



Bruselas, 15.11.2012
COM(2012) 663 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía

{SWD(2012) 367 final}
{SWD(2012) 368 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea necesita un mercado interior de la energía competitivo, integrado y fluido, que conforme una espina dorsal sólida para la transmisión de gas y electricidad a todos los lugares en los que se requieran. Con vistas a hacer frente a los desafíos derivados del abastecimiento energético y del cambio climático en Europa y asegurar el suministro de energía a precios asequibles para los hogares y las empresas, la UE debe garantizar que el mercado interior de la energía europeo pueda funcionar con eficiencia y flexibilidad. Pese a que, en los últimos años, se han mejorado considerablemente las condiciones de funcionamiento del mercado de la energía, es necesario seguir trabajando para reforzar la integración de los mercados, consolidar la competencia y responder a los nuevos desafíos. Tal como se pone de relieve en la Hoja de Ruta de la Energía para 2050¹ de la Comisión, la plena integración de las redes y los sistemas energéticos europeos y la apertura de los mercados de la energía son esenciales para la transición a una economía hipocarbónica y el mantenimiento de la seguridad de abastecimiento al coste más bajo posible.

Si no introducimos cambios importantes en la forma de funcionamiento del mercado de la energía, nos encontraremos con un sistema energético europeo menos fiable y más costoso, una disminución de la competitividad y la riqueza en la UE, y escasos avances en el proceso de reducción de las emisiones de carbono (descarbonización). Para modificar estas tendencias, necesitamos invertir urgentemente en infraestructuras de producción, transporte y distribución, así como en el almacenamiento. Los sistemas energéticos existentes deben modernizarse, lo que conlleva un coste estimado de un billón de euros². Asimismo, hemos de fomentar más medidas de eficiencia, estimular la competencia leal y proporcionar a los consumidores los medios para desempeñar un papel activo y hacer valer plenamente sus derechos y posibilidades de elección.

En consecuencia, los Jefes de Estado o de Gobierno europeos fijaron un plazo claro para la plena realización del mercado interior de la energía, esto es, 2014. El mercado interior de la energía no es un fin en sí mismo, sino un instrumento clave para ofrecer a los ciudadanos de la UE aquello a lo que más aspiran: crecimiento económico, empleo, la seguridad de ver satisfechas sus necesidades básicas a un precio asequible y competitivo, y un uso sostenible de recursos limitados.

De aquí a 2014, debe implementarse íntegramente la legislación vigente, lo que incluye establecer las normas técnicas esenciales a escala de la UE y proporcionar a los reguladores los instrumentos y recursos necesarios para hacer cumplir eficazmente la normativa. Los mercados transfronterizos del gas y la electricidad deben ser operativos en cualquier parte de

¹ COM(2011) 885.

² COM(2011) 658 final.

la UE y la aplicación de planes para completar, modernizar y perfeccionar las redes de la UE debe hallarse en una fase avanzada. Solo en ese momento podrán los consumidores empezar a cosechar verdaderamente los frutos del mercado interior de la energía.

En su situación actual, la UE no está en vías de cumplir el plazo fijado. Aparte de la lentitud que demuestran a la hora de adaptar su legislación nacional y crear mercados plenamente competitivos con la implicación de los consumidores, los Estados miembros necesitan también dejar atrás las políticas introspectivas o inspiradas por los intereses nacionales y resistir a sus llamadas. Estas tendencias impiden que el mercado interior funcione eficazmente y amenazan, incluso, con destruir los progresos que hemos realizado en el camino hacia el mercado interior de la energía. Por el contrario, poner en común las políticas de los Estados miembros en el ámbito de la energía y crear sistemas energéticos eficientes y seguros que trasciendan las fronteras nacionales conllevan un claro valor añadido.

