



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.1.2007
COM(2006) 841 final

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

Perspectivas del mercado interior del gas y la electricidad

{SEC(2006) 1709}
{SEC(2007) 12}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Perspectivas del mercado interior del gas y la electricidad

1 EXPERIENCIAS HASTA HOY DEL MERCADO INTERIOR DEL GAS Y LA ELECTRICIDAD

1.1 Antecedentes

Desde 1999-2000¹ se ha ido implantando gradualmente en toda la Unión Europea un mercado interior competitivo del gas y la electricidad. Desde entonces, se han elaborado informes periódicos anuales de «evaluación comparativa» («benchmarking») sobre la aplicación y los resultados prácticos de las Directivas aprobadas. Durante 2006, la Comisión ha continuado controlando esta aplicación, especialmente, mediante los análisis detallados por países y la investigación sectorial. Este control muestra que se han conseguido algunos progresos, a menudo desiguales.

Por una parte, durante este tiempo, los conceptos básicos del mercado interior de la energía se han encarnado en el marco legal, las instituciones y la infraestructura física, como el equipo de tecnología de la información. Sin embargo se constata, al mismo tiempo, que no existe competencia significativa en muchos Estados miembros. A menudo los clientes no tienen la posibilidad real de optar por un suministrador alternativo. Incluso aquellos que han conseguido cambiar de suministrador suelen estar insatisfechos con la gama de ofertas que reciben. En resumen, los interesados no tienen todavía un alto grado de confianza en el mercado interior. Ante estas deficiencias, la Comisión, durante 2005-2006, ha efectuado una investigación sobre los sectores del gas y la electricidad a la luz de las normas de competencia, cuyos resultados se publican junto con el presente documento².

1.2 Resultados positivos de la competencia

Eficiencia

¹ Inicialmente mediante la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DO L 27 de 30.1.1997, p. 1) y la Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural (DO L 204 de 21.7.1998, p. 1); y posteriormente mediante la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE (DO L 176 de 15.7.2003, p. 37-56), la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE (DO L 176 de 15.7.2003, p. 57-78), el Reglamento (CE) n° 1228/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad (DO L 176 de 15.7.2003, p. 1-10), el Reglamento (CE) n° 1775/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural (DO L 289 de 3.11.2005, p. 1). Antes de estas medidas, algunos Estados miembros ya habían dado pasos hacia la apertura del mercado.

² COM (2006) 851, Comunicación de la Comisión «Investigación sectorial con arreglo al artículo 17 del Reglamento 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado» (informe final).

La liberalización ha dado lugar sin duda a algunas mejoras en la eficiencia en el suministro de energía y supuesto ahorros para los clientes, especialmente en la fase inicial. No obstante, los recientes aumentos en los precios mayoristas del gas y la electricidad han repercutido, en mayor o menor medida, en las facturas de los usuarios finales y actualmente contrarrestan algunas de las rebajas anteriores, especialmente en el caso de los grandes usuarios industriales de energía. Por tanto, se observa que las mejoras de la eficiencia no se están traspasando a los consumidores con la debida rapidez. Es muy discutible que los precios del gas y la electricidad sean el resultado de un proceso realmente competitivo en vez del efecto directo de las decisiones de las empresas con poder de mercado.

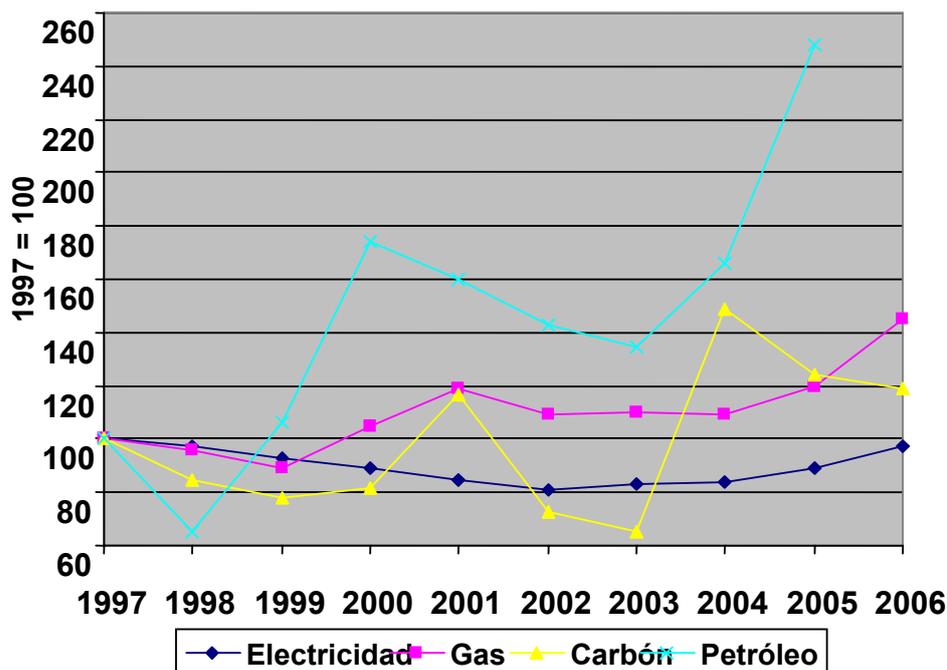
Los aumentos de precios se deben a muy diversas causas, entre ellas los costes más elevados de los combustibles primarios, la actual necesidad de inversión y la ampliación de las obligaciones medioambientales, incluido el régimen comunitario de comercio de emisiones³, así como al desarrollo de fuentes de energía renovables⁴. No obstante, se ha destacado también la ausencia de presión competitiva y los altos niveles de concentración en los mercados mayoristas, así como la falta de transparencia en el mercado.

Precios medios⁵ a los consumidores finales de gas y electricidad en la EU de los 15 desde 1997 (a precios de 1997)

³ Con una baja elasticidad de la demanda, el sector eléctrico puede traspasar a los precios de la electricidad los costes de oportunidad de las asignaciones recibidas gratuitamente dentro del régimen de comercio de emisiones. En efecto, las estimaciones empíricas y simuladas efectuadas para Alemania y los Países Bajos indican que la parte de los costes de la emisión de CO₂ que se traspasó a los consumidores osciló entre el 60% y el 100% según factores específicos del mercado o la tecnología. En consecuencia, las industrias intensivas en energía cubiertas por el régimen de comercio de emisiones no sólo tienen que asumir los costes del CO₂ sino también unos costes de producción más altos debidos al aumento de los precios de la electricidad.

⁴ Véase la Comunicación de la Comisión de 7 de diciembre de 2005 «El apoyo a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables» (COM/2005/0627 final). Se calcula que el coste aproximado de los sistemas de apoyo renovables repercutido en los precios de la electricidad se sitúa entre el 4% y el 5% para Alemania, España y el Reino Unido, por ejemplo (página 45).

⁵ Media ponderada de los precios domésticos, comerciales, de las grandes industrias y de las industrias de menor tamaño. Fuente Eurostat. La evolución de los precios para cada categoría de clientes figura en los cuadros 3.7 y 3.8 del documento de trabajo de la Comisión titulado: «Datos de la política energética comunitaria» («EU Energy Policy Data»), SEC (2007) 12. Para los clientes muy grandes, partiendo de una base 100 en julio de 1997, los precios habían aumentado en julio de 2006 a 121 en el caso de la electricidad y a 201 en el del gas.



Como se observa en el gráfico anterior, el hecho de que los precios minoristas de la electricidad, en promedio de todos los tipos de usuarios, haya permanecido relativamente constante en valores reales durante el período indicado, a pesar de aumentos de precios muy evidentes en el coste de los combustibles primarios, muestra claramente el efecto de una creciente eficiencia en el suministro de electricidad. De hecho, el precio de la electricidad, especialmente en el caso del sector doméstico, habría disminuido si se hubiesen excluido los efectos de los impuestos. En cuanto al gas, los factores que afectaron a los precios, como la necesidad de pasar a fuentes de abastecimiento de mayor coste, por ejemplo, el gas natural licuado (GNL), y la vinculación continuada de algunas importaciones de gas con el precio del petróleo se habrían dado tanto si se hubiese implantado la competencia como si no. Conviene recordar que no puede esperarse que los precios de la energía se mantengan siempre bajos al margen de factores externos. Este aspecto lo comentaba la Comisión en la Comunicación que proponía originalmente el segundo paquete de Directivas⁶. Con todo, los mercados competitivos y abiertos ofrecerán los mejores precios a los usuarios finales, incluidas las industrias intensivas en energía.

La seguridad de abastecimiento

Además de mejorar la eficiencia, el mercado interior contribuye decisivamente a conseguir la seguridad de abastecimiento. La perspectiva de un gran mercado comunitario de gas y electricidad con normas comunes es un poderoso incentivo para la inversión en nuevas instalaciones. En ese sentido, es revelador el último informe sobre la adecuación entre oferta y demanda elaborado por los gestores de las redes. En él se afirma que, incluso con un crecimiento de la demanda máxima del 1,5-2,0% anual, y siempre que las inversiones previstas para ahora y para más adelante se efectúen a su debido tiempo, existe actualmente

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Realización del mercado interior de la energía» (COM (2001) 125, p. 8).

un excedente de capacidad de generación con respecto a la demanda máxima de toda la Unión Europea. En ese sentido, las nuevas inversiones están respondiendo claramente a las señales de los precios en los mercados mayoristas y de equilibrio cuando se permite que estos funcionen adecuadamente. Aun así, están surgiendo problemas en los Estados miembros con precios estrictamente controlados, donde se da un fuerte crecimiento anual de la demanda de electricidad, como es el caso de España y Portugal.

