

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.3.2009
COM(2009) 115 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**Informe sobre los progresos realizados en la creación del mercado interior del gas y de
la electricidad**

{SEC(2009) 287}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Informe sobre los progresos realizados en la creación del mercado interior del gas y de la electricidad

A. CONTEXTO

La liberalización de los mercados del gas y de la electricidad en la Unión Europea, que se inició hace algunos años, ha contribuido a revitalizar el sector energético. En efecto, ha ayudado a desarrollar el potencial emprendedor de este sector, lo que ha tenido efectos beneficiosos para una serie de actividades ligadas a la energía, desde la producción de distintas formas de energía renovable hasta la creación de mercados financieros de derivados sobre energía. Hoy en día, los agentes del mercado están mejor preparados para adaptarse a la rápida evolución económica y medioambiental, en particular para abordar los retos específicos que plantea el cambio climático en el sector energético. El presente informe demuestra que, en los cinco últimos años, se han registrado mejoras significativas en los mercados del gas y de la electricidad de la UE.

Si bien esta evolución es alentadora y avala los beneficios del proceso de liberalización, aún no se ha desplegado todo el potencial de este proceso. Sigue habiendo algunos ámbitos y Estados miembros en los que todavía no se aplica adecuadamente la normativa vigente (segundo paquete del mercado interior) o se precisan normas nuevas. La Comisión está tomando medidas para garantizar la correcta aplicación de la legislación de la UE en los Estados miembros, incoando procedimientos de infracción y completando la normativa del mercado interior con el tercer paquete de medidas sobre el mercado interior de la energía¹. En junio y julio de 2008, el paquete de medidas pasó su primera lectura en el Parlamento Europeo; en octubre de 2008, se alcanzó un acuerdo político en el Consejo. La segunda lectura se inicia en enero de 2009, y el proceso de adopción está previsto que culmine a mediados de 2009. A continuación, el tercer paquete de medidas deberá ser incorporado a las legislaciones nacionales.

Uno de los propósitos del presente informe es, por tanto, determinar las deficiencias de la situación actual y señalar las áreas que requieren más actuaciones. El informe se ha elaborado básicamente a partir de dos fuentes: los informes nacionales presentados por los organismos reguladores nacionales y los datos de Eurostat sobre los precios finales. Los informes nacionales fueron enviados a la Comisión en el segundo semestre de 2008 y abarcan sobre todo el año 2007; los datos de Eurostat disponibles fueron los relativos al primer semestre de 2008.

¹ Véase el sitio web de la Comisión Europea en www.ec.europa.eu/energy.

B. PROGRESOS EN ÁMBITOS ESENCIALES, DEFICIENCIAS QUE DEBEN PALIARSE

1. Aplicación de la legislación

Más de cuatro años después de transcurrido el plazo (1 de julio de 2004), la aplicación de las segundas Directivas del gas y la electricidad² aún no se ha completado del todo.

Varios Estados miembros, incluidos Dinamarca, Luxemburgo y los Países Bajos, completaron la transposición correcta de ambas directivas mediante una normativa nacional adecuada. También se produjeron avances en la República Checa, Finlandia, Alemania, Grecia, Letonia, Lituania, Eslovenia y el Reino Unido, que adaptaron su legislación a la normativa de la UE tras un dictamen motivado de la Comisión Europea. Por otro lado, la Comisión se vio obligada a adoptar medidas legales contra algunos Estados miembros para garantizar la plena y correcta aplicación de determinadas disposiciones. La Comisión Europea examina de manera permanente las legislaciones nacionales. La supervisión del cumplimiento de lo dispuesto en los Reglamentos sobre la electricidad³ y el gas⁴ por parte del Grupo de organismos reguladores europeos de la electricidad y el gas (en lo sucesivo, el ERGEG) indica que aún no se ha alcanzado el cumplimiento pleno, sobre todo en lo que respecta a la facultad de las autoridades nacionales de reglamentación de imponer sanciones y en materia de transparencia y cuestiones conexas.

En el ámbito del gas, se constataron deficiencias en algunos Estados miembros en relación con la publicación de los puntos de entrada y de salida pertinentes, de las capacidades contratadas y disponibles y de los flujos pasados. La Comisión va a controlar la aplicación correcta de los requisitos vigentes; además, considera que deben reforzarse aún más los requisitos actuales a fin de proporcionar información suficiente a los agentes del mercado. Otro ámbito en el que es preciso seguir actuando es el relativo a las normas de balance, que continúan siendo muy dispares en la UE⁵.

El cumplimiento del Reglamento sobre electricidad y las orientaciones sobre la gestión de la congestión está mejorando. Se han introducido mecanismos de asignación intradiaria aproximadamente en la mitad de las interconexiones; urge que en las demás se haga lo propio. Es preciso mejorar la plena aplicación de todos los requisitos de transparencia y de un mecanismo común de asignación coordinada de capacidad⁶.

La Comisión Europea va a considerar la posibilidad de incoar procedimientos de infracción en ámbitos donde no se cumplan las Directivas y Reglamentos sobre el gas y la electricidad.

² Directivas 2003/54/CE y 2003/55/CE.

³ «**Compliance with Electricity Regulation 1228/2003 – An ERGEG Monitoring Report**», ref. E07-EFG-23-06, 18 de julio de 2007; «Regulation 1228/2003 Compliance Monitoring. Second Report», ref. E08-ENM-03-05, 4 de septiembre de 2008, véase www.energy-regulators.eu.

⁴ «Compliance with transparency requirement of Gas Regulation 1775/2005 – An ERGEG Monitoring Report», Ref. E07-TRA-02-03, 18 de julio de 2007; «Additional Transparency Requirements. An ERGEG Monitoring Report», ref. E07-TRA-02-03b, 9 de octubre de 2007.