La presente Comunicación reitera los beneficios que supone la integración de los mercados de la energía europeos y expone posibles formas de garantizar que el mercado desarrolle cuanto antes su potencial y responda a las necesidades y expectativas de los ciudadanos y las empresas de la UE. Atendiendo a su importancia de cara a la profundización del mercado único, esta iniciativa ha sido identificada como una de las doce medidas prioritarias de la Comunicación *Acta del Mercado Único II – Juntos por un nuevo crecimiento*³.

2. LAS VENTAJAS DE UNOS MERCADOS DE LA ENERGÍA ABIERTOS, INTEGRADOS Y FLEXIBLES

Tanto los gobiernos nacionales como las empresas y los particulares deben tener el convencimiento de que el mercado interior es su mejor opción. Este no es el caso en la actualidad. El mercado de la producción de energía sigue estando muy concentrado. En ocho Estados miembros, el operador histórico aún controla más del 80 % de la generación de electricidad. En un mercado de la energía que funcione correctamente y que gestione óptimamente los costes de las externalidades, las inversiones realizadas en la producción deberían venir determinadas por consideraciones relativas al mercado y no por las subvenciones. De manera general, se considera que los mercados de la energía no son transparentes o suficientemente abiertos para los nuevos operadores, incluidos los proveedores de servicios del lado de la demanda. No se están realizando inversiones económicamente racionales en eficiencia energética, o al menos no las suficientes. El nivel de satisfacción de los consumidores es bajo, incluso en los Estados miembros que cuentan hoy en día con mercados de la energía relativamente competitivos.

A pesar de todo, el mercado interior de la energía ha reportado ya ventajas indiscutibles y los potenciales beneficios son más atractivos que nunca.

2.1. Son ya muchos los logros

Más posibilidades de elección y flexibilidad para los consumidores

Al menos catorce empresas europeas de electricidad o gas operan en la actualidad en más de un Estado miembro y, en veinte Estados miembros, hay más de tres grandes proveedores de

³ COM(2012) 573 final.

electricidad⁴. Incluso los hogares y las pequeñas empresas pueden ahora elegir entre diversos proveedores en dos tercios de los Estados miembros.

Las herramientas de comparación de precios han ayudado a los consumidores a hallar ofertas más interesantes. La percepción de las ventajas que puede suponer un cambio de proveedor ha dado lugar a que un elevado porcentaje de usuarios así lo haga en una serie de Estados miembros, como Suecia, el Reino Unido, Irlanda, Bélgica o Chequia⁵.

Una fijación de precios más competitiva

La apertura del mercado, el mayor volumen de comercio transfronterizo y la integración del mercado⁶, unidos a una competencia más intensa, condiciones todas ellas promovidas por la legislación de la UE y la aplicación rigurosa de las normas sobre competencia y ayudas estatales, contribuyen a mantener los precios de la energía bajo control⁷, ayudando a mantener el empleo en el sector manufacturero de la UE y beneficiando a todos los consumidores.

Con todo, la factura pagada por los consumidores no comprende solamente el componente de energía, por lo que ese efecto sobre los precios resulta menos visible. Los gastos cobrados por las redes de transporte y distribución representan una parte sustancial de la factura total, al igual que los impuestos y gravámenes⁸. Estos gastos, impuestos y gravámenes no siempre se distribuyen uniformemente entre todos los grupos de clientes, sobrecargando particularmente las facturas de los consumidores particulares. Todas estas cargas se determinan a nivel de los Estados miembros y dependen de las políticas nacionales⁹. En algunos Estados miembros, los impuestos y gravámenes constituyen cerca del 50 % de la factura energética final¹⁰. En la EU-15, los impuestos incluidos en la factura final de los clientes residenciales aumentaron, por término medio, del 22 % en 1998 al 28 % en 2010¹¹.

⁴ Véase también el cuadro 12 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado *Energy Markets in the European Union in 2011*, en lo sucesivo denominado «documento de trabajo 1».

⁵ Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo, Comisión Europea, DG SANCO, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms7_en.htm, *The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union*, estudio realizado por cuenta de la Comisión Europea, DG SANCO, 2010 (en lo sucesivo denominado «estudio sobre los mercados minoristas de la electricidad»).
http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf.

