La primera es específica para

cada industria. Se centra en precios, calidad y seguridad, entrada y salida del mercado e inversión. Por su parte, la segunda se dirige a proteger algún interés social, como la salud, la seguridad o el medio ambiente. La regulación económica se ocupa fundamentalmente de la corrección de los mercados monopolísticos y de la competencia imperfecta, mientras que la regulación social se dirige especialmente a la corrección de externalidades, como las relativas a los problemas de información sobre seguridad y calidad y las relacionadas con el medio ambiente.

Habitualmente cada tipo de regulación -económica y social- es gestionado por organismos diferentes. A menudo, la protección medioambiental es responsabilidad de ministerios y comisiones reguladoras que no se ocupan ni de la política ni de la regulación energéticas. Una excepción a esta separación de tareas corresponde a las áreas técnicas que requieren un conocimiento detallado de la industria como la seguridad aérea. La especialización de las instituciones reguladoras refleja la diferente naturaleza de los problemas sobre los que trabajan y las distintas herramientas aplicadas para tratar con las mismas.

Los ministerios y las agencias ministeriales

El ministerio del ramo, si hay uno, es la parte de la rama ejecutiva del gobierno específicamente responsable de la industria. El ministerio que habitualmente se ocupa de los asuntos energéticos es el ministerio de industria o el de economía. Sin embargo, en algunos países de la

OCDE existe un ministerio de energía independiente. En algunos países se han creado agencias ministeriales vinculadas al correspondiente ministerio. Estas instituciones funcionan con un presupuesto independiente, tienen una gestión autónoma y pueden estar sujetas a un marco legal diferenciado (por ejemplo, porque no se apliquen las normas que regulan a los cuerpos de funcionarios), aunque, en última instancia, están subordinadas al ministerio. Con todo, en la práctica, en algunos países las agencias ministeriales operan con un grado sustancial de independencia.

Las comisiones reguladoras independientes

Las comisiones reguladoras independientes son organismos públicos encargados de regular aspectos específicos de una industria. Este último aspecto los distingue de los organismos meramente asesores o consultivos. Las comisiones de regulación comparten sus actividades reguladoras con otras entidades públicas, en especial el ministerio, y están aisladas, hasta cierto punto, de la influencia política a corto plazo. Las funciones de estas comisiones incluyen, a menudo, la regulación del acceso a la red y la determinación de tarifas de acceso a la red y de tarifas al usuario final. Las comisiones reguladoras pueden tener poderes judiciales, o casi judiciales, tales como fijar multas y sanciones por incumplimiento o actuar como árbitro en disputas entre los participantes de la industria. Algunas comisiones también tienen un mandato explícito de proteger a los usuarios finales y regular la entrada y salida a través de la concesión de licencias.

Se pueden observar distintos tipos de comisiones independientes de acuerdo con el grado de independencia política y el conjunto de poderes que tienen asignados. Además de estar dotadas de independencia y poderes concretos, las comisiones reguladoras independientes se reparten las actividades reguladoras con el ministerio competente. En teoría al menos, la "división del trabajo" entre el ministerio y las comisiones asigna la toma de decisiones -el establecimiento de un marco general y la elaboración de las normas- al ministerio. La responsabilidad de la agencia reguladora sería la aplicación de dichas reglas. Sin embargo, la frontera entre política y regulación es borrosa e, inevitablemente, existe un cierto solapamiento.

Las comisiones reguladoras están, hasta cierto punto, sobrepuestas a las tres poderes tradicionales del Estado: ejecutivo, legislativo y poder judicial. La división y el posible solapamiento de las actividades reguladoras pueden, de hecho, ser una de las ventajas clave de la creación de comisiones reguladoras. Se ha argumentado que la coexistencia de dos o más instituciones reguladoras puede facilitar un control más eficaz de la industria. También podría reducir el alcance de la captura de los reguladores por parte de los intereses de la industria. Por otro lado, la existencia de varias instituciones reguladoras aumenta la complejidad de los procesos de regulación y requiere el desarrollo de mecanismos adecuados de coordinación.

Comisiones consultivas independientes

En algunos países, incluido España, existen comisiones consultivas independientes. Son entidades que no dependen del ministerio incluyendo que el nombramiento de los reguladores no puede ser revocado, y realizan una función de asesoramiento en un amplio conjunto de aspectos, aunque no disponen de poder de decisión en materia reguladora. A menudo tienen la responsabilidad de controlar y resolver las disputas sobre asuntos como el acceso a la red.

Las autoridades de la competencia

La autoridad sobre la competencia es la entidad o conjunto de entidades encargadas de velar por las leyes de competencia. Tienen dos funciones. Actúan *ex-post* para hacer cumplir las prohibiciones sobre colusión, abuso de la posición dominante y otros comportamientos contrarios a la competencia. Y también pueden actuar *ex-ante* para prevenir fusiones y adquisiciones que pudieran ir en detrimento de la competencia, en algunos países también pueden aplicar medidas estructurales, como ordenar la desinversión de activos, cuando la estructura de la industria bloquea la competencia. Por el contrario, las autoridades reguladoras actúan fundamentalmente *ex-ante*, estableciendo reglas que sirven de marco para los agentes que participan en el mercado. Existe un solapamiento importante entre las instituciones reguladoras y los organismos sobre competencia en muchas áreas, entre ellas el acceso a la red, la fijación de precios y las medidas

estructurales tales como el ordenamiento de la generación y de la oferta al usuario final, las fusiones y las desinversiones.

2.2. La independencia de los organismos reguladores

La independencia respecto a las partes interesadas (stakeholders)

Hay dos sentidos en los que un regulador puede ser independiente : independiente políticamente e independiente de los intereses de las partes interesadas. Este último concepto significa que los agentes regulados tienen una influencia limitada sobre las decisiones de regulación. La independencia de las partes reguladas es necesaria para garantizar que la regulación es justa y que no favorece a ningún grupo de interés. Todos los enfoques sobre la regulación se basan en el principio de que los reguladores no deberían ser "capturados" por los intereses de los agentes participantes en la industria. Con todo, la captura puede producirse debido a muchos factores, incluyendo una autoridad reguladora insuficiente o asimetrías en la información. Por ejemplo, las compañías suelen estar mejor informadas que los reguladores por lo que se refiere a los costes y la tecnología. Esta circunstancia reduce la capacidad de los reguladores para fijar los precios adecuadamente.

Para evitar la captura, a menudo los reguladores están sujetos a ciertas restricciones en sus relaciones con las partes reguladas durante y tras su permanencia en el cargo. Estas restricciones se aplican con independencia de si el regulador

pertenece a un ministerio o a un organismo regulador.

Las medidas que favorecen la independencia incluyen la prohibición de que los reguladores tengan intereses financieros en la industria o trabajen para la misma durante o tras su cargo como regulador. Los procedimientos de selección de los reguladores también pueden fomentar la independencia si, por ejemplo, los propietarios y empleados de las compañías no son elegibles para formar parte de los organismos reguladores. Las normas sobre procedimientos para garantizar la transparencia del proceso de decisiones y para limitar la discreción reguladora también refuerzan la independencia.