Los mercados competitivos también estimulan la diversificación ya que fomentan la flexibilidad para reaccionar a las condiciones del mercado. Además, un mercado integrado sitúa a las empresas energéticas europeas en una posición más ventajosa para negociar acuerdos de suministro de energía en los mercados mundiales ya que proporciona una gama más amplia de opciones en cuanto a rutas de abastecimiento y mejor acceso a los clientes. Asimismo, se están haciendo, o están previstas, inversiones considerables en una gama muy diversa de infraestructuras para la importación de gas. Todo eso se ha conseguido gracias al proceso de liberalización y no cabe duda de que la creación de un marco más competitivo daría lugar a una nueva mejora de la seguridad de abastecimiento.

La seguridad de abastecimiento ya no puede considerarse sólo un problema nacional. Los medios para hacer frente a estos problemas trascienden las fronteras nacionales y superan con mucho los poderes de que dispone cualquier país por sí solo. Concretamente, el desarrollo y la explotación de las redes energéticas europeas debe hacerse, en adelante, de manera mucho más coordinada, al menos a escala regional, si queremos evitar futuras perturbaciones. Esta coordinación no se da en la actualidad y el objetivo de una red europea coherente y segura está muy lejos de ser una realidad.

El apagón paneuropeo del 4 de noviembre de 2006 puso de manifiesto la vulnerabilidad del abastecimiento de electricidad en Europa. En su dictamen emitido a instancia de la Comisión el 20 de diciembre de 2006, el GREGE concluía que las lecciones del apagón italiano del 2003 no se habían tenido en cuenta, y que, para no quedarse a oscuras en Europa en el futuro⁷, eran necesarias las siguientes medidas:

- Adopción, a propuesta de la Comisión Europea, de normas de seguridad operacionales legalmente vinculantes.
- Elaboración por la Comisión de un marco para la red eléctrica dentro de su estrategia energética.
- Mejora de la cooperación entre los explotadores de la red eléctrica comunitaria, que deben rendir cuentas públicamente de su actuación.

Sostenibilidad

Los mercados competitivos hacen que el suministro de energía sea lo más eficiente posible y eliminan beneficios monopolistas indebidos. Un mercado competitivo también permite a los productores que utilizan energías renovables un acceso equitativo a los clientes y una aplicación eficiente de instrumentos políticos, como el régimen de comercio de derechos de

⁷ Informe provisional del GREGE sobre las lecciones que deben extraerse de la grave perturbación del abastecimiento eléctrico en Europa del 4 de noviembre de 2006 (ref. E06-BAG-01-05). El GREGE presentará un informe final para febrero de 2007.

emisión y la tributación energética, para mejorar la fijación de los precios de la energía fósil⁸. Cuando los mercados mayoristas de energía son transparentes y líquidos dan también señales mucho más claras a favor de la eficiencia energética.

Además, la existencia de normas claras y transparentes para el etiquetado de la electricidad estimulan la demanda de electricidad y permiten una mayor sostenibilidad.

1.3 Inadecuada aplicación del actual marco legal

Es esencial que la actual legislación europea se trasponga adecuadamente a la legislación nacional para que los mercados puedan funcionar y para asegurar que están efectivamente abiertos a todo los consumidores el 1 de julio de 2007. Por ello, la Comisión ha iniciado 34 procedimientos de infracción contra 20 Estados miembros por violación y no transposición de las actuales directivas. Tras enviar cartas de emplazamiento en abril de 2006, en espera de iniciar, si fuera necesario, un procedimiento ante el Tribunal de Justicia Europeo, el 12 de diciembre de 2006, la Comisión decidió enviar 26 dictámenes motivados a 16 Estados miembros, incluidos todos los mayores Estados⁹.

Las principales deficiencias observadas en la transposición de las nuevas directivas sobre el mercado interior son las siguientes:

- Existencia de precios regulados que impiden la entrada en el mercado de nuevas empresas.
- Separación insuficiente de los operadores de los sistemas de transporte y distribución, que no puede garantizar su independencia.
- Acceso discriminatorio de terceros a la red, especialmente en lo que se refiere al acceso preferencial concedido a las empresas ya implantadas para sus contratos históricos a largo plazo.
- Competencias insuficientes de los reguladores.
- Falta de información a la Comisión sobre las obligaciones de servicio público, especialmente en lo que se refiere a las tarifas de abastecimiento reguladas.
- Insuficiente indicación del origen de la electricidad, lo cual es esencial, especialmente para la promoción de la energía renovable.

El carácter persistente de estas infracciones, casi dos años y medio después de la entrada en vigor de la obligación de trasponer las directivas el 1 de julio del 2004, muestra claramente las insuficiencias y deficiencias del actuado marco legal comunitario derivado de las directivas. Los reguladores de la energía no gozan de la independencia ni los poderes necesarios para asegurar que se creen mercados abiertos que funcionen de manera eficiente y no

⁸ A fin de integrar los aspectos medioambientales de la producción de electricidad en la imposición, según la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31.10.2003, p.51), los Estados miembros pueden eximir de impuestos la electricidad generada con energías renovables.

⁹ Véase <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

discriminatoria. Además, el marco legal vigente no permite una regulación eficiente y adecuada de las cuestiones transfronterizas relacionadas con el acceso a la red de gas y electricidad. El acceso preferencial concedido de manera persistente a los interconectores transfronterizos muestra claramente la insuficiencia de las actuales normas. Finalmente, la separación jurídica y funcional de los operadores de las redes verticalmente integrados con las actividades de producción y abastecimiento, que es preceptiva según las actuales directivas, no consigue asegurar un acceso igual a las redes a todos los abastecedores.

1.4 Obstáculos a la competencia

Aunque hay que reconocer los resultados anteriores, también hay que admitir que la Unión Europea todavía está lejos de alcanzar el objetivo de un auténtico mercado interior de la energía en el que los consumidores comunitarios no sólo tengan el derecho teórico a elegir libremente a su suministrador de gas y electricidad, sino que ese derecho pueda ejercitarse en la práctica de manera fácil y efectiva. Del mismo modo, es igualmente importante que las empresas de entrada reciente en estos mercados puedan invertir en nuevas instalaciones de generación y de importación de gas ya que es probable que una situación de escasez artificial resulte ventajosa para las compañías ya bien implantadas anteriormente, las denominadas «empresas históricas», si no han efectuado una separación adecuada.

En la actualidad, la Unión Europea también está lejos de poder garantizar a cualquier empresa comunitaria el derecho a vender gas y electricidad en cualquier Estado miembro en condiciones de igualdad con las empresas nacionales históricas, sin discriminaciones ni desventajas. En particular, no existe todavía un acceso a la red no discriminatorio ni tampoco un nivel igualmente efectivo de supervisión reguladora en los Estados miembros.

Por otra parte, la Unión Europea no ha afrontado todavía adecuadamente el reto de invertir en nuevas infraestructuras al nivel adecuado apoyándose en un marco regulador europeo común y estable al servicio del mercado interior. Actualmente se carece en buena medida del grado necesario de coordinación entre las redes nacionales de energía en cuanto a normas técnicas, reglas de equilibrio, calidad del gas, regímenes contractuales y mecanismos de gestión de la congestión, cosas que son necesarias para que el comercio transfronterizo pueda llevarse a cabo eficazmente.

Tanto la investigación sectorial como los análisis de países efectuados por la Comisión durante 2006 han revelado numerosos casos concretos que muestran las deficiencias del actual marco regulador indicadas a continuación:

- Las grandes compañías o las integradas verticalmente gozan de una considerable ventaja en cuanto a la información que pueden utilizar para formular sus estrategias comerciales. En cambio, las compañías más pequeñas se enteran demasiado tarde de las interrupciones de suministro, por ejemplo, para poder ajustar sus posiciones.
- En algunos casos subsiste la confusión dentro de los grupos integrados verticalmente respecto a la responsabilidad de las funciones básicas de los Gestores de Redes de Transporte (GRT), por ejemplo, los servicios de despacho y equilibrio de la carga.
- A menudo los GRT, especialmente cuando están verticalmente integrados, no crean condiciones que lleven a mercados competitivos líquidos, por ejemplo, mantienen zonas de equilibrio separadas locales en vez de facilitar la integración a nivel nacional y

transfronterizo. Esto puede ser el resultado de una falta de confianza entre los GRT que están completamente separados y los que no.