⁵ «Implementation of Guidelines of Good Practice for Gas Balancing – 2008 ERGEG Monitoring Report», diciembre de 2008.

⁶ Capítulos 5 y 3, respectivamente, de las orientaciones sobre la gestión de la congestión.

2. Integración del mercado

Uno de los requisitos previos esenciales para consolidar un mercado europeo integrado de la electricidad y del gas es que los mercados estén lo suficientemente conectados y que las interconexiones se utilicen con eficiencia. El consiguiente aumento del comercio transfronterizo contribuirá a moderar el poder de mercado, y, a medida que los mercados se abran a la competencia, los consumidores se beneficiarán de precios y servicios competitivos.

La magnitud de los ingresos derivados de la congestión en los mercados eléctricos⁷ indica que deben potenciarse las inversiones en capacidad transfronteriza a fin de consolidar la plena integración del mercado. Un indicio alentador en este sentido es la marcada tendencia a un aumento del volumen de las transacciones en el mercado al contado de las bolsas de electricidad⁸, pese a que éstas representan aún una parte modesta del consumo total de electricidad⁹. Otra pauta que está empezando a observarse es la creciente actividad de los comercializadores en las bolsas de electricidad.

Cuadro 1: Volumen de las transacciones en el mercado al contado de las bolsas de electricidad

	Volumen, en % del consumo			Número de comercializadores que operan en la bolsa de electricidad		
	2006	2007	Δ	2006	2007	Δ
Grecia	102,75	105,70	2,88	24	27	3
Dinamarca	96,09	99,16	3,20	n.d.	9	n.a.
Suecia	70,22	85,32	21,52	n.d.	150	n.a.
España	51,90	80,06	54,25	22	25	3
Italia	58,22	65,11	11,83	80	89	9
Finlandia	42,00	45,85	9,16	n.a.	n.a.	n.a.
Portugal	0,00	43,63	n.a.	n.d.	2	n.a.
Lituania	18,88	21,98	16,43	5	5	0
Alemania	15,60	21,48	37,68	161	192	31
Países Bajos	17,14	18,48	7,81	n.d.	n.d.	n.a.
Rumanía	7,74	9,32	20,31	n.d.	99	n.a.
Francia	6,19	9,20	48,73	74	68	-6
Bélgica	0,59	8,43	1325,26	n.d.	24	n.a.
Reino Unido	4,33	4,71	8,97	51	60	9
Austria	2,70	3,73	38,19	37	40	3
Polonia	1,11	1,60	43,10	n.d.	n.d.	n.a.
Eslovenia	0,01	0,01	97,45	14	15	1

* n.d.: no disponible

*n.a.: no aplicable

Fuente: Datos de los organismos reguladores

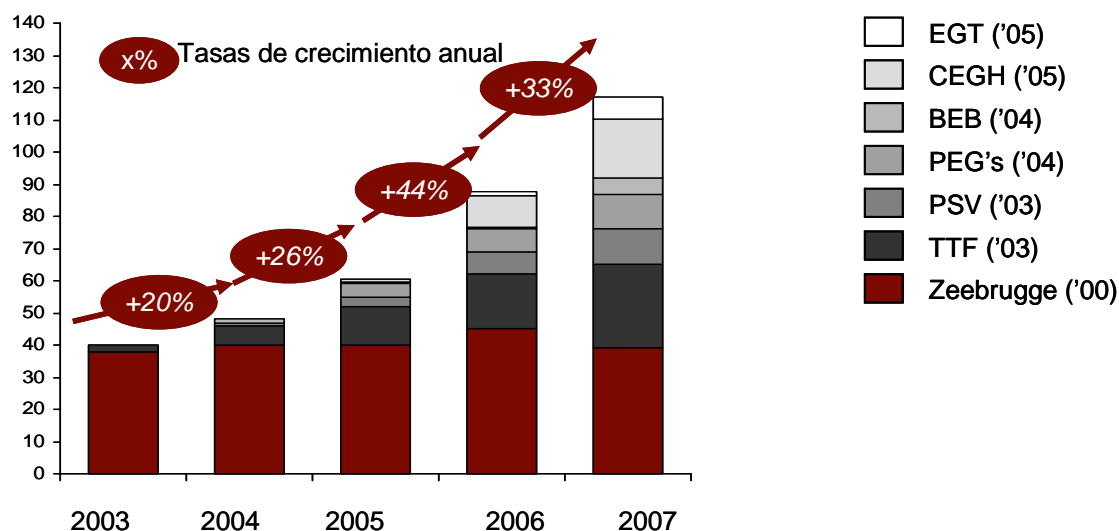
⁷ Los miembros de la ETSO indicaron que los ingresos derivados de la congestión ascendieron en total a unos 1 700 millones de euros en 2007, frente a los 10 000-11 000 millones de ingresos de red regulados en los países UE/EEE.

⁸ Es difícil evaluar la evolución del volumen de las transacciones en el mercado OTC, pues no hay datos fácilmente disponibles y comprobables.

⁹ Las diferencias relativas al volumen de las transacciones al contado como porcentaje del consumo nacional de electricidad no ofrecen en sí mismas una indicación de la liquidez de los mercados mayoristas en cuestión; con todo, la tendencia al aumento de este volumen está clara. Véase la investigación del sector, pp. 128-129.

El volumen de las transacciones en los centros de negociación de gas aumentó un 33 % en 2007. Se trata de otro aumento significativo tras el que se produjo en 2006, del 44 %. Hoy por hoy, los volúmenes físicos entregados en la mayoría de los centros de negociación siguen siendo relativamente reducidos si se comparan con el consumo total en sus respectivos mercados.