⁶ Véase el documento de trabajo 1, página 47.

⁷ Mientras que, en los últimos años, los precios de las materias primas energéticas han aumentado anualmente un 14 %, en el caso del petróleo crudo, casi un 10 % en el del gas y un 8 % en el del carbón, los precios al por mayor de la electricidad en la UE han aumentado mucho menos, a saber, un 3,4 %. Véase el documento de trabajo 1, cuadro 29.

⁸ Estos se utilizan, entre otras cosas, para reflejar las externalidades medioambientales del uso energético, tal como recomienda la Comisión en sus Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento 2011 y 2012 [COM(2011) 11 final, COM(2011) 815 final] y tal como propugnan asimismo las conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 10/1/11 REV1), con vistas a desplazar la presión fiscal del trabajo hacia el consumo y la contaminación medioambiental, en particular, atendiendo debidamente a la competitividad de la industria de la UE y los precios al consumo. No obstante, también pueden servir para aumentar los ingresos.

⁹ Para más información sobre estos elementos en los distintos Estados miembros, véase el documento de trabajo 1, parte 3.

¹⁰ Véase el documento de trabajo 1, parte 2, figura 33.

¹¹ Véase el estudio titulado *Price developments on the EU retail markets for electricity and gas 1998 – 2011*, página 2, http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/analysis_retail.pdf. Sin embargo, el porcentaje medio que corresponde a los impuestos medioambientales en el total de ingresos fiscales

Mercados mayoristas más líquidos y transparentes

La liquidez y la transparencia de los mercados de negociación de la electricidad han mejorado gradualmente como consecuencia del «acoplamiento de mercados» entre Estados miembros¹². El acoplamiento de mercados se ha extendido de forma continua desde el noroeste de la UE hacia otras regiones. Actualmente, están «acoplados» los mercados de diecisiete Estados miembros. La creación del mercado All-Island en Irlanda en 2007 supuso también una contribución positiva a la construcción del mercado interior de la electricidad. Este proceso ha dado lugar a un mayor volumen de comercio transfronterizo y una mayor convergencia de precios¹³. La transparencia se ve intensificada también como consecuencia del Reglamento sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía, adoptado en 2011¹⁴.

Con un volumen de negociación en constante aumento entre compañías de gas, el crecimiento de las plataformas de negociación del gas («centros de gas») alcanzó cotas impresionantes entre 2003 y 2011, al multiplicarse por diez. Los mercados de la UE con centros líquidos de gas han podido sacar mayor provecho de su exposición a la competencia dentro del sector gasístico, incluidos los mercados mundiales del GNL, en los que han incidido hechos acaecidos fuera de la UE, como, por ejemplo, la denominada «revolución del gas de esquisto» en Estados Unidos. El marcado contraste entre los efectos beneficiosos que ello ha tenido sobre los precios mayoristas del gas en mercados líquidos y competitivos de la UE, en comparación con mercados menos líquidos y competitivos, es sorprendente¹⁵.

Mayor seguridad de abastecimiento

La mayor liquidez de los mercados mayoristas también ha reforzado la seguridad del abastecimiento en la UE. En el sector del gas, el número de países que constituyen importantes proveedores para Europa ha aumentado de 14 a 23 entre 2000 y 2010. El efecto sobre la seguridad de abastecimiento queda patente en la situación observada a principios de febrero de 2012, cuando una demanda de gas y electricidad excepcionalmente elevada, a raíz de un tiempo extremadamente frío, coincidió con reducidas importaciones de gas. Las señales enviadas por los precios a corto plazo en los diferentes centros de gas y bolsas de electricidad de la parte occidental de la UE canalizaron el gas hacia los lugares donde era más necesario y garantizaron el aprovechamiento de toda la capacidad disponible de generación de electricidad, manteniendo inalterado el abastecimiento de energía de los consumidores finales.