- Los GRT parece que han sido lentos en actuar para aumentar la capacidad transfronteriza bien mediante inversiones bien por otros medios, lo cual, muchas veces, se debe a que el marco regulador no crea incentivos adecuados.
- Está demostrado que tanto los Gestores de las Redes de Transporte (GRT) como los reguladores tienden a orientarse excesivamente por las preocupaciones nacionales a corto plazo en vez de intentar desarrollar de manera proactiva mercados integrados, por ejemplo, la congestión se ha desplazado en algunos países a las fronteras nacionales y la capacidad transfronteriza es la primera que se ve limitada. Algunos reguladores han sido lentos en acordar cómo deben aplicarse las disposiciones básicas ya contenidas en la legislación, por ejemplo, la asignación de capacidad basada en el mercado.
- Respecto a muchos problemas, algunos reguladores están condicionados en sus relaciones con el sector y les faltan las facultades y poderes adecuados. Este es el caso especialmente de los temas en los que, según las Directivas, el regulador no es responsable a priori, como las normas sobre separación de funciones, las condiciones de acceso no tarifarias, la información a los usuarios de la red, el almacenamiento de gas.
- En algunas ocasiones, se ha puesto a los reguladores en una situación en la que sus decisiones van claramente contra el objetivo de crear un mercado único interior del gas y la electricidad, generalmente debido a la influencia directa o indirecta de los gobiernos nacionales. El ejemplo más claro al respecto, aunque no el único, es el de la existencia de unas tarifas de suministro reguladas que son inadecuadas.
- Los mercados nacionales concentrados ha tendido a fomentar que los reguladores establezcan una reglamentación intervencionista en los mercados mayoristas y de equilibrio, por ejemplo, mediante la imposición de topes a los precios, que constituyen un fuerte desincentivo para la inversión. Al mismo tiempo, los mecanismos de capacidad quedan completamente descoordinados, dando lugar así a posibles distorsiones.
- Los Estados miembros más pequeños se han esforzado con frecuencia por introducir una competencia significativa al margen de sus vecinos, y no han permitido crear unos mercados mayoristas líquidos del gas y la electricidad. En estos casos, la competencia no será posible sin una estrategia reguladora coordinada entre las jurisdicciones vecinas.
- Finalmente, en muchos casos, los gestores de redes de distribución (GRD) parecen estar mal preparados para la apertura de la competencia a los particulares a partir de julio de 2007.

Además, el marco regulador vigente ha provocado problemas en lo que se refiere a los movimientos de capitales¹⁰. En primer lugar, la existencia de diferentes niveles de separación en varios Estados miembros crea situaciones asimétricas que distorsionan la competencia entre los agentes del mercado a escala comunitaria y que son difíciles de conciliar con el principio comunitario del libre movimiento de capitales. Además, esta situación pone en desventaja a Estados miembros que tiene un nivel más alto de separación. En segundo lugar,

¹⁰ Según el artículo 56 del Tratado CE.

en algunos casos en los que ha tenido lugar una entrada transfronteriza consistente en que un productor de un Estado miembro ha adquirido una empresa de otro, o se ha fusionado con ella, los reguladores nacionales de la energía han intervenido alegando que era necesario un procedimiento de autorización para garantizar la seguridad pública y los objetivos de interés general, de manera no justificada si tenemos en cuenta el principio del libre movimiento de capitales¹¹.

Como resultado de estas deficiencias generalizadas, las compañías históricas de gas y electricidad mantienen en gran medida sus posiciones dominantes en «sus» mercados nacionales. Esta situación ha llevado a muchos Estados miembros a mantener un control estricto de los precios del gas y la electricidad que pagan los usuarios finales. Desgraciadamente, ello crea a menudo una limitación grave a la competencia. Aunque la Comisión reconoce que el dominio de los mercados exige una intervención reguladora, y los consumidores pueden necesitar protección contra la manipulación de precios, estas limitaciones generalizadas impiden que funcione el mercado interior de la energía. Además, evitan que los precios actúen como señales indicadoras de donde se necesitan nuevas instalaciones y, al desalentar la inversión, perjudican a la seguridad de abastecimiento, por lo cual darán lugar a futuras tensiones en el suministro. La Unión Europea no puede permitir que se cree una situación así. Cualquier intento de resolver el problema en el mercado *mayorista*, indirectamente, mediante controles sobre el mercado *minorista*, normalmente, lleva a la exclusión de la competencia en ambos, cosa que va en detrimento de los intereses a largo plazo de los consumidores.

Los controles de los precios que abonan los consumidores finales equivalen a obligaciones de servicio público que, si son discriminatorias, no son compatibles con el artículo 3 de las Directivas, en el cual se imponen obligaciones de servicio público para asegurar el acceso igual de todas las compañías a los clientes. En segundo lugar, si hay pagos compensatorios, estos tienen que cumplir las normas sobre ayudas estatales. En tercer lugar, las normas de competencia pueden ser aplicables en relación con la discriminación de precios y las restricciones a la reventa. Como se ha señalado anteriormente, **la Comisión ha iniciado ya una serie de procedimientos de infracción con respecto a las tarifas reguladas y continuará asegurando que todas estas obligaciones se ajustan al derecho comunitario.**

La Comisión señalaba estos problemas actuales del mercado del gas y la electricidad en el informe que se hizo público a finales del 2005¹². En ese momento, se consideraba que era demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas en cuanto a legislación. Sin embargo, la Comisión se comprometía a llevar a cabo una serie de actuaciones, que se han concretado de la siguiente manera:

- (1) La Comisión ha llevado a cabo unos análisis de países detallados, en los que se ha entrevistado a los participantes en el mercado de cada Estado miembro, incluidas las pequeñas empresas y las nuevas en el mercado¹³.

¹¹ No hay un equivalente al «pasaporte comunitario» en los servicios financieros del sector de la energía. Los reguladores de los Estados miembros conceden autorizaciones (por ejemplo, según los procedimientos de autorización de las nuevas centrales eléctricas del artículo 6 de la Directiva 2003/54/CE sobre la electricidad).

¹² COM (2005) 568.

¹³ Véase el documento adjunto: «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Informe de aplicación sobre el marco regulador comunitario del gas y la electricidad», SEC (2006) 1709.

- (2) Basándose en el asesoramiento del Grupo de Reguladores Europeos del Gas y la Electricidad (GREGE), el 9 de noviembre se aprobaron unas orientaciones sobre la gestión de la congestión para los intercambios transfronterizos de electricidad, que han entrado en vigor el 1 de diciembre de 2006¹⁴.
- (3) El GREGE ha lanzado unas iniciativas regionales y está trabajando para eliminar las barreras a la integración del mercado en los siguientes ámbitos: transparencia, acceso a la capacidad y desarrollo de nodos de comercio de gas («gas hubs»).
- (4) Por otra parte, la Comisión ha terminado la investigación sectorial¹⁵ y ha puesto en marcha una serie de investigaciones de empresas de los sectores del gas y la electricidad.

La Comisión también ha perseguido infracciones para resolver los problemas detectados en el campo de los movimientos de capitales.

En este momento, para tratar los problemas pendientes, tiene previsto llevar a cabo una serie de actuaciones, que pueden agruparse bajo los siguientes epígrafes:

- Asegurar el acceso no discriminatorio a las redes ya bien desarrolladas.
- Mejorar la regulación del acceso a las redes a nivel nacional y comunitario.
- Reducir el margen existente para la competencia desleal.
- Crear un marco claro para la inversión.
- Resolver los problemas que afectan a los particulares y los pequeños clientes comerciales.

En el apartado 2 se incluye un resumen de las intenciones de la Comisión. La legislación aprobada en 2003, si se aplica correctamente, contiene ya muchos de los requisitos clave para desarrollar un mercado europeo competitivo, como la plena apertura del mercado, la introducción del acceso de terceros y la obligación de crear una autoridad reguladora. Sin embargo, es necesario un cierto refuerzo de las actuales disposiciones. La Comisión hará propuestas en este sentido durante 2007 tras una amplia evaluación de impacto, en la que se incluirán los resultados de la investigación sectorial.

2 CUESTIONES CLAVE PENDIENTES

2.1 Asegurar el acceso no discriminatorio a las redes mediante la separación

La separación jurídica de los Gestores de Redes de Transporte (GRT) ya ha dado lugar a una mejora en el acceso de terceros a las redes. Se han establecido unos principios básicos de no-discriminación y se han elaborado, en buena medida, estructuras tarifarias que fomentan el desarrollo de la competencia. Las subvenciones cruzadas se han suprimido gradualmente. Ese

¹⁴ Decisión 2006/770.

¹⁵ Véase la Comunicación de la Comisión «Investigación sectorial con arreglo al artículo 17 del Reglamento 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado» (informe final), COM (2006) 851.

proceso está todavía en marcha en lo que se refiere a los Gestores de Redes de Distribución (GRD), para los cuales la separación jurídica no es obligatoria hasta julio de 2007.

Aunque se han hecho progresos desde 2004, los datos recogidos en el apartado 1 a partir tanto del análisis por países como de la investigación sectorial indican que la separación jurídica y funcional que exige la legislación vigente no es suficiente para asegurar la creación de un auténtico mercado europeo competitivo del gas y la electricidad.

Los problemas constatados no son universales y sería erróneo subestimar los considerables esfuerzos que se han hecho. Sin embargo, los problemas que regularmente se denuncian a la Comisión constituyen un factor importante de las distorsiones que se dan o podrían darse.