Gráfico 2: Volumen de las transacciones en los centros de negociación de gas en Europa (en miles de millones de m³)



Fuente: AT Kearney

Hay varios proyectos que están tratando de impulsar la integración del mercado mediante la construcción de infraestructuras nuevas, entre los que figura el acuerdo alcanzado para crear una interconexión nueva en la frontera francoespañola. Algunos grandes proyectos de infraestructuras nuevas han obtenido exenciones respecto del acceso regulado de terceros con arreglo al artículo 22 de la Directiva sobre el gas¹⁰ o al artículo 7 del Reglamento sobre electricidad¹¹.

Iniciativas regionales

Las iniciativas regionales en el ámbito de la electricidad aportaron algunos avances concretos, entre los que destacan la asignación de capacidad conjunta en las fronteras italoeslovena e italo-suiza, la plataforma de intercambio intradiario continuo en la interconexión Alemania-Dinamarca occidental, un sistema de balance transfronterizo en la interconexión Francia-Inglatera, la asociación de los mercados diarios en las interconexiones Alemania-Dinamarca, así como la publicación de información más detallada sobre carga, transporte y balance (en las zonas de Europa Septentrional y de Europa Central y Oriental). Cada uno de estos avances constituye un paso adelante. Debería preverse la creación de una plataforma única de subastas y de asociación de mercados¹² para seguir impulsando la integración de los mercados

¹⁰ Dos proyectos de terminales de GNL: GATE y Liongas en los Países Bajos, y la ampliación de la terminal de GNL de Grain en el Reino Unido. Dos proyectos de gasoductos: Gasoducto IGI Poseidon entre Grecia, y sección austríaca del gasoducto Nabucco.

¹¹ Interconexión BritNed entre los Países Bajos y el Reino Unido; Estlink entre Finlandia y Estonia, e interconexión este-oeste entre Irlanda y Gran Bretaña.

¹² La asociación de mercados es una manera de asignar capacidad transfronteriza mediante subastas implícitas, utilizando ofertas en bolsas de electricidad vecinas.

Asimismo, se produjeron algunos avances en iniciativas regionales del ámbito del gas, entre los que cabe citar el establecimiento de un índice de precios diarios de gas para el centro de negociación de Europa Central [Central European Gas Hub (CEGH)], el desarrollo de planes concretos para aumentar la interconexión en la frontera francoespañola, y los trabajos en la región noroccidental en materia de balance, calidad del gas, centros de negociación y transparencia. Para impulsar la integración del mercado, debería prestarse más atención a la asignación de capacidad, la oferta de servicios que faciliten un comercio de gas eficiente y la garantía de que las tarifas de red (basadas en la aplicación de un margen sobre el coste o en precios de mercado) incentiven la inversión transfronteriza, en particular. Igual importancia reviste la aplicación de normas de balance no discriminatorias y transparentes homogeneizadas a través de las fronteras nacionales.

En el mercado mayorista de la electricidad, los tres mayores productores siguen controlando más del 70 % de la capacidad de producción en quince Estados miembros. El elevado grado de concentración de este mercado se ve confirmado por el hecho de que sólo ocho mercados nacionales registran una concentración moderada.

concentración muy elevada –
HHI por encima 5000

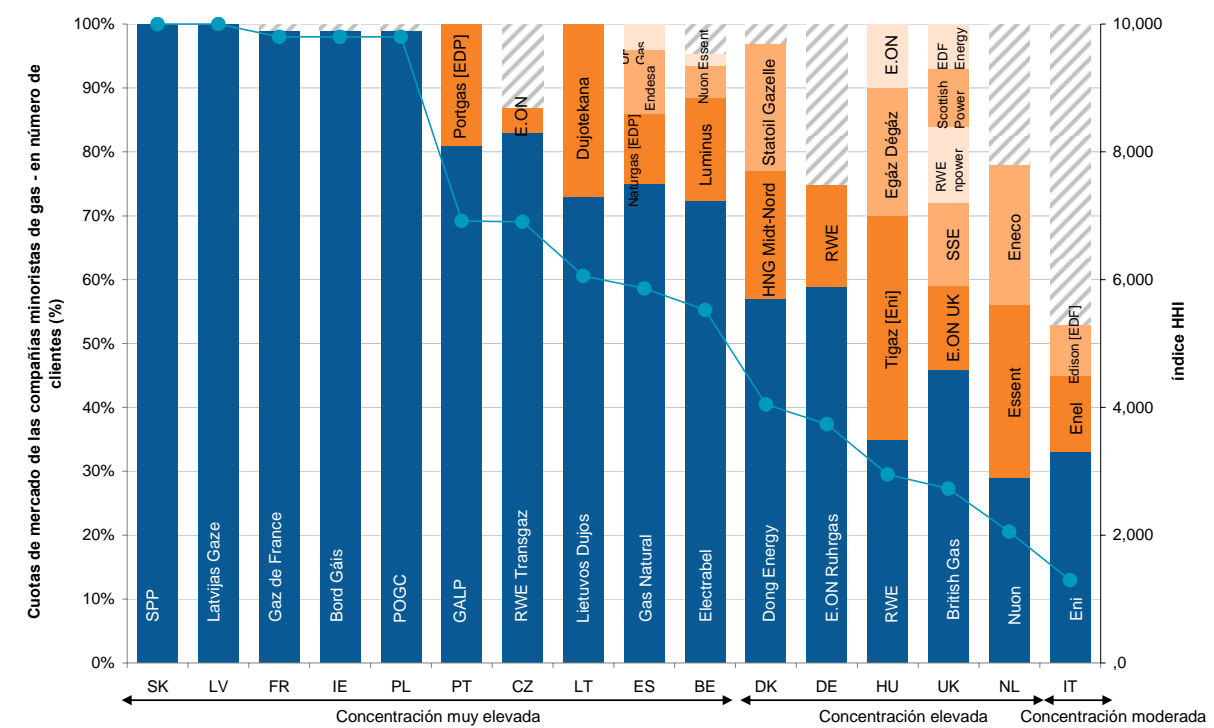
concentración elevada –
HHI 1800-5000

concentración moderada –
HHI 750-1800

En el mercado mayorista del gas, la concentración es aún mayor. Los tres principales mayoristas alcanzaron una cuota de mercado del 90 % o más en doce Estados miembros.