Más coordinación y transparencia en las relaciones con terceros países

La UE y sus Estados miembros han reconocido la necesidad de esforzarse más por coordinar sus relaciones exteriores en materia de energía¹⁶, en particular frente a países productores, de

dentro de la UE disminuye. *Taxation trends in the European Union*, edición de 2011: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-11-001/EN/KS-DU-11-001-EN.PDF.

¹² El acoplamiento de mercados optimiza la capacidad de interconexión y garantiza el flujo de electricidad a partir de las zonas de bajo precio hacia las zonas de alto precio mediante la vinculación automática de compradores y vendedores a ambos lados de una frontera.

¹³ La Comisión se mantiene atenta para asegurarse de que las bolsas de electricidad no incurren en prácticas anticompetitivas, paralelamente a su necesaria cooperación en los proyectos de acoplamiento de mercados.

¹⁴ DO L 326 de 8.12.2011, p. 1.

¹⁵ Véase el mapa 1 en la página 31 del documento de trabajo 1.

¹⁶ Decisión n° 994/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos

tránsito y consumidores¹⁷. La UE tiene así mayor peso en las relaciones comerciales en el ámbito de la energía.

A iniciativa de la Unión, las ventajas que supone aplicar las normas del mercado interior de la energía de la UE se han hecho extensivas a los países de los Balcanes Occidentales y los países vecinos, en especial a través del acuerdo por el que se establece la Comunidad de la Energía¹⁸. La Comunidad de la Energía puede y debe ampliarse para establecer un mercado de la energía en constante expansión que trascienda de las fronteras de la UE. El comercio de energía en mercados que funcionen correctamente aporta beneficios indiscutibles a la UE, a la Comunidad de la Energía y a otros países vecinos. Dichos mercados crean valor tanto para los países importadores como para los exportadores y hacen posible la utilización complementaria de los recursos naturales en distintas regiones. La UE presta asistencia y apoyo a los países de la Comunidad de la Energía a la hora de enfrentarse a los retos que supone aplicar las normas del mercado interior de la energía.

También se ha progresado de manera significativa en la definición común, con los países del sur del Mediterráneo, de buenas prácticas de regulación y normas técnicas basadas en los principios del mercado interior de la energía, abriendo el camino para la incorporación al mercado interior de la energía de flujos significativos de electricidad generada a partir de fuentes renovables y para el desarrollo de proyectos de infraestructura conjuntos en el marco de la política europea de vecindad.

2.2. Otros beneficios aún por cosechar

Además de los beneficios reseñados, se espera que los trabajos en curso en ciertas áreas den fruto en breve.

Más posibilidades de control de sus costes energéticos para los consumidores

Es probable que los precios de la energía sigan aumentando en el futuro, debido, entre otras cosas, a la incesante demanda mundial de combustibles, así como a las inversiones necesarias para mantener y modernizar los sistemas energéticos de la UE que están quedando desfasados¹⁹. Sin embargo, el mercado interior de la energía puede garantizar que las inversiones se realicen con la mayor eficacia de costes y que la factura antes de impuestos para los hogares y la industria se mantenga bajo control, merced a la presión de la competencia sobre los proveedores. Las estimaciones indican que, en la actualidad, los consumidores de la UE podrían ya ahorrar hasta 13 000 millones de euros al año si optasen por pasarse a la tarifa de electricidad más barata disponible²⁰. Este potencial está por ahora en gran parte desaprovechado, ya que muchos consumidores aún no son totalmente conscientes

intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía, DO L 299 de 27.10.2012, p. 13. Véase también COM(2012) 218 final.

¹⁷ Los reguladores nacionales europeos coordinan sus trabajos sobre cuestiones internacionales a través del Consejo de Reguladores de Energía Europeos (CEER).

¹⁸ El acuerdo se firmó en 2005 y son miembros los países de los Balcanes Occidentales, Ucrania y Moldavia; Noruega, Turquía, Armenia y Georgia participan como observadores.