En sí misma, la separación jurídica no elimina el conflicto de intereses que surge de la integración vertical, con el riesgo de que las redes se vean como activos estratégicos al servicio de los intereses comerciales de la entidad integrada, en vez de al servicio de los intereses generales de los clientes de la red. Los datos recogidos tanto dentro de la investigación sectorial¹⁶ como de los análisis de países muestran que esto lleva, en algunos casos, a los siguientes problemas.

En primer lugar, no puede garantizarse el acceso no discriminatorio a la información, las barreras a la información creadas en virtud de las actuales normas sobre separación no pueden garantizar que los Gestores de Redes de Transporte no faciliten información comercial sensible a las empresas de generación o abastecimiento de la empresa integrada.

En segundo lugar, las actuales normas sobre separación no eliminan los incentivos a la discriminación en lo que se refiere al acceso de terceros. Por tanto, las empresas históricas propietarias de las redes pueden utilizar los activos de la red para hacer más difícil la entrada de los competidores. Entre las condiciones de acceso discriminatorias se incluyen las dificultades en la conexión de las nuevas centrales eléctricas de las empresas de entrada reciente en el mercado, el acceso desigual a la capacidad de red (acaparamiento), el mantenimiento de zonas de equilibrio artificialmente pequeñas o la negativa a facilitar capacidad no utilizada.

En tercer lugar, se distorsionan los incentivos a la inversión. Los operadores de redes verticalmente integrados no tienen incentivos para desarrollarlas al servicio del interés general de manera que se facilite la entrada de nuevas empresas en el mercado de la generación o el abastecimiento. Existen pruebas abundantes de que las decisiones de inversión de las compañías integradas verticalmente están sesgadas según las necesidades de sus filiales de abastecimiento¹⁷. Estas empresas parecen especialmente reacias a aumentar, por ejemplo, la capacidad de importación de gas en un proceso abierto, lo cual, en algunos casos, ha llevado a

¹⁶ Anexo técnico de la Comunicación de la Comisión «Investigación sectorial con arreglo al artículo 17 del Reglamento 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado» (informe final), SEC (2006) 1724, apartados 144 (gas) y 474 (electricidad).

¹⁷ Véanse las secciones nacionales sobre operadores de redes y separación en el «Documento de trabajo de la Comisión acerca del informe de aplicación sobre el marco regulador comunitario del gas y la electricidad: análisis de países» (SEC(2006) 1709) y el Anexo técnico de la Comunicación de la Comisión «Investigación sectorial con arreglo al artículo 17 del Reglamento 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado» (informe final), (SEC(2006) 1724), especialmente los apartados 157 (gas) y 487 (electricidad).

problemas de seguridad de abastecimiento. Lo mismo se aplica, en algunos casos, a la disponibilidad de capacidad de conexión para nueva generación.

La Comisión ha estudiado detenidamente la cuestión de la separación y ha llegado a la conclusión de que sólo unas disposiciones estrictas al respecto podrían aportar los incentivos adecuados para que los gestores de las redes las exploten y desarrollen en beneficio de todos los usuarios.

Por ello, la Comisión está estudiando dos alternativas principales para establecer nuevas medidas de separación de los Gestores de Redes de Transporte, con miras a presentar propuestas formales al respecto:

- **GRT plenamente separados (en cuanto a la propiedad):** Los GRT serían propietarios de los activos de transporte y al mismo tiempo explotarían la red. Serían plenamente independientes en cuanto a la propiedad, es decir, las compañías de suministro o generación ya no podrían tener una participación significativa en los GRT. Muchos arguyen que los graves problemas descritos anteriormente sólo se resolverán una vez que se aplique a los GRT una separación total de la propiedad. En efecto, esta situación tendría una serie de ventajas, que se exponen a continuación. El acceso no discriminatorio de terceros a la red estaría garantizado y se vería como tal, alentando así la inversión en la infraestructura de generación y de importación de gas. Los GRT podrían también intercambiar más fácilmente información potencialmente sensible mejorando así la eficacia. Además, se crearían incentivos claros para el aumento de la capacidad de infraestructura comunitaria interna ya que las decisiones sobre inversión no resultarían distorsionadas por los intereses de las empresas suministradoras. Por otra parte, se facilitarían las fusiones transfronterizas de empresas de transporte, lo cual permitiría una gestión más eficaz de los problemas transfronterizos. Finalmente, está claro que se daría un equilibrio entre el nivel de separación y el nivel de supervisión reguladora. La plena separación de la propiedad disminuiría la necesidad de una reglamentación cada vez más onerosa ya que la supervisión reguladora para asegurar que no se produce discriminación podría ser menos detallada. Así, la supervisión relativamente estricta destinada a garantizar la independencia de los GRT verticalmente integrados podría aligerarse sustancialmente. Asimismo, teniendo cuenta que el peso de la carga que supone la reglamentación sería menor, esas normas podrían ponerse en práctica más rápida y fácilmente.
- **Gestores de sistemas separados sin separación de la propiedad:** Esta solución requeriría la separación entre la explotación del sistema y la propiedad de los activos. Las compañías de suministro o generación ya no podrían tener una participación significativa en los **Gestores de Redes Independientes (GRI)**. No obstante, los activos de transporte mismos podrían permanecer dentro de un grupo integrado verticalmente. El gestor del sistema sólo sería responsable de la explotación y el despacho de la carga, siendo la interfaz primaria con los usuarios de la red, y ejercería un control del mantenimiento de la red y de las decisiones sobre su desarrollo. Asimismo, debería tener suficientes fondos y suficiente personal no empleado al mismo tiempo por un grupo integrado verticalmente. El modelo GRI requeriría una legislación detallada y un control regulador permanente.

La información económica disponible demuestra que la separación de la propiedad es el medio más efectivo para asegurar a los consumidores de energía la posibilidad de elección y fomentar la inversión, puesto las empresas independientes propietarias de la red no están influidas por los intereses sobrepuestos de las compañías de abastecimiento/generación en lo

que se refiere a decisiones de inversión; además, esta opción evita una reglamentación excesivamente detallada y compleja y unas cargas administrativas desproporcionadas.

El planteamiento de los gestores de redes independientes mejoraría el statu quo pero requeriría una legislación más detallada, prescriptiva y costosa, y sería menos eficaz y su efecto sería menor en lo que se refiere a los desincentivos a la inversión en las redes. En su respuesta al Libro Verde de la Comisión, el GREGE señalaba también que su opción preferida era la separación de la propiedad¹⁸.

La Comisión estudiará ambas opciones detenidamente tanto en lo que se refiere a las redes de electricidad como a las de gas, teniendo en cuenta las características de cada sector. En ambos casos, el objetivo será establecer un acceso equitativo a la red para todas las empresas y asegurar que existan suficientes incentivos para que los GRT aporten una capacidad adecuada, especialmente mediante nueva infraestructura.

La solución elegida para la separación tiene que ser aplicable a todos los operadores y a todos los mercados nacionales a fin de evitar incongruencias entre la dimensión nacional de las competencias reguladoras y la dimensión comunitaria del mercado único de la energía¹⁹. Conviene señalar que un argumento que justificaría cualquier efecto restrictivo de las opciones propuestas al derecho de establecimiento y la libertad de movimiento de capitales podría encontrarse en motivos apremiantes de interés general (por ejemplo, la seguridad del abastecimiento). Dado que la separación de la propiedad ya se ha implantado en 11 Estados miembros, la Comisión evaluará más a fondo la experiencia en estos países en comparación con la de los nuevos Estados miembros que han establecido la separación jurídica. Existe una relación entre separación y regulación. Los mercados en los que no se llega a la separación de la propiedad exigen una regulación más detallada, compleja y prescriptiva. En esas circunstancias, los reguladores nacionales necesitan especialmente unos poderes más fuertes y fiscalizadores para evitar la discriminación. En cualquier caso, sin separación de la propiedad, los reguladores no pueden tratar adecuadamente el problema de los desincentivos a una inversión adecuada en las redes.

2.2 Mejorar la reglamentación sobre el acceso a la red a nivel nacional y comunitario

2.2.1 Reforzar el papel de los reguladores nacionales

Las Directivas de 2003 sobre el gas y la electricidad establecieron la obligación de que los Estados miembros creasen unos reguladores con competencias específicas. Sin embargo, en muchos casos, la experiencia indica que la eficacia de los reguladores a menudo se ve limitada por la falta de independencia respecto a los gobiernos, así como de poderes suficientes y de margen discrecional. Por ejemplo, los análisis de países revelan que hay muchas cuestiones respecto a las cuales los reguladores no tienen poderes discrecionales y efectivos a priori, como, por ejemplo, atribuciones para establecer normas sobre la separación funcional o las condiciones de acceso no tarifarias. En otros casos, las obligaciones reguladoras de estos organismos están divididas entre estos y los ministerios correspondientes o las autoridades responsables de la competencia. Los análisis de países confirman que,

¹⁸ Respuesta del Consejo de Reguladores Europeos de la Energía (CREE) al Libro Verde sobre la Energía de 11 de julio de 2006 (C06-SEM-18-03).