Resulta asimismo necesario introducir más mejoras para que el mercado minorista funcione correctamente. En cuanto al mercado minorista de la electricidad, la cuota de mercado de las tres principales compañías en el conjunto del mercado rebasó el 80 % en catorce Estados miembros. El índice Herfindahl-Hirschmann (HHI) que se muestra en el gráfico que figura a continuación indica el grado de concentración del mercado minorista del gas. Sólo el mercado de un Estado miembro registra una concentración moderada.

Gráfico 4: Concentración del mercado minorista del gas

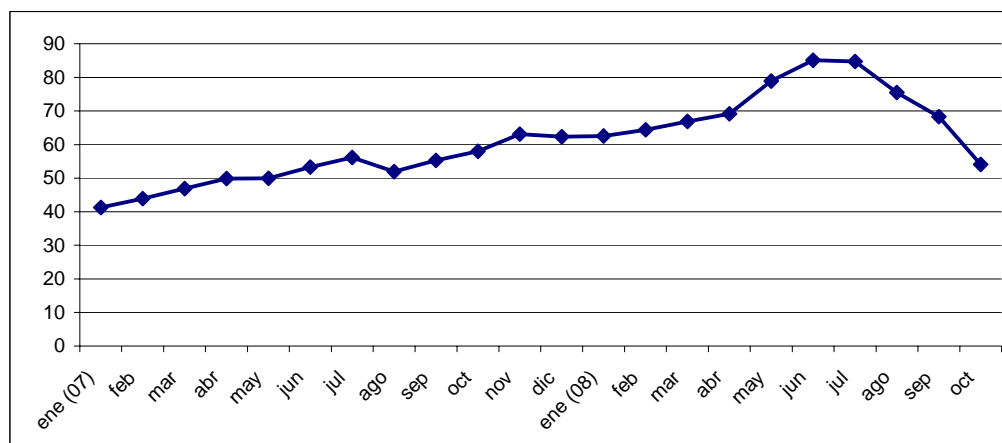


Fuente: Capgemini

4. Evolución de los precios

Los precios de la electricidad y del gas se han visto influenciados en una medida considerable por la subida de los precios del petróleo en el mercado internacional. En el primer semestre de 2008, el precio mensual medio del Brent aumentó un 36 %¹³. Entre julio y diciembre de 2008, descendió un 64 % como consecuencia de la crisis económica mundial y la caída de la demanda de petróleo.

Gráfico 5: Brent al contado: precio mensual medio (en euros)



Fuente: Platts

Las variaciones del precio del petróleo en el mercado internacional inciden en los precios del gas y de la electricidad, ya que el precio del petróleo sirve como precio de referencia en los acuerdos de suministro de gas a largo plazo. Si el mercado del gas funcionara mejor, la cartera de suministro estuviera más diversificada y las condiciones de las importaciones fueran más favorables, probablemente este vínculo se debilitaría. Las cláusulas de revisión de los precios calculan las diferencias de precio tras un periodo determinado (por lo general, de tres a seis meses); por su parte, la tendencia decreciente de los precios del petróleo debería producir una reducción de los precios del gas y la electricidad en 2009.

Los precios de la electricidad para los usuarios domésticos en el primer semestre de 2008 registraron diferencias notables entre Estados miembros, lo que revela una integración insuficiente del mercado. Estas diferencias se deben a varios factores. En primer lugar, los costes de generación de electricidad son distintos (sobre todo, la combinación de combustibles). El segundo factor diferenciador es la disponibilidad de capacidad de generación suficiente. En tercer lugar, el grado de competencia en los mercados mayorista y minorista desempeña un papel importante. Por último, la regulación de los precios también genera diferencias de precios entre Estados miembros.

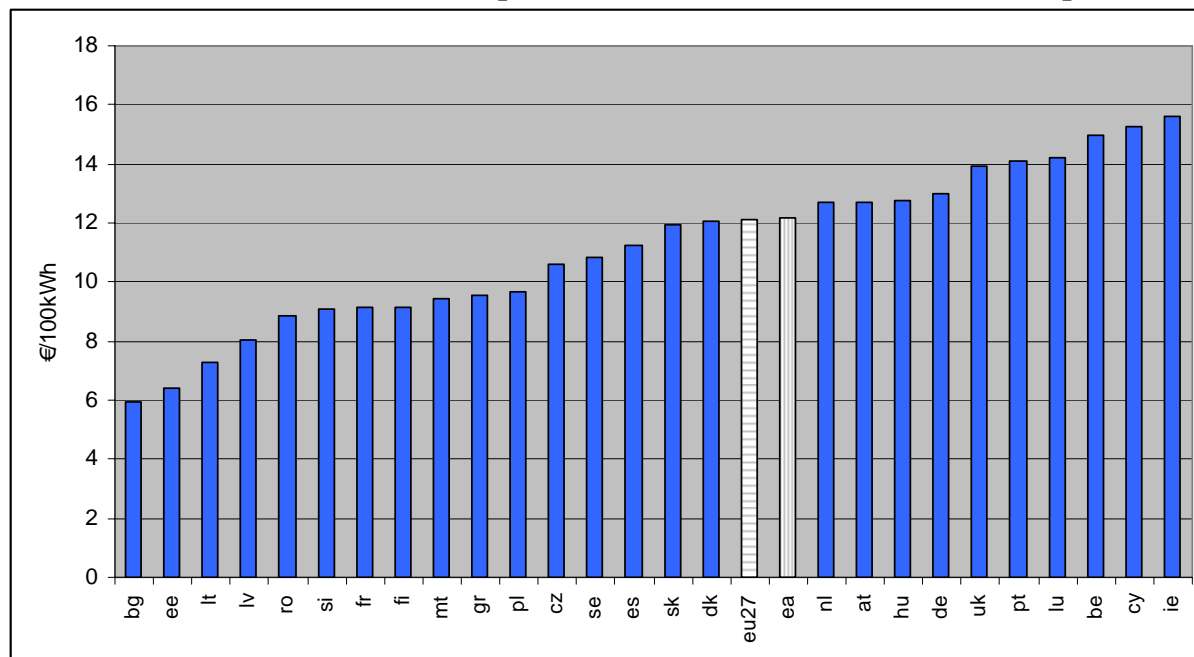
En el periodo al que se refiere el informe, el aumento de los precios de la electricidad varió considerablemente de un Estado miembro a otro. Como promedio, los precios para los usuarios domésticos aumentaron casi un 2 %¹⁴, sobre todo en Hungría, República Checa,

