

La regulación económica de los servicios públicos

Miguel Ángel Lasheras

Ariel, S.A. Barcelona, 1999

A regulación dos servicios públicos é unha forma de intervención económica en ámbitos e sectores, como enerxía e telecomunicacións, que adquiriu relevancia en España e en Europa a partir dos procesos de privatización e reestructuración iniciados nos anos oitenta, e que hoxe poderíamos dicir que se encontra instaurada en tódolos estados do marco comunitario. Ata a década dos oitenta, a intervención sectorial levárase a termo mediante empresas de propiedade pública.

Non obstante, noutros países, como é o caso dos Estados Unidos de América, a regulación das *public utilities* xa se realizaba, dende principios do século XX, a través de comisións independentes, ben de carácter federal ou estatal, co fin último de restrinxir-lo campo de actuación das empresas e entidades mercantís, xeralmente privadas, que prestaban estes servicios.

Por tanto, mentres, durante os últimos setenta anos, Europa regulou os seus monopolios sen necesidade ningunha de contar con órganos reguladores independentes, á outra beira do Atlántico, nos Estados Unidos, este sistema de regulación foi o máis común. Sen embargo, nos últimos tempos, os problemas e as solucións da regulación, como forma de intervención pública, converxen en ámbolos dous continentes, posto que tamén en Europa se empezou a crear este tipo de órganos reguladores como consecuencia, fundamentalmente, dos procesos de liberalización de sectores monopolizados coma os xa citados.

En primeiro lugar, os sectores económicos que protagonizan esta adaptación do marco de intervención pública son os mesmos: as telecomunicacións, os sectores enerxéticos (electricidade, gas e hidrocarburos), a auga, o transporte e o tratamento de residuos. En segundo lugar, a aparición en Europa de institucións de regulación independentes da Administración, que seguen en parte o exemplo paradigmático dos bancos centrais, aproxima igualmente o contorno institucional da regulación en ámbolos continentes. Por último, a globalización que impoñen tanto os desenvolvementos tecnolóxicos coma a eliminación de barreiras económicas nacionais favorece este proceso de converxencia institucional.

E é que, como pon de manifesto Miguel Ángel Fernández Ordóñez na «Reflexión preliminar» ó libro de Miguel Ángel Lasheras, cando se quere que parte das actividades precitadas se sometan a un réxime de competencia, faise xa de todo inescusable que un órgano independente decida sobre os conflitos que se expoñen entre as actividades en competencia e as que subsisten en réxime de monopolio, e así protexer non soamente os consumidores senón tamén os novos entrantes no mercado fronte ós antigos monopolistas. Ademais destas novas razóns, subsisten outras que xa facían recomendable que non fosen os gobernos os que negocien e traten cos monopolistas. Certamente, os gobernos teñen intereses políticos a curto prazo que poden bater co obxectivo dunha regulación que se debe basear e fundamentar exclusivamente en razóns de tipo económico.

Entre as funcións normalmente asignadas ós órganos reguladores independentes, cómpre destacármola fixación das tarifas das actividades propiamente reguladas, e dos prezos máximos de actividades desreguladas, pero nas que existe unha posición de dominio; así como a de velarmos pola competencia no sector correspondente, e de dotármolo órgano de adecuadas facultades para desenvolver esta función.

Pero é moi importante que os órganos reguladores independentes sexan dotados de facultades suficientes para poderen exercer as ditas funcións axeitadas. E neste sentido son fundamentais a de información e de inspección e a de sanción.

O problema principal que se suscita na regulación dos monopolios é o da asimetría de información e, por iso, as facultades de información e de inspección que se lles outorguen ós órganos reguladores deben ser amplísimas.

Non soamente resulta significativo o feito de que o regulador teña unha información suficiente, senón que, ademais, se debe garantir que toda a información que lles subministren os monopolios ás empresas en posición dominante non teña carácter confidencial, e que se garanta, só moi excepcionalmente, a confidencialidade desta. O motivo disto radica en que a boa regulación non se consegue unicamente pola actividade dos órganos independentes senón, dunha forma aínda máis importante, a través da presión exercida pola opinión pública e polos interesados en xeral, e, se a estes os priva-

mos da información en razón da confidencialidade, non poden comprobar que a regulación feita polo órgano regulador independente é a adecuada.

Así mesmo, será enormemente dificultoso que un regulador poida levar adecuadamente as súas tarefas se non existe un certo temor por parte dos monopolios ás consecuencias que poida comporta-lo incumprimento das súas decisións, polo que se lles deben conceder ós órganos reguladores, co sistema de recursos que se considere adecuado, suficientes facultades sancionadoras, ou alomenos, facultades de iniciación de expedientes sancionadores e proposta de sanción ós órganos decisorios correspondentes.