¹⁹ En virtud del artículo 26, apartado 1, de la Directiva 2003/54/CE sobre la electricidad, puede eximirse de las normas sobre separación a los pequeños sistemas aislados.

cuando se dan poderes insuficientes a los reguladores nacionales, se llega a decisiones incoherentes y se produce un cumplimiento de la legislación deficiente. Esta conclusión ha sido confirmada por otro informe sobre las competencias reguladoras preparado por un consultor, en el cual se concluye que: «subsisten insuficiencias con respecto al alcance de las actividades, los poderes disponibles y la capacidad de los reguladores para ejercer una regulación independiente» y se añade que esta situación «crea problemas residuales de asimetría reguladora y, en algunos casos, impide el adecuado juego de la competencia».²⁰

Por todo ello, la Comisión ha llegado a la conclusión de que deben reforzarse los poderes de los reguladores de la energía a nivel nacional, que deben tener una capacidad de decisión tal que les permita tomar decisiones sobre todos los problemas más importantes. En este sentido, considera que los reguladores necesitan disponer a priori de amplios poderes en los siguientes campos: i) todos los aspectos relacionados con el acceso de terceros a las redes, ii) el acceso al almacenamiento de gas, iii) los mecanismos de equilibrio, iv) la vigilancia del mercado, por ejemplo, de los intercambios electricidad, v) el cumplimiento de la separación funcional y contable de los gestores de sistemas de distribución, vi) todas las cuestiones transfronterizas, vii) la protección del consumidor, incluido cualquier control de los precios a los usuarios finales, viii) la recogida de información, ix) la sanción de los incumplimientos. **Por consiguiente, tiene intención de proponer un fortalecimiento en este sentido de las Directivas.**

También es esencial asegurar que las decisiones a nivel nacional no tienen efectos perjudiciales en los aspectos más críticos para la entrada en el mercado y la evolución hacia un mercado interior comunitario, respectivamente, para el gas y la electricidad. Con este fin, algunas decisiones nacionales sobre regulación, especialmente en lo que se refiere a cuestiones transfronterizas y el eficaz juego de la competencia, deben notificarse a la Comisión. Esta medida ya se aplica en relación con las exenciones para el acceso de terceros a las nuevas infraestructuras (en virtud del artículo 22 de la Directiva 2003/55 sobre el gas y el artículo 7 del Reglamento 1228/2003 sobre la electricidad) y en el sector de las comunicaciones electrónicas desde 2003²¹. **La Comisión estudiará cuáles son los criterios más adecuados para la notificación y la supervisión por la Comisión de otras decisiones de este tipo**²².

2.2.2 *Coordinar los reguladores a nivel comunitario*

La creación de una red comunitaria integrada de transporte²³ implica también modificaciones del marco regulador. La eliminación de incoherencias en las decisiones de inversión y en la explotación de las redes tiene implicaciones financieras, por ejemplo en la asignación de los costes y riesgos asociados a un aumento de la capacidad. Además, se dan actualmente

²⁰ «Study of the Powers and Competencies of Energy and Transport Regulators» Europe Economics and TIS, October 2006».

²¹ Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) DO L 108 de 24.4.2002, p. 33-50, artículo 7.

²² La Comisión considera que estas facultades de supervisión serían necesarias en los siguientes campos: i) exenciones del acceso de terceros en el caso de nuevas infraestructuras, ii) regulación de los precios aplicados a los usuarios finales, iii) todas las decisiones sobre cuestiones transfronterizas, incluida la aplicación detallada de orientaciones, y iv) los problemas de dominio del mercado, especialmente en lo que toca a la falta de una liquidez adecuada, incluidas las decisiones sobre el tratamiento de los actuales contratos de transporte.

²³ Véase 2.4 a continuación

problemas en lo que se refiere a incoherencias a nivel nacional entre, por ejemplo, estructuras tarifarias, normas de asignación de capacidad, acuerdos de equilibrio, y medidas sobre calendarios de intercambios y seguridad de abastecimiento. El resultado de estas diferencias en la configuración del mercado es su segmentación, que incluso, en algunos mercados nacionales, da lugar a diferentes zonas «tarifarias» o «de equilibrio» locales, opuestas al desarrollo del mercado interior. Esta segmentación del mercado europeo refuerza la dominación de un pequeño número de suministradores y es nociva para la seguridad de abastecimiento.

Los reguladores procuran ya resolver estos problemas a través del Grupo de Reguladores Europeos de la Electricidad y el Gas (GREGE) (ERGEG en su sigla inglesa) y, explícitamente, mediante las iniciativas regionales sobre el gas y la electricidad²⁴. Hay signos alentadores de que, de este modo, se conseguirán mejoras significativas. Sin embargo, los avances dependen de que todos los reguladores implicados se pongan de acuerdo sobre las mejoras y tengan las obligaciones y poderes necesarios. Por tanto, se requiere un mayor impulso, por ejemplo, mediante una coordinación comunitaria más detallada, lo cual exige un aumento de los recursos. Este aspecto se subrayará en el informe de la Comisión sobre la experiencia con respecto al Reglamento 1228/03, que incluirá una lista de actuaciones concretas²⁵. Podrían estudiarse tres configuraciones principales que comportarían la necesaria delegación de poderes de conformidad con el Tratado CE, lo cual requeriría la modificación del marco legislativo, especialmente en el caso de las opciones segunda y tercera.

- **Evolución gradual del planteamiento actual:** Refuerzo de la colaboración entre los reguladores nacionales, especialmente requiriendo a los Estados miembros a que fijen a los reguladores un objetivo comunitario, e introducción de un mecanismo mediante el cual la Comisión podría revisar algunas decisiones de los reguladores nacionales que afectasen al mercado interior de la energía²⁶.
- **Una red europea de reguladores independientes («GREGE+»):** Con este mecanismo, la función del GREGE se formalizaría y se le asignaría la tarea de estructurar decisiones vinculantes para los reguladores y los agentes del mercado pertinentes, como los gestores de redes y los responsables del intercambio o la generación de electricidad, sobre determinados mecanismos y cuestiones técnicas, definidos de manera precisa, en relación con cuestiones transfronterizas. Se requeriría una adecuada participación de la Comisión, cuando fuese necesario, para asegurar que se tuviesen debidamente en cuenta los intereses de la Comunidad.
- **Creación de un nuevo organismo único a nivel comunitario.** A este organismo se le concedería, en particular, competencia para tomar decisiones concretas aplicables al

²⁴ El GERGE lanzó la Iniciativa Regional sobre la Electricidad (IRE) el 27 de febrero de 2006, seguida de la Iniciativa Regional sobre el Gas (IRG) el 25 de abril de 2006.

²⁵ (Lista que se publicará a principios de 2007) En este documento se señalan siete campos en los que puede necesitarse una mayor coordinación de la regulación, sólo algunos de estos campos quedan plenamente cubiertos por el Reglamento: a) las normas de seguridad, b) las normas de conexión a la red, c) las normas para el intercambio de electricidad, d) la transparencia, e) el equilibrio y la compensación, y la potencia de reserva, f) el intercambio de información, y g) las señales de localización y los incentivos de inversión.

²⁶ Como se ha indicado anteriormente, esto se basa en el planteamiento ya utilizado en el sector de las comunicaciones electrónicas en relación con las exenciones al acceso de terceros en el caso de las nuevas infraestructuras de gas y electricidad.

mercado comunitario del gas y la electricidad referentes a cuestiones técnicas y reglamentarias, de tal manera que el comercio transfronterizo funcione en la práctica²⁷.

De las tres opciones la Comisión considera que la primera, que desarrolla gradualmente el actual planteamiento, no sería suficiente, sobre todo porque los avances continuarían basándose en acuerdos voluntarios entre 27 reguladores nacionales que a menudo tienen intereses diferentes. Por tanto, el planteamiento mínimo sería el planteamiento GREGE+, que es probable que consiga un progreso rápido y efectivo en la armonización de los aspectos técnicos, necesaria para que el comercio transfronterizo funcione eficazmente.

Dada la importancia de los proyectos de inversión para traer gas a las fronteras europeas, se prevé que el GREGE desempeñe un papel importante en el diálogo con los socios energéticos internacionales de Europa. Esto permitiría una fuerte promoción de la cooperación internacional a nivel regulador. Asimismo, debe continuarse la colaboración con el Sudeste de Europa, los países mediterráneos y la Red Internacional de Regulación de la Energía (International Energy Regulation Network) y podrían explorarse nuevas vías con Rusia y con otros países, por ejemplo, mediante el diálogo Unión Europea-Estados Unidos.

2.3 Reducir el margen para la competencia desleal

Como se ha señalado reiteradamente en los informes de control de la Comisión, y constatado también en la exploración efectuada mediante la investigación sectorial, muchos mercados nacionales se caracterizan por altos niveles de concentración, lo cual suscita preocupación respecto a la manipulación del mercado mayorista. Tanto el mercado del gas como el de la electricidad son susceptibles de concentración debido tanto a la existencia de monopolios anteriores a la liberalización como a sus características naturales.