¹³ Precio mensual medio del Brent, en euros; comparación entre enero y julio de 2008.

¹⁴ Análisis basado en cifras de Eurostat, en euros, antes de impuestos. Consumo categorías DC y DD: véase el cuadro 5.7 en el anexo técnico. Comparación entre el segundo semestre de 2007 y el primer semestre de 2008.

Dinamarca, Bélgica, Letonia y Chipre, donde la subida rebasó el 13 % en ese periodo. Esto no significa necesariamente que allí donde se producen subidas significativas los precios de la electricidad sean los más elevados en términos absolutos, salvo en el caso de Chipre y Bélgica. En Irlanda se registran los precios de electricidad más elevados en términos absolutos (antes de impuestos), pese a que los precios cayeron casi un 8 %. El gráfico 6 muestra que los cinco Estados miembros con los precios más bajos para los clientes domésticos tienen precios regulados¹⁵. Así pues, parece que los distintos niveles de aumento podrían deberse en parte a medidas políticas específicas (como la regulación de los precios), y que los Estados miembros cuyo equilibrio entre oferta y demanda se deterioró registraron aumentos más considerables.

Gráfico 6: Precios de la electricidad para los usuarios domésticos (antes de impuestos)¹⁶



Fuente: Eurostat

Si se toman en consideración las paridades de poder adquisitivo (PPA)¹⁷, los precios de la electricidad de consumo doméstico fueron altos en Hungría, Eslovaquia, Alemania, Chipre, Dinamarca y Polonia (después de impuestos). Excepto en Alemania, en todos estos Estados miembros hay regulación de precios. Los precios de la electricidad de consumo doméstico son más bajos en Finlandia, Francia, Noruega, Estonia, Grecia y Letonia.

Los precios del gas para los usuarios domésticos subieron más que los de la electricidad (antes de impuestos): en el primer semestre de 2008, aumentaron entre el 5 % y el 7 %. La regulación de los precios del gas también incide sobre los precios. En Rumanía, Irlanda y, en menor medida, Portugal, los consumidores domésticos de gas se beneficiaron de un descenso de los precios (regulados) del gas. En términos similares, los siete precios de gas más bajos

¹⁵ Los efectos de la regulación de los precios se evalúan más adelante.

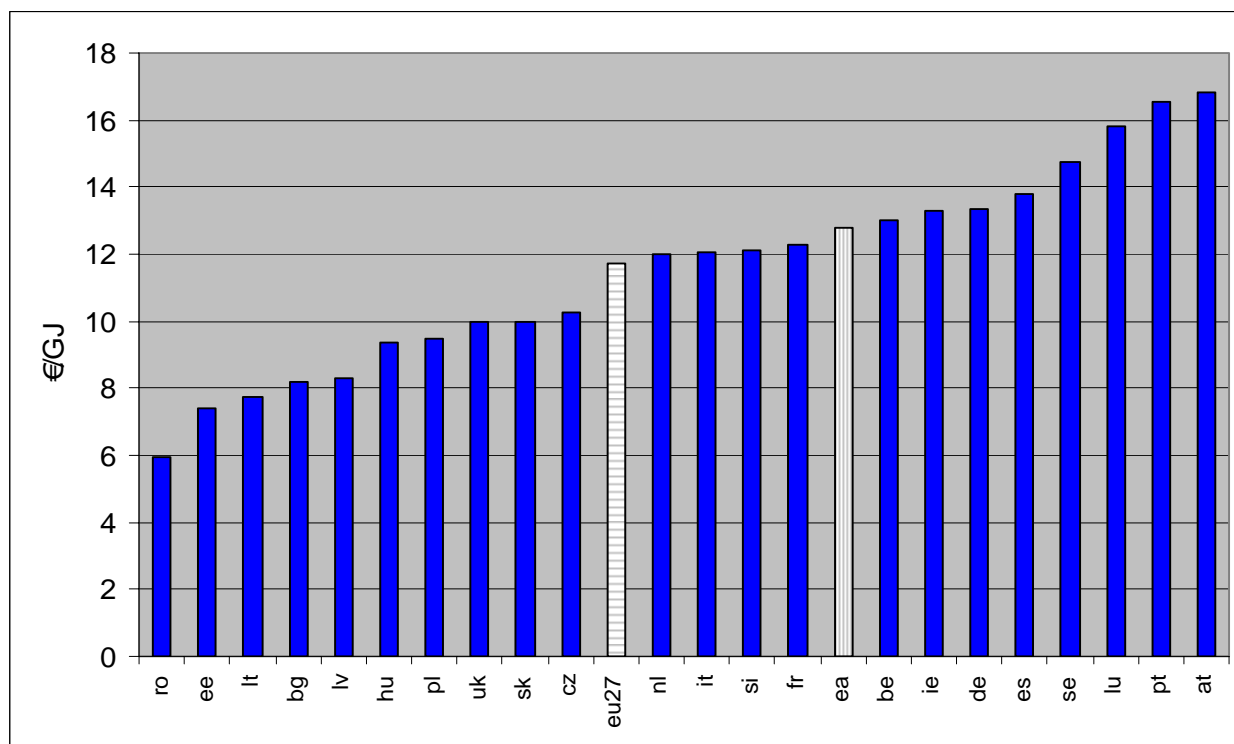
¹⁶ Categoría DC de Eurostat: consumo entre 2 500 kWh y 5 000 kWh.