Independencia política: definición

Independencia política significa que los reguladores están protegidos frente a las influencias políticas a corto plazo. La necesidad de independencia política no es un principio incuestionable, aunque durante los últimos años ha ganado una aceptación considerable. La independencia política se fomenta mediante mandatos irrevocables y otras medidas como la existencia de presupuestos separados, la autonomía en la gestión de los recursos humanos y los salarios y los nombramientos no renovables. El grado real de independencia política depende no sólo de que estas medidas se adopten sino también de los poderes que se otorgan a la agencia reguladora. Cuando una comisión dispone de amplios poderes, la independencia política presenta implicaciones significativas para el marco regulador y la estructura de la industria.

Cuando las comisiones reguladoras están limitadas a los aspectos técnicos o a funciones de asesoramiento, las consecuencias de la independencia política son menos importantes. En las comisiones reguladoras independientes los nombramientos son irrevocables.

Independencia política: ventajas e inconvenientes

La independencia política sirve a tres objetivos. Primero, reduce la influencia de las presiones políticas a corto plazo sobre la regulación. Existe el acuerdo generalizado de que las políticas reguladoras no deberían depender de las circunstancias políticas a corto plazo. Por ejemplo, los precios de la energía no tendrían que ser utilizados como una herramienta para controlar la inflación. Segundo, la independencia política puede reforzar la independencia de los reguladores frente a grupos de interés concretos. Tercero, cuando las empresas son de propiedad pública, la independencia política es necesaria para evitar conflictos de interés entre el Estado como propietario y como regulador.

A pesar de estas ventajas, es difícil conseguir una independencia política completa tanto en la teoría como en la práctica. En un sistema democrático, los poderes legislativos residen en cuerpos elegidos como, por ejemplo, los parlamentos. Esto significa que, incluso si el regulador es políticamente independiente, la regulación siempre estará sujeta a cierto control e influencia política. En los EE.UU., donde las comisiones reguladoras son, en principio, políticamente independientes y

disponen de amplios poderes, la reforma del mercado ha propiciado un aumento de la actividad legislativa en áreas tradicionalmente manejadas por las comisiones. La independencia completa puede no ser deseable, al menos en determinadas circunstancias, debido a que puede producir una mayor propensión a la captura de los reguladores. Un regulador pequeño y especializado puede encontrar dificultades para contrarrestar la influencia de la industria sobre la opinión pública, mantener un conflicto prolongado con la industria o incluso atraer el personal cualificado y altamente especializado que es necesario para ejercer su actividad.

En la práctica, los reguladores tienen que ser nombrados por alguna institución política, habitualmente el parlamento, y, por consiguiente, las preferencias políticas se verán reflejadas en cierta medida en la elección de los reguladores. Esta influencia será mayor cuanto menor sea la duración del nombramiento. Incluso si los reguladores intentan actuar de manera objetiva, pueden ser sensibles a las circunstancias políticas. La personalidad y las preferencias de los reguladores son importantes para determinar hasta qué punto los procesos de regulación se ven afectados por las circunstancias políticas.

Fomentar la independencia política tiene implicaciones para la gestión del sector público puesto que, a menudo, impone la creación de una nueva organización autónoma. Esto es costoso y, lo que es más importante, puede producir problemas a largo plazo debido a la tendencia de las organizaciones a crecer y autoperpetuarse. Las

consecuencias políticas de estos desafíos se analizan en la sección 4.3.

En resumen, la independencia reguladora frente a la presión política a corto plazo promueve una actuación eficaz. Sin embargo, un cierto control político (y, con ello, una cierta influencia) sobre las estructuras reguladoras es tanto necesario como inevitable. Al final, la independencia política es una cuestión de grado.

2.3. La estructura de las comisiones de regulación

Las comisiones de regulación pueden diseñarse de distintas formas dependiendo del papel (o "misión") asignado al organismo, su gobierno, las funciones y procesos reguladores específicos que desarrolla, sus recursos y su gestión interna, la estrategia de puesta en marcha y otros factores. En el Cuadro n.º 1 se describen las principales opciones.

Cuadro n.º 1: La estructura de las comisiones reguladoras

Área	Atributos	Opciones
Misión	<i>Objetivos</i>	- Uno o varios entre: Protección del consumidor Protección del inversor Eficiencia económica Defensa de la competencia
	<i>Jurisdicción (poderes)</i>	- Sólo poderes reguladores o adicionalmente: Fusiones Otras leyes sobre competencia Política sobre entrada, inversión, privatización
	<i>Cobertura</i>	- Sobre una única industria o varias
Gobierno	<i>¿Quién decide?</i>	- Un único regulador o una comisión - Un número par o impar de reguladores - Mandatos escalonados o no
	<i>Designación de los reguladores</i>	- Por el parlamento o por el gobierno - Posibilidad de admisión de grupos de interés o no - Basado en criterios sobre competencia profesional u otros
	<i>Protección de la independencia</i>	- Mandatos irrevocables - Prohibición de conflictos de interés durante y tras el mandato - Financiación estable

Área	Atributos	Opciones
Actividades reguladoras	<i>Funciones</i>	- Una o varias entre: Regulación de monopolios - Tarifas al usuario final - Normas de calidad - Control y supervisión - Resolución de conflictos - Asesoramiento al gobierno
	<i>Proceso y apelaciones</i>	- Procesos basados en: Normativa - Negociación entre las partes interesadas - Control y acciones correctivas - Reglas para favorecer la transparencia en el proceso de decisión como vistas y publicación de las decisiones - Designación de un cuerpo independiente de apelaciones o no - Fundamentos para una apelación restringida a demandas sobre procesos ilegítimos o no
	<i>Coordinación con otras autoridades</i>	Mecanismos para la consulta y el arbitraje
Recursos, gestión y control externo	<i>Financiación</i>	- Separada o no - Proveniente del presupuesto público o de la industria - Cuantía - Estabilidad del horizonte temporal
	<i>Recursos humanos</i>	- Salarios de acuerdo con el mercado o sujetos a las normas de los empleados públicos - Competencia y especialización del personal - Utilización de recursos externos
	<i>Informes y auditorías</i>	- Informes al parlamento, al ministerio competente o a otros ministerios - Auditorías externas
Aspectos de la transición	<i>Estrategia de inicio</i>	- Constitución antes o después de la reforma - Permiso o no para trasladar temporalmente personal de la industria o del ministerio al inicio

Objetivos

Los objetivos de las comisiones reguladoras están generalmente restringidos a temas económicos. Dos objetivos habituales en las industrias de red son la protección de los usuarios y la protección de los inversores. Los usuarios deben ser protegidos de los abusos de las empresas con

poder de mercado y los inversores necesitan protección frente a la posibilidad de acciones arbitrarias del gobierno, como la fijación de tarifas demasiado bajas. Habitualmente las comisiones reguladoras buscan equilibrar ambos objetivos. Por ejemplo, los precios se fijan para proteger a los usuarios de las prácticas monopolísticas, pero se intenta también que los inversores

recuperen sus inversiones y obtengan un rendimiento sobre las mismas. Las comisiones reguladoras pueden tener objetivos más generales, como favorecer la eficiencia económica o introducir la competencia. Las instituciones que específicamente sirven a estos objetivos pueden tener un papel importante ya que el mayor impedimento a la hora de fomentar la competencia en muchos sectores clave de la economía suelen ser las restricciones impuestas por la legislación y la regulación. Las comisiones reguladoras no tienen habitualmente objetivos sociales, de los que se ocupan otras instituciones como los organismos medioambientales y los distintos ministerios.