En particular, la electricidad es un producto con una baja elasticidad de la demanda, por tanto, incluso con precios relativamente altos, los consumidores no disminuyen su consumo de manera muy significativa. Esta característica, así como los efectos de la congestión y la necesidad de un equilibrio continuo entre oferta y demanda, aumentan el margen para la dominación del mercado. En el caso del gas, las dificultades de la competencia también radican en la estructura del sector fuera de la Unión Europea, así como en la producción nacional en los Estados miembros.

Estos problemas se complican debido al ámbito nacional de los mercados y la falta de integración. Las mejoras tratadas en los apartados 2.1 y 2.2 darían un fuerte impulso a la integración del mercado y aliviarían estas dificultades.

Por otra parte, con el tiempo, y siempre y cuando haya un acceso equitativo a las redes, las nuevas inversiones por las empresas recién llegadas al mercado contribuirán a erosionar la concentración. Esta evolución se vería especialmente favorecida si las empresas históricas o los GRT tuviesen que publicar una lista de emplazamientos de almacenamiento de gas o de generación de electricidad adecuados y adoptar mecanismos para cederlos a los nuevos inversores. A corto plazo, los participantes en el mercado han indicado una serie de otras medidas posibles que ayudarían a pasar a unos mercados del gas y la electricidad más

²⁷ De acuerdo con el proyecto de acuerdo interinstitucional sobre el encuadramiento de las agencias reguladoras europeas (COM/2005/59 final), este organismo tendría por misión, en particular, aplicar las normas comunitarias a casos particulares, lo cual incluye la facultad de adoptar decisiones que serían jurídicamente vinculantes para terceros (artículo 4).

competitivos y donde resultase más fácil impugnar situaciones anticompetitivas. Estas medidas se refieren a: a) la transparencia, b) las estructuras de los contratos y c) el almacenamiento de gas.

2.3.1 Transparencia

El problema de la concentración se agrava cuando las empresas dominantes no están obligadas a revelar información a los demás participantes en el mercado. Por ejemplo, los movimientos de precios al por mayor se deben a menudo a variaciones en la producción o en el uso de la capacidad importada por las grandes empresas de gas y electricidad. Los pequeños participantes en el mercado, si no pueden detectar las causas que ocasionan los cambios en el precio de mercado, están en situación de desventaja. Por otro lado, un mayor nivel de transparencia permitiría una mejor supervisión del mercado. El GREGE ya ha propuesto unas orientaciones sobre la transparencia y aconsejado a la Comisión que se hagan jurídicamente vinculantes.

Por todo ello, la Comisión se propone establecer unas orientaciones vinculantes sobre la transparencia bien mediante nueva legislación bien mediante la modificación del Reglamento actual sobre la electricidad (Reglamento 1228/03). Asimismo, tiene intención de mejorar las obligaciones de transparencia con respecto al gas recurriendo al vigente Reglamento sobre el gas (Reglamento 1775/05). En ambos casos se partirá del asesoramiento del GREGE.

2.3.2 Los contratos a largo plazo de transporte y de venta de gas

La Comisión ha reconocido repetidamente el papel de los contratos a largo plazo entre los productores exteriores (es decir el primer eslabón de la cadena) y las empresas que suministran a los consumidores de la Unión Europea²⁸. Estos contratos a largo plazo responden a la necesidad de inversiones inmediatas y desempeñan un importante papel en lo que se refiere al acceso a insumos energéticos con una buena relación coste/eficacia. Sin embargo, tales acuerdos a menudo se extienden a los distribuidores y consumidores y sirven para reservarse el mercado de la distribución mediante contratos de transporte prioritarios y contratos de suministro desproporcionadamente largos con los suministradores locales o directamente con los consumidores finales, lo cual, frecuentemente, lleva a la creación de mercados reservados dentro de la Unión Europea.

El Reglamento del gas impone ya unas condiciones estrictas respecto a los contratos de transporte, en el sentido de que la capacidad no utilizada se pierde (principio de «usar o perder»). Se incluyen aquí los contratos que fueron suscritos en virtud de la Directiva 91/296/CEE relativa al tránsito de gas natural a través de las grandes redes. Estas obligaciones, cuando se combinan con un aumento de la inversión en las redes de gas, pueden ayudar a romper los actuales bloqueos que impiden una competencia significativa. El desarrollo de las orientaciones sobre el principio de «usar o perder» ayudaría también a un progreso más rápido de la competencia. **La Comisión controlará estrictamente el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Reglamento 1775/05 y desarrollará las orientaciones derivadas de éste. Asimismo, considera que cualquier reglamentación**

²⁸ Véase, por ejemplo, el considerando 25 de la Directiva 2003/55/CE o los considerandos 8 y 11 en conjunción con los artículos 5 y 6 de la Directiva 2004/67/CE.

de estos contratos debe estar sujeta a la supervisión de la Comisión de acuerdo con lo indicado en 2.2.1.

2.3.3 El acceso a las instalaciones de almacenamiento de gas

Otro factor que afecta a la competencia en el sector del gas es la limitada disponibilidad de almacenamiento, que, a menudo, está en manos de las empresas históricas. Aunque el almacenamiento no es un monopolio natural, la existencia de instalaciones en determinados lugares pueden tener una gran incidencia en el funcionamiento del mercado interior. En 2004 se aprobaron unas «Orientaciones voluntarias sobre buenas prácticas de los gestores de sistemas de almacenamiento» (Voluntary Guidelines for Good Practices for Storage System Operators, GPSSO), pero las conclusiones del informe final del GREGE, de 2006, sobre el control de la aplicación de estas orientaciones²⁹ arrojaban un balance decepcionante en cuanto al cumplimiento. Igualmente, la investigación sectorial destacaba una serie de problemas en ese sentido. **En consecuencia, la Comisión piensa estudiar medidas que equilibren mejor la necesidad de un acceso eficaz y el mantenimiento de los incentivos para ampliar la capacidad de almacenamiento. Para ello puede requerirse un marco regulador específico que establezca lo siguiente: a) la separación jurídica, b) la aprobación de orientaciones vinculantes previo asesoramiento más detallado por el GREGE, y c) el aumento de los poderes de los organismos reguladores en lo que se refiere al almacenamiento de gas aplicables a instalaciones concretas.**

2.4 Coordinación entre los explotadores de los sistemas de transporte

El gas y la electricidad tienen que poder circular libremente por toda la Unión Europea según normas técnicas compatibles. Ello es esencial no sólo para conseguir un mercado competitivo sino también para garantizar la seguridad de abastecimiento. Para lograr estos objetivos, es esencial que los GRT faciliten una capacidad de transporte suficiente para satisfacer la demanda e integrar los mercados nacionales sin poner en peligro la calidad del abastecimiento. La red de los Estados miembros fue concebida para hacer frente a las necesidades de muchos mercados nacionales separados y no a las de un mercado único europeo. De ahí que sea apremiante un aumento de la inversión en la red con un objetivo paneuropeo, lo cual requiere una planificación conjunta del desarrollo del sistema y la asignación de los costes y riesgos que entrañan las crecientes interconexiones transfronterizas. Por otra parte, además de la construcción de interconexiones importantes, hay muchas otras maneras de que los GRT aumenten la capacidad. Por ejemplo, la sustitución de los principales transformadores, la instalación de cambiadores de fase o, para el gas, de equipo adicional de compresión podrían también dar lugar a un importante aumento de la capacidad. Otras mejoras podrían conseguirse simplemente con un intercambio de información más regular entre los GRT, con técnicas de explotación como el re-despacho de la carga, y con la mejora de las prácticas de gestión de la congestión, por ejemplo, el acoplamiento coordinado de mercados el día anterior, así como la asignación intra-día. **Todas estas medidas exigen un nivel muy alto de cooperación y un marco regulador claro.**

De la misma manera, para funcionar a nivel transfronterizo eficazmente y de manera segura, es necesario que los GRT hayan acordado entre ellos unas normas de explotación detalladas,

²⁹ Disponible en http://www.ergge.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

lo cual requiere un alto nivel de cooperación técnica entre estos organismos, incluido un intercambio detallado de información, tanto en lo que se refiere a la planificación de la red a largo plazo como a las pautas de funcionamiento en tiempo real. Desde el punto de vista de los usuarios de la red, estas cuestiones de interoperabilidad deben notarse lo menos posible.

La experiencia de la Comisión indica que es dudoso que esto pueda conseguirse en el marco actual, en el cual tanto los GRT como los reguladores tienden, o incluso están obligados, a encajar en una perspectiva nacional. Éste es un tema clave de los análisis de países para varios Estados miembros.

Un nivel más alto de coordinación de los GRT exigiría un nuevo marco legislativo a nivel comunitario. Se otorgaría a las actuales asociaciones de GRT un papel institucional añadiéndose *obligaciones y objetivos formales a sus funciones*³⁰ («Solución ETSO+/GTE+»³¹). Por ejemplo, el Grupo de GRT, sobre todo, con miras a garantizar la seguridad del abastecimiento, podría estar obligado por la Comisión o los reguladores a informar sobre la explotación de la red europea y la inversión en ella, así como acerca de la elaboración de las normas técnicas sobre seguridad de la red mencionadas anteriormente. Podría encomendarse a la «ETSO+/GTE+» la tarea de aprobar recomendaciones sobre cuestiones técnicas bien definidas, como normas y reglas de funcionamiento. También podría encargarse, en particular, de controlar el desarrollo de las redes a fin de mejorar la capacidad de transporte entre los Estados miembros. Asimismo, la «ETSO+/GTE+» sería responsable de controlar los progresos de las inversiones en infraestructura, por ejemplo, cada dos años, así como de relacionarse con la población afectada por estas inversiones.