¹⁷ La **paridad de poder adquisitivo (PPA)** utiliza el tipo de cambio de equilibrio a largo plazo de las divisas para equiparar su poder adquisitivo, lo que permite comparar las diferencias de nivel de vida de los distintos Estados miembros, dado que la PPA tiene en cuenta el *coste de la vida* relativo y las tasas de *inflación*. Véase el cuadro 5.2 del anexo técnico.

eran todos precios regulados (Rumanía, Estonia, Lituania, Bulgaria, Letonia, Hungría y Polonia).

El Reino Unido registra el precio más bajo (no regulado) para los usuarios domésticos. También en los Países Bajos los precios del gas son relativamente bajos. Estos dos Estados miembros son importantes productores de gas autóctono.

Gráfico 7: Precios del gas para los usuarios domésticos (antes de impuestos)¹⁸



Fuente: Eurostat

En términos de PPA, los precios más elevados de gas de consumo doméstico se registraron en Suecia, Bulgaria, Austria, Portugal y Eslovenia; los más bajos fueron los del Reino Unido, Hungría, Letonia, Irlanda, Francia y Estonia.

En los Países Bajos y Suecia, que no tienen regulación de precios, la subida de los precios para los consumidores domésticos (gas y electricidad, antes de impuestos) se situó por debajo de la media de la UE. El elevado número de clientes que cambiaron de proveedor en los Países Bajos apunta a que una competencia efectiva en el mercado minorista contribuye a evitar subidas de precios pronunciadas. Lo mismo es aplicable a los precios de la electricidad de consumo doméstico en el Reino Unido; en este Estado miembro, los precios del gas para los consumidores domésticos aumentaron, pero continúan siendo los más bajos en términos de PPA. Un factor importante a este respecto es que la indexación en los contratos de suministro de gas a largo plazo en el Reino Unido se ve mucho más afectada por las variaciones de precios en los centros de negociación de gas que en la Europa continental¹⁹.

¹⁸ Categoría D2 de Eurostat: Consumo comprendido entre 20 GJ y 200 GJ.

¹⁹ Véase la investigación del sector, p. 105 y ss.

Por lo general, la subida de los precios del gas para usuarios industriales en el primer semestre de 2008 (antes de impuestos) con respecto al segundo semestre de 2007 (entre el 5 % y el 13 %) fue más marcada que la de los precios de la electricidad para los mismos usuarios. La tendencia global es que los usuarios industriales de mayor tamaño experimentaran las subidas más significativas²⁰. Los consumidores industriales de gas en Suecia, Eslovaquia, Luxemburgo, Alemania, Bélgica, República Checa, Hungría, Lituania y Estonia sufrieron importantes subidas de los precios. Las diferencias entre Estados miembros revelan también en este ámbito que la competencia es insuficiente en el mercado (mayorista) y que el mercado no está integrado.

En cuanto a los precios de la electricidad para usuarios industriales, las subidas más pronunciadas se registraron en Austria, Bélgica, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Letonia y Portugal. No obstante, estas grandes subidas no están ligadas necesariamente a unos precios de la electricidad elevados; en el primer semestre de 2008, los precios más altos de la electricidad para usuarios industriales se registraron en Chipre, Irlanda, Malta y Eslovaquia²¹.

5. Independencia de los gestores de red

En el período al que se refiere el informe, se han producido algunos avances en materia de separación por parte de los operadores de red. La separación funcional de la distribución pasó a ser obligatoria en todos los Estados miembros a partir del 1 de julio de 2007. Sin embargo, en muchos casos, destaca la lentitud con la que los gestores de la red de distribución han aplicado hasta ahora la separación funcional de manera efectiva. Esta afirmación es válida tanto para el sector del gas como el de la electricidad. Además, en la distribución, los Estados miembros siguen aplicando amplias excepciones a la separación: la mitad de los Estados miembros eximen a los gestores de la red de distribución con menos de 100 000 clientes del cumplimiento de los requisitos de separación jurídica, tanto en el sector del gas como en el de la electricidad.

En lo que respecta al transporte, algunos Estados miembros han rebasado los requisitos vigentes en materia de separación jurídica y funcional. Quince gestores de red de transporte de electricidad y doce de gas aplican la separación patrimonial.

6. Regulación efectiva por parte de los organismos reguladores

En el período al que se refiere el informe, los foros de regulación de Florencia (electricidad) y de Madrid (gas) centraron su actividad en los avances de las iniciativas regionales y en el cumplimiento de los Reglamentos sobre el gas y la electricidad. Los continuos esfuerzos del ERGEG y la participación de diferentes interesados en las iniciativas regionales y en los foros de Florencia y Madrid no se han plasmado en el desarrollo de normas y enfoques comunes en materia de comercio transfronterizo. Este es el motivo por el cual las propuestas relativas al tercer paquete sobre el mercado interior de la Comisión Europea incluyen la creación de una Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía. Las principales tareas propuestas para la Agencia tienen por objetivo complementar a nivel europeo la labor reguladora realizada por los organismos reguladores nacionales. Teniendo en cuenta que persisten dudas acerca de la independencia de los organismos reguladores en algunos Estados miembros y que

²⁰ Véase el promedio de las subidas de precios del gas en la UE, en distintas categorías de Eurostat: I1: + 7 %; I2: + 9,74 %; I3: + 11,79 % y I4: + 15,38 %.