Jurisdicción (poderes)

Además de las funciones reguladoras, las comisiones independientes también pueden ocuparse de otras áreas de la actividad pública. El regulador puede asumir responsabilidades en la aplicación de la política sobre fusiones y de otros aspectos de la legislación sobre competencia. Estas tareas pueden abarcar desde la colaboración con las autoridades sobre la competencia para llevar a cabo sus obligaciones (control del mercado, informes sobre posibles infracciones y asesoramiento sobre las decisiones a adoptar) hasta la asunción del liderazgo en la aplicación de la legislación sobre competencia. En este último caso, el regulador y la autoridad en materia de competencia se fusionan en una única institución.

El principal argumento para mantener separadas estas instituciones es que la

regulación y la política sobre competencia son actividades diferentes que requieren cierto grado de conocimientos y especialización. En concreto, la separación favorecería la especialización del regulador en una única industria. Por otro lado, la fusión entre los organismos reguladores y las autoridades sobre competencia puede proveer al vigilante de la industria con un conjunto más amplio de herramientas para alcanzar sus objetivos. Cuando las dos entidades están separadas, como ocurre en la mayoría de los países, las comisiones reguladoras suelen desempeñar la función de asesorar a la autoridad sobre competencia o de complementar sus acciones.

Las comisiones reguladoras también pueden tener un papel activo en algunas cuestiones políticas, como la regulación de la entrada a la industria y la inversión o la elaboración de planes de privatización. La tarea de los reguladores es, en la mayoría de los casos, consultiva. Cuando se asignan poderes ejecutivos al regulador, éstos son concurrentes con los del ministerio.

Cobertura sectorial

Las comisiones reguladoras pueden actuar sobre una única industria, como la eléctrica con un sector, como el energético, o con varios sectores, como las industrias de red. Las principales ventajas que ofrecen los reguladores que operan en varias industrias son:

- Se consiguen ciertos ahorros por las actividades compartidas, como la obtención de información y la administración.

Un factor significativo a la hora de evaluar la importancia de este ahorro es el tamaño de la industria objeto de regulación. En un país pequeño mantener comisiones específicas para cada industria puede suponer unos costes prohibitivos, mientras que cuando se trata de grandes economías el impacto de cualquier economía de escala se diluye.

- Se reducen los riesgos de captación de los reguladores y de influencia política indebida, puesto que disminuye la dependencia de la comisión respecto a una industria o grupo concretos.
- Se evitan las distorsiones en la inversión de las empresas reguladas producidas por las inconsistencias reguladoras entre industrias, en especial cuando las actividades implicadas son sustitutivas como en el caso de la electricidad y el gas.
- Se resuelve el inconveniente que plantean las fronteras difusas entre industrias, tales como las compañías reguladas que tienen intereses en la electricidad y en el gas.
- Se utiliza el conocimiento conseguido en una industria en otras industrias relacionadas como en el caso del acceso de terceros a distintas industrias de red.

Por otro lado, los reguladores específicos para cada industria pueden tener la ventaja de una mayor especialización. También parece menos probable que actúen de forma discrecional y derrochen recursos dado que disponen de menos poderes e información. Además, los reguladores especializados en una única

industria tienen ventajas en cuanto a la puesta en marcha ya que dejan un margen para la experimentación y el impacto de cualquier posible fallo es más limitado. Por último, los reguladores específicos para cada industria pueden ser más efectivos cuando la regulación de las distintas industrias difiere ampliamente, como sería el caso de una industria eléctrica abierta a la competencia y una industria del gas fuertemente regulada.

Estructura de toma de decisiones

La toma de decisiones puede asignarse a una comisión o a una única persona. Probablemente una comisión está mejor protegida frente a los conflictos de intereses y la captura del regulador dado que refleja múltiples puntos de vista. Sin embargo, este potencial también constituye un riesgo, ya que pueden existir presiones para que se designe una comisión que refleje una serie de opiniones políticas o que represente los intereses de varias partes. Una comisión puede ser más estable que una entidad formada por una persona si los mandatos de sus miembros están escalonados. Por otro lado, un único regulador presenta ciertas ventajas: es claramente más responsable y predecible, adopta sus decisiones más deprisa y resulta más económico. En la práctica, todas las comisiones tienen un número impar de miembros para evitar empates en las votaciones. En la mayoría de los países, este número oscila entre 3 y 7.

Nombramiento de los reguladores

Las cualidades personales y profesionales de los reguladores son un

factor fundamental para el funcionamiento e independencia de las comisiones reguladoras. Esto es evidente en varios casos en los que un cambio en la composición de una comisión ha afectado de manera significativa su postura sobre cuestiones importantes como los niveles de precios, la reestructuración y la competencia. Por consiguiente, el mismo marco legal puede producir resultados bastante diferentes dependiendo de la personalidad y las preferencias de los reguladores.

La integridad, la competencia y la capacidad para proceder con juicio independiente y la fortaleza para resistir ante la presión son cualidades indispensables para un regulador, mientras que la experiencia técnica en la industria regulada tiene una importancia secundaria. A menudo se excluye de los procesos de selección a candidatos vinculados con la industria para evitar conflictos de intereses y proteger la independencia. La designación puede ser realizada por el parlamento o por el gobierno o, en algunos países, propuesta por el gobierno y confirmada por el parlamento.

Protección de la independencia

Se pueden utilizar diversos mecanismos para proteger la independencia de los reguladores. Habitualmente éstos se designan para un periodo fijo y renovable, de hasta siete años; rara vez tienen una duración indefinida. Los mandatos son irrevocables, esto es, los gobiernos no pueden recortar a discreción el mandato. La destitución tan sólo puede producirse bajo determinadas circunstancias como la incapacidad mental o la corrupción

probada. Además existen disposiciones para evitar conflictos de interés durante y tras el mandato, entre las que se incluyen la prohibición de mantener un interés financiero en las compañías reguladas o de trabajar para las mismas al terminar el mandato (para evitar el fenómeno conocido como "puertas giratorias" o "revolving doors") o de recibir cualquier otra forma de compensación proveniente de estas sociedades. Existen otras medidas dirigidas a reducir la vulnerabilidad de las comisiones reguladoras ante la posibilidad de captura, tales como las disposiciones para asegurar una financiación estable y predecible y la fijación de salarios sin sujeción a las normas existentes para el cuerpo de funcionarios, permitiendo, de esta manera, sueldos competitivos con los del sector privado.