También debe hacerse un esfuerzo para lograr una evolución gradual hacia gestores de sistemas regionales: Se crearían unos gestores de redes transfronterizas, que serían independientes en cuanto a la propiedad y requerirían una separación adicional, tal como se comentaba anteriormente.

2.5 Crear un marco claro para la inversión en instalaciones de generación o infraestructuras de importación de gas

La experiencia de la introducción de la competencia en otras partes del mundo suscitó preocupación inicialmente respecto a los incentivos para la construcción de nuevas instalaciones y nuevas infraestructuras de gas en un marco competitivo. Sin embargo, pronto se vio que estas preocupaciones se debían a algunos fallos de concepción en los acuerdos de comercialización, que ahora resultan evidentes, así como a una posible manipulación del mercado por algunos de los participantes. Las Directivas de 2003 establecían unas salvaguardias para evitar estos problemas y las Directivas del gas y la electricidad sobre la seguridad de abastecimiento han reforzado todavía más este aspecto³². Además, como se ha visto en la creación de marcos competitivos a nivel nacional, el fortalecimiento de la

³⁰ Para ello podría adoptarse la forma de un grupo consultivo que establecería la Comisión o de un acuerdo voluntario según el principio de co-regulación.

³¹ La ETSO (Asociación Europea de Gestores de Sistemas de Transporte) y la GTE (Gas Transmission Europe), que representa a los gestores de sistemas de transporte de gas, son las asociaciones de los gestores de las redes europeas de gas y electricidad.

³² Directiva 2004/67/CE del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativa a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural (DO L 127 de 29.4.2004, p. 92-96) y Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006 , sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura (DO L 33 de 4.2.2006, p. 22-27)

seguridad jurídica a nivel comunitario actuará como un imán importante para atraer nuevas inversiones y ayudar a conseguir la seguridad de abastecimiento. La creación de un entorno estable y atractivo para la inversión debe ser una prioridad de las futuras actuaciones a nivel comunitario. En este sentido, son necesarias también mejoras del marco regulador para asegurar la coherencia y aportar seguridad reglamentaria, lo cual requiere otros cambios, señalados en el apartado 2. 2.

Aparte de estas consideraciones, conviene subrayar que, en el sector de la energía como en otros, la creación del marco necesario para aumentar la inversión en I+D e innovación ha de ser una prioridad tanto a nivel comunitario como de los Estados miembros. Por eso, se seguirán detenidamente las tendencias en la inversión en IDT en el sector de la energía.

2.5.1 Inversiones en generación de electricidad y en infraestructura

Se necesitan inversiones considerables para sustituir a las centrales europeas envejecidas. Estas inversiones se están haciendo actualmente de manera competitiva en respuesta a los actuales niveles de precios. Los problemas surgidos en algunos Estados miembros, si no provienen de una separación inadecuada, son en gran medida el resultado de unos controles inadecuados de los precios bien a nivel mayorista o bien minorista y se dan en aquellos Estados miembros que carecen de un mercado mayorista fiable y líquido. Es importante subrayar que las Directivas dan a cualquier empresa el derecho a invertir en cualquier proyecto de generación de electricidad o de importación de gas. Aunque las grandes empresas históricas están impulsando muchos proyectos, no siempre es éste el caso.

Sin embargo, para los posibles inversores es crucial disponer de información actualizada sobre la evolución a corto y medio plazo del mercado. La creación de la Oficina del Observatorio de la Energía (Office of the Energy Observatory), encargado de la recogida y el control de los datos esenciales de los sectores de la energía, será una importante medida complementaria para facilitar nuevas inversiones eficientes. Teniendo en cuenta la Directiva sobre la seguridad del abastecimiento de electricidad, la Comisión creará también un grupo de trabajo para controlar las inversiones necesarias en la generación de electricidad, y estudiará el marco de inversión de con miras a que se cree suficiente capacidad en los Estados miembros. Hay otras políticas que también sirven para influir en la inversión en generación de electricidad, por ejemplo, la asignación de certificados de emisión o la aplicación de incentivos específicos por ejemplo, en el caso de la generación a partir de energías renovables. Estas cuestiones más amplias no siempre pueden tratarse en el marco de las Directivas. De cualquier modo, la Comisión las tratará en otros ámbitos de la política energética comentados en el Plan de Acción para la Revisión Estratégica del Sector de la Energía.

El desarrollo de una infraestructura eléctrica eficaz también recibe apoyo a nivel comunitario, especialmente, mediante las orientaciones sobre las redes transeuropeas de energía (orientaciones TEN-E)³³.

2.5.2 Inversiones en infraestructuras para la importación de gas

Las señales del mercado también ha impulsado una serie de proyectos de inversión para conducir gas al mercado europeo. A ello ha contribuido, en algunos casos, la aplicación del

³³ Véase la Comunicación de la Comisión "Plan de interconexiones prioritarias" (COM (2006) 846).

procedimiento de exención establecido en el artículo 22 de la Directiva del gas. Hay casos en los que puede ser necesario un marco comunitario reforzado mediante una participación del GREGE, especialmente cuando estén afectados muchos Estados miembros. **La Comisión, además de mantener sus actuales poderes sobre estas exenciones, también tiene intención de modificar la Directiva del gas a fin de crear un marco comunitario conforme a los mecanismos indicados en el apartado 2.2.2 para la exención de los nuevos gasoductos que afecten a más de dos Estados miembros. Asimismo, estudiará la conveniencia de preparar nuevas orientaciones para todas las exenciones, lo cual dará una mayor seguridad a los posibles inversores.**

2.6 Cuestiones relacionadas con los particulares y los pequeños clientes comerciales

A partir de 2007 todos los clientes de los sectores del gas y la electricidad tendrán derecho a cambiar de suministrador, dándose de baja de las empresas históricas. Para que esta fase final culmine con éxito, tienen que resolverse algunos problemas que todavía subsisten. Los análisis de países muestra que hay varios Estados miembros donde la preparación para la plena apertura del mercado en 2007 está poco avanzada, mientras que la investigación sectorial ha confirmado también la existencia de obstáculos significativos al nivel de la distribución.

2.6.1 La separación de los Gestores de Redes de Distribución (GRD),

La plena apertura del mercado exige que las empresas de distribución aseguren un acceso equitativo a las redes, un procedimiento factible para el cambio de suministrador y la confidencialidad en el tratamiento de la información. Sin embargo, la investigación sectorial y los análisis de países efectuados por la Comisión muestran que, a menudo, no se dan estas condiciones. Subsiste la preocupación sobre la incidencia de las subvenciones cruzadas y la discriminación en el tratamiento de la información, y sigue habiendo problemas con los procedimientos para el cambio de compañía y con el perfil de la carga, incluida la interacción con las reglas de equilibrio.

Muchas de estas dificultades se remontan a una insuficiente separación entre las compañías propietarias de las redes y las empresas suministradoras. En virtud de las actuales directivas, los GRD por encima del límite de 100 000 clientes tienen el mismo régimen de separación que los GRT. Varios Estados miembros no han llevado a la práctica la separación funcional, a pesar de que era obligatoria a partir de 2004. Por otra parte, la separación jurídica de los Gestores de Redes de Distribución (GRD) es obligatoria desde julio de 2007. **La Comisión continuará entablando acciones legales contra los Estados miembros con insuficiencias en las normas que regulan a los Gestores de Redes de Distribución (GRD).**

Además, algunos participantes en el mercado aducen que las Directivas vigentes no permiten controlar suficientemente la observancia de las normas al nivel de los Estados miembros. El GREGE ya ha preparado una recomendación sobre las mejores prácticas para el cambio de compañía, que tiene que hacerse cumplir. **La Comisión, por tanto, piensa reforzar los poderes de los reguladores a fin de asegurar el cumplimiento de la separación funcional.**

Por otro lado, los GRD con menos de 100 000 clientes están actualmente excluidos de las obligaciones básicas sobre separación de las actuales Directivas del gas y la electricidad. Razón por la cual es bastante improbable que, sin una reglamentación más estricta, otros posibles usuarios consigan un acceso equitativo a las redes. **Por eso, la Comisión revisará la idoneidad del límite de 100 000.**

2.6.2 *El segmento de mercado de los consumidores domésticos: la protección del consumidor y la indigencia energética*

La experiencia hasta la fecha ha demostrado que los precios de la energía al por mayor sufren una variabilidad considerable, lo cual plantea la cuestión de si los clientes finales, incluidos los más vulnerables, deben estar expuestos a estas fluctuaciones. Las Directivas del gas y la electricidad exigen que se establezcan unas salvaguardias que protejan a los consumidores e incluyen el concepto de servicio universal para la electricidad. Finalmente, los anexos de las Directivas disponen que los consumidores también tienen derecho a condiciones contractuales transparentes, a un mecanismo de resolución de conflictos, a cambiar de suministrador sin cargo alguno y a la protección contra las ventas desleales.