¹⁹ Véase la Comunicación de la Comisión *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, páginas 2, 5, 6 y 7. La descarbonización del sistema energético no tendría un coste mayor que una continuación de las políticas actuales.

²⁰ Estudio sobre el funcionamiento de los mercados minoristas de la electricidad.

de las oportunidades que ofrece el mercado o no se hallan todavía en condiciones de aprovecharlas por completo²¹.

Un mejor control del consumo a través de las tecnologías inteligentes

Los nuevos servicios energéticos abiertos a nuevos agentes y los incentivos del mercado pueden ayudar a los consumidores a gestionar mejor sus facturas, permitiéndoles consumir energía con una mayor eficiencia de costes y producir más fácilmente su propia electricidad.

Esta tendencia se verá propiciada por nuevos avances técnicos. Además de facilitar la microgeneración por parte de los consumidores, los sistemas de medición inteligente pueden contribuir a reducir el consumo energético de los hogares. Por otra parte, los sistemas de medición inteligente permiten ajustar el consumo de electricidad en tiempo real en respuesta a las fluctuaciones de los precios del mercado, lo que no solo reduce los costes de energía de los hogares en un 13 %, según se ha demostrado, sino que puede generar un ahorro aún mayor en conjunción con la domótica²².

La nueva Directiva sobre eficiencia energética, que incluye disposiciones sobre la generación distribuida y la respuesta de la demanda²³, contribuirá a que el mercado evolucione en esa dirección. La cooperación entre empresas de servicios públicos (en particular, de energía y telecomunicaciones) puede garantizar la eficacia de costes de las correspondientes inversiones²⁴.

Una competencia más intensa como resultado de un mejor acceso a las redes de transporte

No basta simplemente con haber implantado las redes de transporte, es igualmente importante que todos los agentes del mercado puedan hacer uso de ellas. Esta es la conclusión a la que llegó la Comisión en su investigación sectorial sobre el funcionamiento de los mercados de la energía en 2007²⁵.

La falta de un acceso abierto y no discriminatorio a la infraestructura de transporte ha impedido que los nuevos operadores puedan competir lealmente en el mercado. Las normas de la UE obligan ya a los Estados miembros a separar (desagregar) las actividades de transporte y suministro²⁶. El sector ha visto aparecer una nueva rama enfocada exclusivamente al transporte y de proyección cada vez más transfronteriza. Las redes europeas de GRT (ENTSO-E y ENTSOG) y la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) desempeñan un importante papel a la hora de garantizar que la infraestructura existente se utilice de forma más eficiente, y que la nueva infraestructura se planifique y desarrolle de manera óptima, con una perspectiva europea, y no centrada en la empresa, utilizando las mejores tecnologías disponibles. Será necesario seguir vigilando que

²¹ En toda la UE, la concienciación entre los consumidores es escasa, puesto que solo uno de cada tres consumidores compara las ofertas; véase el estudio sobre los mercados minoristas de la electricidad.

²² Estudio Vaasaett, *Empower Demand*, <http://www.esmig.eu/press/filestor/empower-demand-report.pdf>

²³ COM(2011) 370.

²⁴ Consulta pública de la DG CNECT:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/doc/library/public_consult/cost_reduction_hsi?cost_reduction.pdf.

²⁵ COM(2006) 851 final.

²⁶ Hasta la fecha, de los noventa y nueve gestores de redes de transporte (GRT) que requieren una certificación, la Comisión ha recibido proyectos de decisiones de certificación referentes a más de cuarenta de ellos en trece Estados miembros. En relación con dieciocho de estos GRT, debe certificarse la separación de propiedad.

se cumplan rigurosamente las disposiciones de desagregación y las normas de competencia para garantizar un acceso efectivo a la infraestructura de transporte en toda la UE.