Funciones reguladoras

Se puede asignar a las comisiones reguladoras un amplio conjunto de funciones, entre las que se incluyen :

- La regulación de los monopolios (reestructuración, fijación de precios y condiciones de acceso a la red, normas para el funcionamiento y seguridad del sistema).
- Las tarifas para el usuario final.
- Las normas de calidad.
- El control del comportamiento de las empresas y del funcionamiento del mercado.
- La aplicación de las leyes.
- La regulación de la entrada (concesión de licencias y autorizaciones).

- La realización de informes para el gobierno.
- La resolución de conflictos.

La asignación de funciones depende tanto del marco regulador (¿cuál es el objeto de la regulación?) como de la estructura institucional (¿en qué forma se dividen las funciones reguladoras entre la comisión, el ministerio y otras entidades?). Existe un amplio abanico de posibilidades. Las funciones reguladoras pueden ser asignadas a una única organización o, menos frecuentemente, a dos o más organismos a la vez (como en el caso del Reino Unido donde las licencias pueden requerir la aprobación del ministerio y de la agencia reguladora). Los cuerpos legislativos pueden cambiar la regulación mediante la aprobación de nuevas leyes. La acción legislativa para cambiar las reglas debería ser una medida excepcional puesto que la legislación pretende la estabilidad. Con todo, durante los últimos años se ha observado una gran actividad legislativa en los sectores eléctrico y del gas y que refleja las reformas en curso. En la sección 4 se identifican y analizan algunas pautas en la asignación de funciones a las comisiones reguladoras.

El regulador de una industria habitualmente se responsabiliza de la regulación económica, ocupándose de las consecuencias de la competencia imperfecta y de los monopolios, o incluso puede restringirse tan sólo a éstos últimos. No es frecuente que las comisiones reguladoras asuman responsabilidades respecto a la regulación social, la cual incluiría cuestiones redistributivas como aliviar la

“carencia de combustible” facilitando a las familias de renta baja el acceso a los servicios energéticos básicos. Las funciones reguladoras también pueden asignarse de tal forma que la organización que elabora las reglas no sea la entidad encargada de aplicarlas. Esta separación pretendería evitar los conflictos de interés. También estaría destinada a subrayar el hecho de que la elaboración del marco normativo es un proceso más “político” que la aplicación de las reglas una vez que el marco ya se ha establecido. Sin embargo, en la práctica, resulta difícil trazar la línea que separa a ambas.

En los países con una estructura federal, existe un aspecto adicional, el reparto de responsabilidades entre los reguladores estatales y federales. La regulación federal tiene la ventaja de su uniformidad. Es más eficiente que el enfoque estatal cuando los mercados no se ajustan a las fronteras estatales. También se beneficia del hecho de que las comisiones federales tienen acceso a más información y evitan la duplicación de algunos procesos reguladores. Por otro lado, la regulación por estados deja un margen para la experimentación con distintos enfoques y favorece la innovación. Si las condiciones de la industria cambian entre estados, una regulación descentralizada puede permitir la adaptación de las políticas a las condiciones locales. En la práctica, las responsabilidades de los reguladores federales y estatales varían enormemente reflejando el grado de descentralización del proceso político de cada país. En general, las responsabilidades de los reguladores estatales incluyen la regulación de actividades con un impacto

relativamente reducido sobre otros estados, como la distribución y la comercialización, mientras que las tareas de los reguladores federales están relacionadas con actividades de mayor alcance geográfico, como el comercio internacional y entre estados.

El proceso regulador y el sistema de apelaciones

La actividad del regulador puede centrarse en la elaboración de regulaciones *ex-ante*. En este caso, el proceso pretende proporcionar garantías de imparcialidad y justicia a las partes implicadas. Como consecuencia, tiende a estar explícitamente regulado y formalizado. Alternativamente la actividad reguladora puede centrarse en conseguir el consenso entre las partes interesadas. En este caso, el proceso tiende a ser menos formal. En tercer lugar, la actividad del regulador puede dirigirse a supervisar la industria y adoptar acciones correctivas cuando sea necesario en cuyo caso el proceso regulador esta centrado en la supervisión. Todos los sistemas reguladores combinan, hasta cierto punto, los tres enfoques. Ciertos procedimientos son más convenientes que otros para determinadas funciones reguladoras. Por ejemplo, el enfoque del consenso puede ser adecuado para el desarrollo de normas técnicas y operativas, mientras que la fijación del ingreso permitido para un monopolio regulado puede requerir un procedimiento más formal, "casi judicial". Algunos sistemas depositan su confianza en el enfoque *ex-ante*, como en EE.UU., mientras que otros, como en el caso finés, se centran en el control y los recursos *ex-post*.

Todas las comisiones reguladoras independientes están sujetas a normas que favorecen la transparencia y la predecibilidad y proporcionan a las partes interesadas la oportunidad de presentar su punto de vista y contrastarlo con el de la comisión. Esto incluye las "vistas" y las reuniones de los comités consultivos antes de que se tomen las decisiones y su publicación y justificación una vez que se han tomado. En algunos sistemas estos procedimientos son de naturaleza casi judicial, mientras que, en otros, los procesos son menos formales. Además, todos los sistemas proporcionan un mecanismo de apelación ya sea a través de una entidad independiente o de un organismo del gobierno. En algunos casos, el fundamento para la apelación esta restringido a el caso de errores objetivos y fallos en los procedimientos. Esto garantiza que la entidad de apelaciones no pueda revocar el juicio de un regulador. Frente a esta alternativa, en otros sistemas también cabe la posibilidad de que la entidad de apelaciones pueda revisar el fondo de una decisión. En este caso, la independencia del regulador está efectivamente limitada. En el diseño del proceso de regulación existe casi siempre un *trade-off* entre la previsibilidad que limita el riesgo regulatorio por un lado, y la simplicidad y la eficacia por otro. Como norma general, un proceso más formalizado reduce el riesgo regulatorio pero requiere más recursos como, por ejemplo, consultores y auditores legales.

Coordinación

A medida que aumenta el número de entidades reguladoras, existe una mayor necesidad de coordinar sus acciones. Se

necesita un enfoque concertado de todo los organismos públicos para evitar la ineficiencia que resulta de tener que tratar con las distintas organizaciones que forman parte del "rompecabezas regulatorio ". La coordinación contribuye a garantizar la consistencia de la regulación y a reducir los costes soportados por las partes interesadas que tienen que tratar con distintas autoridades y cumplir con sus regulaciones. La coordinación puede basarse en reglas formales, que requieren consultas, informes o información compartida sobre ciertos aspectos, o en acuerdos informales de cooperación.