Sin energía no se puede vivir en el entorno económico y social de hoy en día. La electricidad es esencial para la vida diaria de los ciudadanos. Además, a menudo condiciona la disponibilidad de muchos servicios esenciales. Las familias con una renta más baja gastan proporcionalmente más en energía que aquellas con una renta superior. Además, las familias de las zonas rurales gastan proporcionalmente más en energía que las de zonas urbanas. Para la gran mayoría de los ciudadanos de la UE, el acceso a los servicios de abastecimiento de electricidad es satisfactorio. Así lo muestran los datos más recientes de una encuesta del Eurobarómetro y un estudio sobre la satisfacción del consumidor³⁴. La puntuación media de la satisfacción del consumidor a nivel de la UE es de 7,6 (en una escala de 1 a 10)³⁵.

La Comisión considera que en toda la Unión Europea debe existir el nivel más alto posible de servicio público. Los cambios que están teniendo lugar en el mercado europeo de la energía tienen que proteger plenamente los derechos de los ciudadanos a ser abastecidos de suficiente electricidad para satisfacer sus necesidades básicas a unos precios razonables, transparentes y fácil y claramente comparables. También pueden tomarse medidas especiales para asegurar la protección de los ciudadanos más vulnerables, especialmente en lo que se refiere a la indigencia en combustibles. Finalmente las directivas del gas y la electricidad consagran la protección contra las prácticas de ventas desleales y el derecho de los ciudadanos a disponer de la información necesaria para elegir suministrador y, en su caso, para cambiarlo.

Estas disposiciones deben aplicarse a nivel nacional con transparencia y sin discriminación, y no deben impedir la apertura del mercado interior de la energía en beneficio de todos los consumidores en 2007. La existencia de unas obligaciones de servicio público universales y bien precisas, incluida una regulación de precios proporcionada, tiene que seguir siendo parte integrante del proceso de apertura del mercado. El consumo de energía es relativamente inelástico. A menudo los consumidores reaccionan a las fluctuaciones de precios mediante la

³⁴ Encuesta del Eurobarómetro 2006 sobre la satisfacción del consumidor con respecto a los servicios de interés general (EU 25) y estudio sobre la satisfacción del consumidor del IPSOS (2006), de próxima publicación.

³⁵ El acceso a la electricidad es difícil para el 4% de los consumidores. Casi todos los ciudadanos europeos que tienen acceso a la electricidad la usan de manera efectiva. Del 72% de los consumidores europeos que tienen acceso a gas canalizado, el 74% lo utilizan. Entre 2004 y 2006, la asequibilidad de la electricidad ha permanecido relativamente constante, excepto en el caso de Grecia e Italia (tendencia ascendente) y de Malta (fuerte descenso). El 66% de los ciudadanos europeos dice que los precios de los servicios eléctricos son asequibles, mientras que para el 16% los precios no son asequibles y el 15% considera que son excesivos. Sólo algunos consumidores han presentado quejas en relación con el abastecimiento de gas y electricidad (6% en el caso del electricidad y 5% en el del gas). Por término medio, el 62% de los consumidores comunitarios piensa que sus intereses están bien protegidos. En algunos grandes países (Alemania, Italia y España) esta proporción es inferior al 50%.

inversión en nuevo equipo que ayude a reducir el consumo. Sin embargo, muchos Estados miembros han mantenido controles más generales sobre las tarifas de abastecimiento al por menor. Aunque los controles de precios impiden que se den señales adecuadas sobre precios a los clientes con respecto a los costes futuros, una reglamentación de precios enfocada de manera precisa puede resultar necesaria para proteger a los consumidores en determinadas circunstancias concretas, por ejemplo, en el periodo de transición hacia una competencia efectiva. Estos controles deben ser equilibrados de manera que no impidan la apertura del mercado, no creen discriminaciones entre suministradores de energía comunitarios, no refuercen el falseamiento de la competencia ni restrinjan la reventa.

La liberalización puede ir acompañada de estrategias de venta y comercialización agresivas y engañosas, que las compañías utilizan para presionar a los consumidores a cambiar de suministrador. La Directiva sobre prácticas comerciales desleales establece un marco sólido para afrontar estos problemas³⁶.

No se dispone en este momento de una descripción clara de las medidas nacionales que han adoptado los Estados miembros para trasponer las directivas sobre energía en lo que respecta a las normas acerca de los consumidores. Los datos disponibles indican que los Estados miembros han recurrido más bien poco a imponer unas obligaciones de servicio público precisas para tratar el problema de los consumidores vulnerables. En efecto, sólo la mitad de los Estados miembros han intentado, al menos, definir a este grupo y sólo cinco tienen algún tipo de tarifa social. Hay también diferencias sustanciales en cuanto a indemnizaciones por interrupciones de suministro (sólo ocho Estados miembros tienen sistemas de reembolso) y códigos de conducta sobre transparencia de precios y condiciones contractuales.

Por lo tanto, la Comisión evaluará la legislación nacional al respecto, así como su impacto en los operadores y en los consumidores domésticos. Asimismo, orientará respecto a la concordancia entre las medidas nacionales y el derecho comunitario, especialmente mediante los procedimientos de infracción.

Por otra parte, mantendrá bajo constante supervisión los mercados minoristas para evaluar los efectos de la liberalización en los consumidores domésticos, con miras a aumentar la confianza de los consumidores en el mercado de la energía y limitar el riesgo de manipulación del mercado.

Finalmente, la Comisión lanzará una importante campaña de información y sensibilización en el período previo a la apertura del mercado en julio del 2007. Además piensa preparar una Carta de los Consumidores de Energía para (i) afrontar la indigencia en combustibles, (ii) mejorar el nivel mínimo de información facilitada a los ciudadanos para ayudarlos a elegir entre suministradores y opciones de suministro, (iii) reducir los trámites burocráticos cuando los consumidores cambien de suministrador y (iv) proteger a los consumidores contra prácticas de venta desleales en cumplimiento de las directivas comunitarias correspondientes.

³⁶ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO L 149 de 11.6.2005, p. 22-39), aplicable a partir del 12 de diciembre de 2007.

2.6.3 Frecuencia de la lectura de contadores

Algunos problemas del mercado mayorista pueden provenir de una insuficiente elasticidad de la demanda. Por ejemplo, la volatilidad de los precios al por mayor se debe en parte a que los pequeños clientes están aislados de los movimientos de los precios al por mayor a corto plazo, lo cual hace que estos sean más variables. Incluso cuando los precios están completamente exentos de controles, la medición poco frecuente del consumo impide cualquier tipo de respuesta de la demanda en el caso de algunos clientes.

Un uso más extendido de los contadores inteligentes reforzaría la competencia y contribuiría también a alcanzar otros objetivos políticos en este campo, tales como la eficiencia energética y la seguridad de abastecimiento, fomentando, al mismo tiempo, la innovación en la prestación de servicios energéticos. Estos contadores son beneficiosos también para los consumidores al permitir lecturas más frecuentes, dándoles así oportunidad de que modifiquen sus pautas de consumo. La Directiva 2006/32 sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos ya dispone que los Estados miembros deben recurrir a los contadores inteligentes para alcanzar objetivos de eficiencia energética. **La Comisión estudiará si se requieren nuevas actuaciones concretas en este campo.**

3 CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS

Las observaciones anteriores constituyen las principales conclusiones de la Comisión respecto a la experiencia obtenida en los últimos siete años en la construcción de un mercado competitivo del gas y la electricidad. Esta iniciativa ha sido un éxito con matices. Aunque se han conseguido algunos resultados positivos, las conclusiones de la investigación sectorial y los análisis de países, que han dado a la Comisión una visión precisa del estado actual del proceso de liberalización, muestran que, a pesar de deficiencias significativas, se han registrado algunos avances y que pueden obtenerse otros beneficios considerables.

La Comisión estima que un mercado integrado competitivo sigue siendo la única manera de asegurar un futuro energético seguro y sostenible para Europa, basado en un mercado del gas y la electricidad coherente de 500 millones de consumidores, operando todos dentro de un mismo marco regulador y de competencia.

Asimismo, considera que ha llegado el momento de estudiar las opciones posibles para dar un nuevo salto, que sería el paso final hacia un mercado del gas y la electricidad plenamente funcional a nivel europeo. Estas opciones se presentan en los apartados 2.1-2.6 anteriores.

La Comisión ya ha iniciado un procedimiento de evaluación de impacto a fin de definir los métodos más adecuados para llevar a la práctica estas intenciones, ejercicio que concluirá hacia finales de 2007. Además, preparará otra Comunicación con propuestas formales detalladas al Consejo y al Parlamento Europeo.

Asimismo, llama al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo a confirmar que los objetivos clave que deben perseguirse en la construcción del mercado interior de la energía son los definidos por la Comisión y a apoyar su propósito de presentar nuevas medidas que aseguren su consecución.