²¹ Véase el gráfico 5.3 del anexo técnico.

es necesario que estos organismos sean fuertes para que el mercado funcione correctamente, las propuestas de la Comisión pretenden también reforzar sus poderes.

Para que pueda hacerse realidad la integración del mercado, también resulta necesaria la cooperación efectiva entre los gestores de redes de transporte. Así pues, la Comisión va a conferir con carácter formal a las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transporte de gas y electricidad (ENTSOG y ENTSOE) la responsabilidad de la armonización de las normas sobre acceso a las redes y las normas operativas, del intercambio de información entre gestores de redes de transporte y de la coordinación de inversiones nuevas.

7. Aspectos relacionados con los usuarios

Para ayudar a informar a los usuarios sobre sus derechos, la Comisión organizó una campaña de información a escala de la Unión sobre los derechos de los usuarios y elaboró una lista de control del consumidor de energía con las preguntas más frecuentes de los consumidores acerca de sus respectivos mercados energéticos minoristas, en su propio idioma. Además, la Comisión puso en marcha el Foro de los Ciudadanos y la Energía²² para ayudar a los consumidores al hacer valer sus derechos en toda la UE y ofrecerles información clara y sencilla sobre las opciones de que disponen para el suministro de gas y electricidad. El Foro elaborará recomendaciones destinadas a mejorar la aplicación y la defensa de los derechos de los consumidores de energía, así como los mercados minoristas de gas y electricidad; asimismo, preparará recomendaciones en materia de facturación. El Eurobarómetro de 2008 ilustra la necesidad de facilitar más información a los consumidores sobre el funcionamiento del mercado interior del gas y la electricidad²³. El Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo es una iniciativa nueva de la Comisión que se hará extensiva a los ámbitos de la electricidad y del gas e incluirá indicadores clave como precios, reclamaciones de los consumidores, cambio de proveedor y satisfacción de los consumidores

Reacción de los usuarios — cambio de suministrador

Muy pocos Estados miembros lograron facilitar cifras globales y detalladas acerca del cambio de suministrador. En el ámbito de la electricidad, Bélgica y Suecia situaron la tasa anual de cambio de suministrador en el conjunto del mercado minorista en 2007, en puntos de medida de clientes cualificados, en torno al 10 %²⁴. La tasa anual de cambio de la industria mediana fue bastante alta en Dinamarca e Italia (superior al 20 %) y en Eslovenia y Suecia (alrededor del 10 %). Noruega, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido registraron las tasas más elevadas en la pequeña industria y las economías domésticas. En cuanto a las tasas anuales de cambio de suministrador en volumen, fueron elevadas en el caso de los grandes usuarios industriales en Bulgaria, Luxemburgo, Polonia, Alemania y España.

No se disponen de cifras coherentes sobre el cambio de suministrador de gas. En lo que respecta al conjunto del mercado minorista del gas, sólo siete Estados miembros aportaron cifras en puntos de medida de clientes cualificados; cuatro Estados miembros comunicaron cifras en volumen. Cabe destacar, en particular, las tasas de cambio de suministrador (en puntos de medida de clientes cualificados) de la pequeña industria y las economías domésticas en los Países Bajos (8,3 %) y en el Reino Unido (18,4 %). Las del conjunto del mercado

²² La primera reunión del «Foro de Londres» se celebró los días 27 y 28 de octubre de 2008. Véase el sitio web de la DG TREN www.ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm.

²³ Véanse los gráficos 2.6 – 2.8 del anexo técnico.

²⁴ Véase el cuadro 2.2 del anexo técnico.

minorista del gas (en volumen) son elevadas en Dinamarca y España (por encima del 20 %) y, en menor medida, en Hungría y Alemania.

Se observan diferencias considerables entre las tasas de cambio de suministrador de los distintos Estados miembros; algunos mercados maduros, como el del Reino Unido, tienen tasas de cambio relativamente altas, y otros muestran una actividad escasa o incluso nula. En la pequeña industria y las economías domésticas, las cifras comunicadas indican que los consumidores de electricidad tienden a ser más activos que los de gas.

Regulación de los precios

Tal como se reconocía en la Comunicación de la Comisión «Un mercado único para la Europa del siglo XXI»²⁵, el mercado único debe seguir centrando su atención en ámbitos que afectan a la vida cotidiana de los consumidores, tales como la energía. Entre los aspectos más importantes en este sentido destacan las salvaguardas reglamentarias existentes en la UE en materia de servicio universal, obligaciones de servicio público y consumidores vulnerables.

La coexistencia de mercados energéticos abiertos y precios energéticos regulados es aún bastante común en los Estados miembros de la UE: en más de la mitad de ellos hay precios regulados. Los Estados miembros con regulación de los precios de la electricidad y del gas son Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y España. En Grecia, Chipre y Malta, hay regulación de los precios de la electricidad. Alemania abolió la regulación de los precios de la electricidad en 2007 (para las economías domésticas y las empresas). En Finlandia están regulados los precios del gas. En la mayoría de los Estados miembros, la regulación de los precios no se limita a los consumidores domésticos.