Financiación

La disposición de unos recursos financieros y humanos adecuados constituye un elemento esencial para una gestión eficaz de la regulación . Las comisiones funcionan generalmente con un presupuesto independiente aprobado por el gobierno o el parlamento. Esto garantiza un cierto grado de autonomía en la gestión. Los fondos pueden obtenerse del sistema impositivo general a través de los presupuestos nacionales o, más frecuentemente, de cargas específicas impuestas a los participantes en la industria, como cuotas sobre los usuarios finales o sobre la utilización de los servicios de red. En este último caso, los fondos también pueden ser asignados a través de los presupuestos nacionales o estatales con objeto de aumentar la transparencia y de facilitar el control. El volumen del presupuesto es un factor importante para el funcionamiento. Si los recursos no son suficientes, se compromete la capacidad de la comisión para desempeñar sus

tareas. Si los recursos resultan excesivos pueden producir dispersión en las actividades de la comisión, además de despilfarrar los escasos fondos públicos. La estabilidad de la financiación durante varios periodos presupuestarios también es importante para conseguir una gestión eficaz, así como para salvaguardar la independencia, tal y como se indicaba anteriormente.

Recursos humanos

La gestión de los recursos humanos en las comisiones reguladoras plantea cuestiones similares a las del resto de las organizaciones públicas. Con todo, es especialmente importante garantizar la competencia y especialización de la plantilla. Las comisiones reguladoras requieren individuos especializados y cualificados y tienen que competir por ellos con la industria. Como consecuencia de ello, los salarios se establecen a menudo de acuerdo con los niveles del mercado. Además, las comisiones reguladoras suelen utilizar empresas de consultoría externas para obtener determinados servicios y recurrir a programas de formación especializados, en especial durante la fase inicial.

Control y auditoría

Existen distintos mecanismos para auditar la gestión de las agencias y asegurar que ésta se ejerce con responsabilidad. La mayoría de éstas informan al parlamento o al ministerio correspondiente. También están sujetas a auditorías y otros controles, generalmente de acuerdo con los procedimientos aplicados a otras organizaciones públicas.

Estrategia de puesta en marcha

Cuando se crea una agencia reguladora surgen ciertos problemas transitorios. El momento de su inicio, ya sea antes o después de la reforma, afecta a la percepción de las reformas por parte de los agentes implicados y determina el papel que va a desempeñar la comisión en la elaboración del marco regulador. La financiación inicial, en especial si la creación de la comisión precede a las reformas, puede proceder de una asignación gubernamental. El personal trasladado temporalmente de la industria o el ministerio puede proporcionar los conocimientos especializados necesarios, que, de otra manera, no estarían disponibles.

Otras cuestiones

Otro aspecto a considerar en el diseño de las comisiones reguladoras es la interacción con otras instituciones y con las partes interesadas. Pueden establecerse procedimientos oficiales para regular la relación con los ministerios, las autoridades sobre competencia y otras instituciones. La regulación puede estar regida por sistemas detallados para determinar las obligaciones y derechos de las partes implicadas ("regulación por contrato") o puede basarse en reglas más generales. Estas cuestiones legales se definen ampliamente en los sistemas administrativos y legales de cada país.

3. UNA VISIÓN GENERAL DE LOS DISTINTOS MODELOS NACIONALES

Esta sección revisa algunas de las instituciones reguladoras del sector

energético en los países miembros de la Agencia Internacional de la Energía (AIE). Estos países muestran una gran variedad de enfoques institucionales.

En algunos países, existe una agencia reguladora que comparte las responsabilidades sobre regulación con el ministerio. El reparto de poderes entre las distintas instituciones varía:

- La importancia de las comisiones independientes (federales o estatales) frente a los ministerios es mayor en EE.UU., Reino Unido, Canadá y Australia.
- Los poderes atribuidos a las comisiones independientes en otros países varían y abarcan desde el caso italiano donde disponen de poderes relativamente amplios hasta las funciones más especializadas de las comisiones de Finlandia, Suecia, Portugal, Francia y Dinamarca.

En otros países el ministerio competente tiene la responsabilidad final en la mayoría de las tareas reguladoras. Este sistema se desarrolla de tres formas diferentes dependiendo del papel desempeñado por el ministerio. La gestión de los asuntos cotidianos puede ser delegada a una agencia ministerial o dirigida directamente por el ministerio. En este último caso, puede existir o no una entidad independiente consultiva. Éstas también serían responsables de la resolución de las disputas, tal y como se indicaba con anterioridad. Las tres formas de regulación ministerial están presentes en los países de la AIE:

- En Hungría, Holanda y Noruega, existe una agencia ministerial que es

ampliamente independiente en la gestión de los asuntos cotidianos. La República Checa proyecta establecer una agencia ministerial autónoma en el 2001.

- En Bélgica, Luxemburgo y España existe una comisión consultiva independiente que proporciona asesoramiento al ministerio y se encarga de la resolución de conflictos. En la actualidad, Grecia está implantando un modelo similar. En estos países, el ministerio está directamente implicado en la gestión de los asuntos reguladores cotidianos.
- El ministerio controla todas las cuestiones reguladoras en Austria, la República Checa, Alemania, Japón, Nueva Zelanda, Suiza y Turquía. Dentro de este grupo de países, algunos ministerios utilizan un sistema "menos dirigido" que minimiza la regulación *ex-ante* de la industria. De acuerdo con este planteamiento, no existe una regulación concreta para la industria. Sin embargo, el ministerio se reserva una función de supervisión y amenaza con introducir una regulación si el funcionamiento del mercado no resulta satisfactorio. Este sistema ha sido adoptado explícitamente en Nueva Zelanda, aunque en la actualidad está siendo objeto de una revisión. También está presente, hasta cierto punto, en Alemania.

El Cuadro n.º 2 resume el modelo básico seguido para la regulación en cada país miembro de la AIE. El cuadro 3 proporciona información adicional sobre las comisiones reguladoras no

ministeriales que funcionan en estos países.

Legislación sobre la competencia

Las autoridades de la competencia tienen jurisdicción sobre los mercados de electricidad y gas en la mayoría de los países de la AIE. Sin embargo, a menudo comparten atribuciones con otras entidades y es necesaria la existencia de mecanismos de coordinación. El modelo más habitual es aquel en el que la autoridad de la competencia aplica la legislación sobre la competencia, incluyendo los casos de abuso de posición dominante, otros comportamientos anticompetitivos y las fusiones, mientras que el ministerio y las comisiones reguladoras se encargan de la regulación. Esto se complementa con ciertos acuerdos de cooperación más o menos oficiales para facilitar el intercambio de información. Con todo, existen orientaciones distintas para este enfoque:

- En Australia, la legislación sobre competencia y la mayoría de las cuestiones sobre regulación son responsabilidad de la misma comisión independiente. Esto es válido tanto a nivel federal como estatal.
- En Holanda, la legislación sobre competencia y la regulación también están bajo el control de una única institución, aunque en este caso se trata del ministerio.
- En EE.UU. y Reino Unido, la política sobre fusiones es aplicada conjuntamente por la agencia reguladora de energía y la oficina *antitrust*.