Por outra parte, e entrando xa no tratamento que Miguel Ángel Lasheras fixo do tema no seu libro obxecto de comentario, a xustificación de por qué existe unha intervención pública na economía, e en particular de por qué existe unha regulación dos servizos públicos, en principio pode abordarse mediante dúas aproximacións:

1. Baixo unha aproximación *normativa*, considérase a regulación coma unha maneira de utiliza-lo poder lexítimo e coactivo do sector público para conseguir determinados fins de carácter social que doutro modo resultaría imposible alcanzar. En concreto, o obxectivo da regulación consiste en lograr unhas asignacións de bens que sexan as socialmente desexadas, entendendo por tales aquelas que estenden o servizo público ó maior número factible de cidadáns, ó menor custo e ós menores prezos posibles. Cando xorden fallos de mercado ou problemas de información quedaría absolutamente xustificado acudir á intervención pública para conseguí-los ansiados fins.

2. Baixo unha aproximación *positiva* asúmese que, posto que as decisións de regulación xeran perdedores e gañadores, a regulación existe para satisfacer-los intereses de certos colectivos ou grupos sociais.

Basicamente son tres os grupos ou colectivos sociais nos que os seus intereses poden xustifica-la actividade de regulación:

- a) Os grupos industriais con maior poder social que «capturan» as decisións das institucións de regulación.
- b) Os consumidores, que son os que maior número de votos ou maior apoio social lles achegan ós reguladores.
- c) Ou, finalmente, os propios reguladores, que buscan aumenta-lo seu poder político ou social.

Aínda que estas dúas aproximacións á análise da regulación condúcennos a conclusións certamente diferentes, a descrición de modelos de análise desta actividade pública, que constitúe o obxecto da obra, obriga a outorgarlle un maior peso ó enfoque normativo.

Por tanto, pódese afirmar que este libro constitúe unha introducción ás ferramentas de teoría económica que permiten analizar e estudia-la intervención pública en sectores como telecomunicacións e enerxía, tendo en todo momento

presente os recentes procesos de introducción de competencia (reestructuración) a que se están a ver sometidos e os distintos efectos do medio que cada vez xogan un papel máis relevante nesta intervención.

O texto de Miguel Ángel Lasheras divídese en dúas partes claramente diferenciadas:

1. Na primeira parte, baixo o epígrafe «Introducción a la teoría de la regulación», e integrada polos cinco primeiros capítulos, aínda que se teñen en conta ámbolos enfoques, adquire maior preponderancia o enfoque normativo, pois resulta imprescindible para chegar a comprender as principais ferramentas analíticas utilizadas na actividade de regulación. O enfoque positivo achega escepticismo sobre os resultados da actividade de regulación, pero non resulta útil para describir ferramentas equiparables ó control de prezos, ó deseño de mecanismos de regulación mediante incentivos ou á intervención na estrutura sectorial co fin de eliminar a posibilidade de abusos polas posicións de dominio nos sectores obxecto de regulación. A análise normativa pretende aproximar estas ferramentas á actividade cotiá de reguladores e regulados.


Nesta primeira parte descríbense as ideas económicas que soportan a actividade de regulación, como, por exemplo, a determinación de tarifas óptimas de acceso a redes, o tratamento dos problemas de información ou as consecuencias de medidas estruturais como a separación vertical.

2. O enfoque positivo podería adquirir un maior peso nos capítulos 6 a 10, que constitúen a segunda parte, intitulada «La regulación sectorial de energía y telecomunicaciones», onde se describe a situación actual dos procesos de reestructuración, con especial referencia ó caso español, en sectores como o gas, o carbón, os hidrocarburos, a electricidade e as telecomunicacións, considerando, no derradeiro capítulo, os problemas que introduce na regulación a existencia de custos externos debidos ós efectos sobre o medio natural destas actividades. Sen embargo, aínda que en ocasións sexa imposible evitar a valoración de decisións de regulación, estes capítulos non achegan un criterio subxectivo completo dos fallos e dos acertos da regulación máis recente. Os seus obxectivos son: servir de introducción ó coñecemento da regulación en España, e utilizar en casos concretos, cando resulte conveniente e oportuno, os modelos ou ferramentas descritos na primeira parte.

Cada capítulo da segunda parte segue unha estrutura similar, que consiste en comezar cunha descrición das características técnicas e económicas de cada sector, e continúa cun percorrido histórico polas experiencias de regulación ata os seus cambios máis recentes. Tras unha descrición dos sistemas de tarificación ou de determinación de prezos e dos incentivos que xera a súa regulación finalízase cunha mención á estrutura sectorial e ós problemas de regulación máis conflictivos ós que se enfrenta cada sector.

Antes das conclusións coas que finaliza o libro, o autor destaca no epí-

logo as consecuencias redistributivas dos procesos de reestructuración e da súa regulación, e sinala as principais dificultades que deberán solucionarse para que a introducción de competencia e a regulación das redes comúns alcancen o obxectivo previsto. De acordo coa teoría económica normativa este obxectivo non é outro có aumento do benestar social, basicamente do excedente dos consumidores.

A maioría das ideas e teorías descritas maxistralmente nesta obra, sobre todo na primeira parte, trátanse de forma intuitiva, coa pretensión de evitalas exposicións formais rigorosas e longas que poderían caer na tediosidade inxustificada. Non obstante, as referencias, as notas a pé de páxina e os recadros sistemáticos utilizados polo autor durante o desenvolvemento do traballo pódense empregar polo lector como vía de acceso a unha análise máis pormenorizada das distintas ideas vertidas. 

José María Rebolledo Varela

Avogado