Los efectos negativos de la regulación de los precios de la energía siguen siendo un problema serio para el funcionamiento correcto del mercado interior de la energía, porque pueden falsear la competencia (por ejemplo, crear barreras de entrada para los proveedores nuevos o desincentivar el cambio de proveedor) y no transmiten señales de precios correctas (lo que influye en las inversiones y en los incentivos de cara a la eficiencia energética)²⁶. Además, los mecanismos de control de precios podrían no ser compatibles con la normativa de la UE. La protección de los «clientes vulnerables» no debe confundirse con el mantenimiento de precios regulados para todos los clientes (o para determinadas categorías). En determinadas circunstancias específicas, una regulación de precios bien delimitada podría resultar necesaria para proteger a consumidores individuales.

C. SEGURIDAD DEL ABASTECIMIENTO

Si la UE quiere mantener la seguridad de abastecimiento energético, será preciso efectuar inversiones considerables en los dos próximos decenios. Así lo confirman tanto la segunda revisión estratégica del sector de la energía efectuada por la Comisión²⁷ como la Agencia Internacional de la Energía (AIE)²⁸.

²⁵ «Un mercado único para la Europa del siglo XXI», p. 5, COM(2007) 724 final.

²⁶ Véase también: «End-user energy price regulation. An ERGEG position paper» (ref. E07-CPR-10-03, 18 de julio de 2007).

²⁷ Segunda revisión estratégica del sector de la energía. Plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía COM (2008) 781 final, 13 de noviembre de 2008.

²⁸ World Energy Outlook 2008, IAE, París, 2008, p. 89.

Los Estados miembros debían transponer la Directiva 2005/89/CE, de 18 de enero de 2006, sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura, a más tardar el 24 de febrero de 2008. Hasta la fecha del presente informe, diecinueve Estados miembros habían notificado la transposición completa de la Directiva. Hungría, Eslovaquia y Polonia han impuesto restricciones a la exportación de electricidad por razones de seguridad de abastecimiento. Sin embargo, la legislación de la UE no permite a los Estados miembros adoptar medidas de salvaguarda temporales salvo si está en peligro la protección o seguridad de las personas o instalaciones o la integridad del sistema.

En el ámbito del gas, el punto de referencia a este respecto es la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Directiva 2004/67/CE, de 26 de abril de 2004, relativa a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural²⁹. Según esta Comunicación, el mecanismo comunitario actual no es suficiente para garantizar una respuesta oportuna a una crisis de suministro de gas cuyo alcance sea imposible paliar con medidas nacionales. Además, la falta de transparencia impide la evaluación en tiempo real de la situación del suministro de gas y de las posibles respuestas dentro de la UE.

D. CONCLUSIONES

En 2007 y 2008 se dedicó un gran esfuerzo a impulsar la competencia en el mercado mayorista; se lograron importantes avances mediante las iniciativas regionales. Además, parece que están empezando a construirse infraestructuras energéticas nuevas, lo que resulta crucial para paliar la fragmentación histórica de los mercados de la energía en la UE. La tendencia se mantendrá, si bien puede llevar algún tiempo, ya que la planificación y construcción de estas infraestructuras se perfila con un largo horizonte temporal.

El presente informe muestra un panorama desigual de los avances en materia de consolidación del mercado interior de la energía. Mientras la situación en los mercados más maduros avala las ventajas potenciales de la liberalización del mercado energético, en algunos ámbitos y Estados miembros persisten obstáculos considerables que impiden un funcionamiento eficiente de los mercados del gas y de la electricidad. Una de las mayores preocupaciones es la aplicación insuficiente de la normativa europea en este ámbito. La reciente subida de los precios de la energía confirma que la integración del mercado y el impulso del comercio transfronterizo deben recibir la máxima prioridad. Así pues, resulta esencial que todos los Estados miembros apliquen debidamente los Reglamentos del gas y de la electricidad. La Comisión insta a los Estados miembros, organismos reguladores y representantes de la industria a tomar lo antes posible las medidas adecuadas. El tercer paquete sobre el mercado interior está concebido para completar la legislación de la UE y no debe servir de excusa para una aplicación inadecuada del segundo paquete vigente. La Comisión Europea va a considerar la posibilidad de incoar procedimientos de infracción allí donde no se cumplan las disposiciones de las Directivas y Reglamentos de la electricidad y del gas.

Respecto de la concentración del mercado, en términos generales los avances han sido lentos. En algunos mercados mayoristas, sobre todo, la competencia sigue siendo limitada y se constata una falta de liquidez.

²⁹ COM(2008) 769 final, 13 de noviembre de 2008, disponible en el sitio web de la DG TREN.

Hay signos de que la situación está empezando a mejorar en el mercado mayorista. Los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos por facilitar datos pormenorizados sobre el cambio de suministrador.

Uno de los rasgos esenciales del periodo al que se refiere el informe fue la subida de los precios de la energía, en parte debido a la subida del precio del petróleo en el mercado internacional, que desencadenó importantes subidas de los precios finales de la energía. En algunos Estados miembros, las subidas de precios para los usuarios industriales fueron más pronunciadas que en otros. Desde el verano de 2008, los precios de las fuentes de energía primaria han caído significativamente. La competencia y la apertura de los mercados deberían garantizar que estos descensos de precios se repercutan en los consumidores finales.

Si bien hay soluciones a corto plazo, como la regulación de los precios, que podrían parecer ventajosas ante subidas rápidas de los precios energéticos, el presente informe subraya las consecuencias que pueden conllevar tales medidas: se mina la confianza de los inversores, se desalienta la entrada en el mercado y se pone en peligro el aprovechamiento pleno de las ventajas del mercado energético. En los próximos decenios, tanto en la UE como en otras zonas del mundo se precisarán importantes inversiones en infraestructura. Sólo un mercado interior de la electricidad y del gas que funcione correctamente puede transmitir las señales de precio correctas para fomentar la inversión a largo plazo.