Cuadro nº 2: Modelos institucionales de los países de la AIE: el papel de los ministerios y de las comisiones de regulación de la electricidad

	Principales Instituciones Reguladoras	Observaciones
Australia	Ministerio y agencia reguladora independiente	Tanto a nivel federal como estatal
Austria	Ministerio	
Bélgica	Ministerio y comisión consultiva y para resolución de conflictos independiente	
Canadá	Ministerio y agencia reguladora independiente	Tanto a nivel federal como estatal
República Checa	Ministerio	Agencia ministerial planificada para el 2001
Dinamarca	Ministerio y agencia reguladora independiente	
Finlandia	Ministerio y agencia reguladora independiente	
Francia	Ministerio y agencia reguladora independiente	
Alemania	Ministerio	
Grecia	Ministerio y comisión consultiva y para resolución de conflictos independiente	
Hungría	Ministerio y agencia ministerial	
Irlanda	Ministerio y agencia reguladora independiente	
Japón	Ministerio	
Luxemburgo	Ministerio y comisión consultiva y para resolución de conflictos independiente	
Holanda	Ministerio y agencia ministerial	
Nueva Zelanda	Ministerio	
Noruega	Ministerio y agencia ministerial	
Portugal	Ministerio y agencia reguladora independiente	
España	Ministerio y comisión consultiva y para resolución de conflictos independiente	
Suecia	Ministerio y agencia reguladora independiente	
Suiza	Ministerio	Gobiernos federal y cantonal
Turquía	Ministerio	
Reino Unido	Ministerio y agencia reguladora independiente	
EE.UU.	Ministerio y agencia reguladora independiente	Tanto a nivel federal como estatal

Cuadro nº 3. **Agencias de regulación independientes**

	Australia*	Canadá*	Finlandia	Irlanda	Italia
Alcance	Energía, telecomunicaciones y aeropuertos	Electricidad, gas y petróleo	Electricidad	Electricidad	Electricidad y gas
Miembros de la comisión	7	9	1	1 (podría aumentar a 3)	3
Duración del nombramiento (años)	Hasta 5 años	7	Indefinido ^o	Hasta 7	7
Posibilidad de renovación	Sí	Sí	—	Sí (sólo una vez)	No
Plantilla (1999)	370 (de ellos, 11 se dedican a la electricidad)	280	10	**	80
Presupuesto (millones de US\$ 1997)	31,5	19	0,9	**	9,7
Principal fuente de financiación	Presupuesto público	Cuotas anuales pagadas por las compañías reguladas (basadas en el volumen de actividad regulada)	Cuotas de supervisión y licencia ; sobre las actividades de la red	** Pagadas por las compañías eléctricas (a determinar)	Impuesto sobre los ingresos de las compañías sin exceder el 1 por mil de la renta de la industria regulada
Principales funciones	Regulación de la red Reglas del mercado al por mayor Antitrust	Regulación de las exportaciones de electricidad	Concesión de licencias para actividades de la red Regulación de precios de la red (ex-post)	Regulación de red Concesión de licencias	Tarifas para los usuarios finales Regulación de la red

*Comisión reguladora federal

**Datos todavía no disponibles. La oficina está creándose en la actualidad.

Cuadro nº 3: **continuación**

	Portugal	España	Suecia	Reino Unido	EE.UU.*
Alcance	Electricidad	Electricidad, gas y petróleo	Electricidad	Electricidad y gas	Electricidad, gas y petróleo
Miembros de la comisión	3	9	1	1	5
Duración del nombramiento (años)	5	6	Indefinido	5	5
Posibilidad de renovación	Sí	Sí, una vez	—	Sí, una vez	Sí
Plantilla (1999)	42	118	***	233 (año 97)	1377 (año 97) (dedicados a la industria de suministro eléctrico: 470)
Presupuesto (millones de US\$1997)	3,1	6,5	***	21	154
Principal fuente de financiación	Recargos sobre las tarifas de transporte	Impuestos suplementarios sobre el consumo sin exceder el 0,5 por mil de los ingresos del sector eléctrico	*** la renta de	Cargo sobre los servicios las partes reguladas	Cuotas por (<i>filing fees</i>) y cargos anuales sobre las compañías
Principales funciones	Tarifas a los usuarios finales	Aprobación de fusiones y adquisiciones de las empresas de distribución y transporte	Regulación de los precios de la red (ex-post)	Tarifas a los usuarios finales Concesión de licencias	Reglas para las ventas y el transporte de electricidad entre estados Tarifas de transporte y de venta al por mayor Supervisión de las fusiones

* Agencia reguladora federal

***Integrado dentro de la Administración Nacional de Energía sueca que emplea una plantilla de 160 empleados y tiene un presupuesto anual de alrededor de un millón de coronas suecas.

4. CONCLUSIONES

4.1. El desarrollo de los organismos de regulación independientes

El cambio más significativo ocurrido en el marco institucional de las industrias de redes energéticas es el aumento del número de agencias reguladoras independientes. Muchas de estas comisiones se han creado en el mismo momento que se ha reformado el mercado. Existen agencias independientes en el sector eléctrico en Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Portugal, Suecia, Reino Unido y EE.UU. En Bélgica, España y Luxemburgo existen comisiones consultivas independientes; en Grecia está prevista su implantación. Además, varios países han establecido agencias ministeriales que, aunque subordinadas al ministerio competente, funcionan de manera autónoma en la gestión cotidiana de la regulación. Éste es el caso de Hungría, Holanda y Noruega. En el resto de los países analizados (Austria, Alemania, Japón, Nueva Zelanda, Suiza y Turquía), el gobierno se encarga de todas las actividades reguladoras.

Las comisiones reguladoras independientes son habituales en aquellos países que presentan un mayor grado de apertura en los mercados y un acceso de terceros regulado. Los ministerios del ramo tienden a mantener la mayor parte de las atribuciones reguladoras en los países en los que la apertura de los mercados es limitada. Cuando el acceso a la red es negociado, tal y como ocurre en Alemania y Nueva Zelanda, los ministerios constituyen la principal autoridad reguladora, pero

el papel que desempeñan en la gestión de la regulación es limitado.

La elección entre una agencia reguladora independiente y una agencia ministerial podría estar relacionada con los objetivos de la reforma. Las comisiones ministeriales se crean en respuesta a nuevos retos en la gestión. Las reformas orientadas a fomentar el mercado requieren la asignación de más recursos a las actividades de regulación y el desarrollo de nuevas competencias. Ambos tipos de organismos -agencias ministeriales y agencias independientes- reúnen estos recursos en unidades homogéneas y más o menos autónomas con objeto de proporcionar una dirección y un control mejores. Las comisiones reguladoras independientes, además, refuerzan la neutralidad e independencia de la regulación. Los organismos consultivos tienen la autonomía de un regulador independiente pero no tienen de autoridad en la toma de decisiones.

Las comisiones reguladoras difieren en sus atribuciones e independencia. Estas divergencias se explican, en parte, por el marco regulador en el que la comisión debe operar. Las políticas de reestructuración en la industria de suministro eléctrico son habituales en los países con una comisión de regulación "fuerte", mientras que las reformas del mercado que no conllevan la reestructuración de la industria se observan más frecuentemente en aquellos países en los que la regulación independiente desempeña un papel menor. Este patrón parece reflejar que existe una demanda mayor de actividad reguladora independiente en una industria de suministro eléctrico reestructurada.

Algunos países han reestructurado la industria a la par que introducían la competencia. Las medidas de reestructuración incluyen el reordenamiento vertical de las actividades competitivas, como la generación y el suministro, y una reestructuración horizontal para reducir el poder de mercado. Éstas políticas se han aplicado, por ejemplo, en Australia, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido y EE.UU. Las comisiones reguladoras relativamente más poderosas dotadas de atribuciones más amplias se encuentran principalmente en los países que siguen esta estrategia, como son Australia, Italia, Reino Unido, EE.UU. y, todavía en la fase de planificación, Canadá.

Por otro lado, en la mayor parte de los países que no han reestructurado su sector eléctrico al tiempo que se abrían los mercados se observa que los ministerios han mantenido un abanico relativamente amplio de responsabilidades en materia de regulación. Esto es lo que ha ocurrido en Suecia, Noruega, Finlandia, Alemania, Dinamarca, Holanda y España.

En resumen, la elección de las organizaciones de regulación no es arbitraria. El marco institucional deben ser consistente con la regulación y, en la práctica, las organizaciones de regulación parecen adaptarse a las necesidades concretas de cada sistema.

4.2. ¿Cuáles son los elementos comunes de los organismos reguladores independientes?

Las agencias independientes de regulación son, en gran parte, propias de

cada país. Existen diferencias importantes en sus objetivos, atribuciones e independencia. Sin embargo, se observan ciertos elementos importantes compartidos por la mayoría de las comisiones. Este mínimo denominador común sugiere la existencia de un molde a partir del cual se diseñan las comisiones reguladoras adaptándolas a las circunstancias nacionales.

Objetivos

El papel desempeñado por los reguladores independientes del sector energético se concentra, en gran parte, en dos áreas interrelacionadas. Una es el control de monopolios. La mayoría de las agencias de regulación se encargan de supervisar los precios y el acceso en los segmentos monopolísticos -el transporte y la distribución- y de evitar cualquier impacto de estos segmentos sobre los segmentos competitivos que pueda ser contrario a la competencia. El otro área es la protección del consumidor. Con frecuencia, las agencias reguladoras tienen la responsabilidad de fijar las tarifas de los usuarios finales y otras condiciones. Con todo, algunas de estas comisiones tienen la misión más general de promover la eficiencia, incluyendo la supervisión de las actividades competitivas.

Jurisdicción

En general, las agencias reguladoras sólo se ocupan de la regulación económica. La regulación social es responsabilidad de otro tipo de entidades. Como excepción a esta

regla, el gobierno británico emprendió en 1998 una revisión de la función de los reguladores destinada a trasladar la atención de su actividad hacia cuestiones redistributivas. El gobierno propuso cambiar la obligación estatutaria principal hacia la protección del consumidor, ocupándose de la "escasez de combustible" y otros fines sociales.

La legislación sobre la competencia no suele ser una de las responsabilidades fundamentales de la mayoría de los reguladores, excepto en Australia, donde la autoridad sobre competencia se encarga también de regular la industria del suministro eléctrico y muchas otras industrias de red. Sin embargo, los reguladores del sector con frecuencia desempeñan algunas funciones de apoyo en la aplicación de la política de competencia, tales como supervisar, proporcionar información y asesorar o llevar casos ante las autoridades sobre competencia. En EE.UU. el regulador comparte la jurisdicción en los casos de fusiones con la autoridad *antitrust*.

Cobertura I

Las mismas instituciones que regulan el sector eléctrico también suelen ocuparse de regular el gas y otras energías primarias. En Australia, Canadá, España, Italia, Reino Unido y EE.UU. existe una única institución que se encarga de la electricidad y el gas. Esta aproximación es consistente con la atribución de responsabilidades a los ministerios que también suelen cubrir ambos sectores. El patrón de asociación entre electricidad y gas refleja las crecientes interdependencias entre ambas industrias, tales como el aumento de la utilización del gas como generador de energía y

la integración de las empresas de gas y electricidad. También refleja el hecho de que ambas industrias tienen una estructura de red que se enfrenta a las mismas cuestiones sobre regulación, como el acceso a la red, y que está sujeta a un modelo regulador similar (ambas industrias están inmersas en procesos de liberalización). En los países en los que los planteamientos reguladores respecto al gas y la electricidad difieren, dado que tan sólo una de las industrias está abierta a la competencia, establecer un único regulador para ambas industrias parece entrañar más dificultades.

Toma de decisiones

En general, la mayoría de las comisiones reguladoras están dirigidas por un consejo, excepto en Finlandia y Reino Unido donde una persona está al cargo de la dirección. Sin embargo, el proyecto de ley sobre compañías de servicios públicos en el Reino Unido establece un consejo colegiado para la agencia reguladora. La cuestión sobre cuál de las dos opciones sería preferible se analizó en la sección 2.

Nombramiento de los reguladores

Los nombramientos se realizan para un periodo fijo, entre tres y siete años, excepto en Finlandia y Suecia, donde los mandatos tienen una duración indefinida. Una observación poco detallada sugiere que, salvo pocas excepciones, las partes interesadas no son designadas como reguladores, aunque esta circunstancia no parece obedecer a ninguna regla formal.

Protección de la independencia

Los mecanismos para la protección de la independencia incluyen generalmente la irrevocabilidad de los nombramientos, un presupuesto independiente, autonomía en la gestión y una fuente de financiación estable. Sin embargo, la fuente de financiación varía. Los costes pueden recuperarse a partir de los consumidores, los usuarios de la red o los poseedores de la licencias.

Funciones

Las funciones de los reguladores independientes varían. No obstante, la regulación de los elementos monopolísticos suele ser su responsabilidad. Así, la regulación del transporte es una actividad de la que se encargan la mayor parte de las comisiones reguladoras independientes. Una excepción sería el caso de Portugal, en donde el ministerio se ocupa de regular el transporte. Otra tarea habitual de los reguladores independientes es la regulación de las tarifas a los usuarios finales.

Para llevar a cabo estas actividades, las comisiones reguladoras suelen responsabilizarse de controlar las condiciones de mercado, compilar y auditar la información de las compañías y perseguir y penalizar los comportamientos incorrectos.

Los aspectos más técnicos de la regulación, tales como las reglas de funcionamiento del sistema, se dejan a menudo a las entidades industriales, mientras que los elementos más estratégicos de la regulación y la legislación corren a cuenta

de los cuerpos legislativos y del gobierno. En EE.UU. se ha observado un incremento en la actividad legislativa por parte de los estados en aquellas áreas de las que tradicionalmente se han encargado las Comisiones sobre las Compañías de Servicios Públicos. Además, en algunos estados como California, las partes interesadas han empezado a desempeñar un papel importante en el desarrollo de reglas operativas.

En los países federales, existe un reparto de las funciones reguladoras entre los agentes federales y los agentes estatales o provinciales. Estos últimos suelen ser responsables de la regulación de los mercados al por menor, lo que incluiría las actividades de distribución y comercialización. Este sería el caso de Australia, Canadá y EE.UU. El reparto de los poderes reguladores refleja la naturaleza local de la distribución y los servicios de suministro al por menor frente a la dimensión global de los sistemas de transporte y generación.

Procedimiento

Los procedimientos de las comisiones reguladoras en los países miembros de la AIE muestran aspectos muy similares, entre los que se incluirían:

- Un proceso de adopción de decisiones en el que suele incluirse la obligación de realizar "vistas" y consultar a las partes afectadas y de adoptar decisiones razonadas y públicas.
- Un sistema de apelación, asentado en un tribunal administrativo o en un tribunal ordinario.

- Mecanismos de responsabilidad, que suelen incluir la obligación de presentar un informe de las actividades ante el parlamento u otros cuerpos políticos y de someterse a alguna forma de auditoría y control de su actuación por parte de la correspondiente entidad administrativa.

4.3. Implicaciones

Las instituciones reguladoras están cambiando a la par que se desarrollan los nuevos marcos reguladores. El cambio institucional refleja la adaptación a un nuevo entorno regulador que se caracteriza por la apertura de los mercados de energía, las nuevas necesidades de regulación como la fijación de precios de transporte, el aumento de la regionalización y los crecientes vínculos entre industrias.

La asignación de atribuciones y responsabilidades a las diferentes organizaciones permite que los objetivos sean más explícitos y las decisiones más transparentes en cada área de intervención pública. También proporciona un marco que favorece la neutralidad en las decisiones reguladoras. Sin embargo, no existen los "almuerzos gratis". La coexistencia de distintas instituciones con jurisdicción sobre la misma industria aumenta la complejidad de la regulación y requiere una mejor coordinación entre las distintas autoridades implicadas e impone unos mayores costes sobre las partes reguladas. El desarrollo de mecanismos

de coordinación en una estructura institucional cada vez más compleja constituye una condición fundamental para una reforma eficaz.

La multiplicación de las organizaciones también genera inquietud acerca de la eficiencia del sector público. Las burocracias son costosas y tienden a crecer y a perpetuarse. Por consiguiente, es esencial que las instituciones reguladoras sean supervisadas y que su función y recursos se adapten a lo largo del tiempo. Un desafío clave a este respecto es encontrar el equilibrio adecuado entre la política general de energía, la regulación propia de cada industria y la política sobre competencia. El peso relativo de cada una de estas políticas cambia gradualmente a medida que la competencia progresa en los mercados de energía. En respuesta, la asignación de los recursos a las diferentes áreas requiere ajustes.

Al revisar periódicamente la estructura institucional, deben tenerse en cuenta las fronteras cambiantes de las industrias energéticas. La necesidad de armonización de la regulación entre las industrias de gas y electricidad y entre áreas geográficas continuará presionando a las instituciones reguladoras. El ámbito de actuación de los reguladores puede requerir una transformación para hacer frente a estos cambios estructurales, tal y como ha ocurrido con la fusión de los reguladores de la electricidad y del gas en algunos países.

BREVE BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Los aspectos económicos y de economía política de las instituciones reguladoras se analizan en distintas fuentes. B. Tenenbaum en "Regulation: What the Prime Minister needs to know" (The Electricity Journal, Marzo 1996) proporciona una visión introductoria. Véase una introducción más detallada y específica en "Utility Regulators" de W. Smith

<http://www.worldbank.org/html/fpd/notes/competition.htm>, 1997), en la cual se incluye un análisis detallado de los aspectos organizativos y administrativos. La financiación y otros aspectos relacionados se estudian en "Regulating Infrastructure" (Economic Notes, Country Dept. I, Banco Mundial, Septiembre 1995) de W. Smith y B. Shin. Un análisis más amplio que se centra en EE.UU. puede encontrarse en "Economies of Regulation and Antitrust" (MIT Press, 1998) de Viscusi, Vernon y Harrington, capítulos 2 y 10. La relación entre reguladores económicos y sociales y la lógica subyacente a la elección de instituciones en el sector energético (en concreto, en el Reino Unido) se analiza en "Energy and the Environment: the Institutional Framework" (Febrero, 1998) de Yarrow y Keyworth (**<http://www.rcep.org.uk/studies/energy/98-6066/yarrow.html>**).

Existen distintos trabajos que consideran los costes y beneficios de los acuerdos institucionales alternativos. A. Brown analiza la transparencia en la regulación en "Transparency in Regulated Industries: Elements and Importance" (Harvard Electricity Policy Group, **<http://ksgwww.harvard.edu/hepg/>**, 1996). El papel de las instituciones reguladoras como una forma de restringir el oportunismo político se analiza en el artículo de P. Spiller "Institutions and Commitment" (en Industrial and Corporate Change, Vol. 3, No. 2, Oxford University Press, 1996)

y

en las referencias que contiene. J.J. Laffont y D. Martimort desarrollan un punto de vista alternativo, basado en la idea de que dos (o más) reguladores pueden ser más eficaces que uno, en "Separation of Regulators against Collusive Behavior" (Rand Journal of Economics, Vol. 30, No.2, 1999). Un elemento clave que ha inspirado muchos de estos estudios teóricos es el concepto de captación de los reguladores. Un trabajo que recoge este concepto y otras cuestiones de economía política relacionadas sería "Economic Perspectives on the Politics of Regulation" (Handbook of Industrial Organization, Elsevier, 1989) de R. Noll.

El artículo "Best Practice Utility Regulation" procedente del Utility Regulators Forum de Julio de 1999 proporciona algunas ideas interesantes sobre los aspectos prácticos. Un análisis adicional de estas ideas se encuentra en "Developments in Best-Practice Regulation: Principles, Processes and Performance" escrito por S. Berg y publicado en el Electricity Journal (Julio, 2000).

Para una revisión de las instituciones reguladoras en la industria de oferta de electricidad en los países de la AIE, véase "Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets", publicado por la AIE en marzo del 2001. Este artículo resume las principales conclusiones del estudio de la AIE.

Puede accederse a la mayor parte de las instituciones reguladoras a través de Internet. El International Forum for Utility Regulation del Banco Mundial mantiene una amplia lista de ministerios y comisiones reguladoras del suministro eléctrico y de otras industrias que cubre todo el mundo. El International Directory of Utility Regulatory Institutions puede consultarse en:

<http://www.worldbank.org/html/fpd/psd/ifur/directory/index.html>