Utilización más eficiente y desarrollo de las redes

La eficiencia de las redes puede seguir mejorando mediante normas técnicas paneuropeas (directrices y códigos vinculantes). Los proveedores y los usuarios deben disfrutar de un acceso más fácil a la infraestructura y beneficiarse de menores costes de transacción en los intercambios transfronterizos. En lo que respecta al gas, nuevas normas de gestión de la congestión y una asignación transparente de capacidades en los gasoductos pueden eliminar los obstáculos de acceso a la red. En el sector de la electricidad, cabe esperar que nuevas normas técnicas, por ejemplo, sobre los mercados transfronterizos de ajustes y los mercados intradiarios líquidos²⁷, unidas a redes inteligentes, ayudarán a mejorar la flexibilidad del sistema y la integración a gran escala de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables, así como la participación de los recursos ligados a la respuesta de la demanda paralelamente a la generación. Los productores de energía renovable podrán así participar de lleno en un mercado verdaderamente competitivo y asumir de forma progresiva las mismas responsabilidades que los productores convencionales, en particular por lo que respecta a los ajustes.

3. APROVECHAR AL MÁXIMO EL MERCADO INTERIOR DE LA ENERGÍA

Si bien las ventajas de un mercado interior de la energía que funciona bien van haciéndose progresivamente visibles, es preciso hacer frente con urgencia a una serie de desafíos para poder desarrollar por completo el mercado interior de la energía de aquí a 2014. Si no se toman medidas, la transición hacia sistemas sostenibles, innovadores, hipocarbónicos y energéticamente eficientes en 2020 y más allá podría verse comprometida, y las inversiones que tan urgentemente se requieren podrían no estar garantizadas al coste más bajo posible o, incluso, no estarlo en absoluto.

3.1. El desafío de la aplicación

3.1.1. Aplicación del tercer paquete energético

La arquitectura del mercado interior de la energía está clara. Se ha establecido en el tercer paquete energético²⁸ y en legislación complementaria²⁹. Los cimientos están puestos, pero sin una aplicación efectiva el mercado interior de la energía no puede funcionar³⁰. Los retrasos en

²⁷ Los mercados intradiarios y de ajustes permitirán a los participantes en el mercado (incluidos los consumidores) adaptar su producción y consumo en respuesta a la evolución de las circunstancias, en particular a los precios. Se requieren mercados intradiarios líquidos a fin de posibilitar las adaptaciones de la programación de oferta y demanda sobre una base horaria, lo cual no es aún una realidad en toda Europa. Los mercados de ajustes transfronterizos contribuirán a evitar gastos innecesarios relacionados con la contratación estrictamente nacional de servicios de ajustes. Gracias a estas disposiciones, la casación de la oferta con la demanda en cualquier intervalo de tiempo se llevará a cabo a escala transfronteriza.

²⁸ Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, Reglamentos (CE) n° 713/2009, 714/2009 y 715/2009.

²⁹ En particular, el Reglamento (UE) n° 994/2010, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo, el Reglamento sobre la transparencia e integridad de los mercados mayoristas en el sector de la energía, y el Reglamento propuesto relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía.

³⁰ La política de la Comisión de cara a la aplicación del tercer paquete energético se expone en la Comunicación *Mejorar la gobernanza del mercado único*, COM(2012) 259 final. Refiriéndose a esta

la aplicación perjudican a todos los agentes y, por tanto, no son aceptables, ni en lo que respecta a las disposiciones sobre la apertura del mercado ni en lo referente a aquellas que están destinadas a garantizar la capacitación y la protección efectivas de los consumidores.

La Comisión está instruyendo, con carácter prioritario, procedimientos de infracción contra los Estados miembros que aún no han transpuesto completamente las Directivas del tercer paquete energético o que no lo han hecho de manera correcta³¹. La Comisión tiene previsto presentar actualizaciones periódicas del estado de aplicación de la legislación sobre el mercado interior de la energía en los distintos Estados miembros y de la situación de los procedimientos de infracción.

La Comisión, con ayuda del CEER, facilitará el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros sobre cuestiones fundamentales relacionadas con los consumidores, entre las que cabe incluir las herramientas de comparación de precios, la tarificación y facturación transparentes y el desarrollo del concepto de consumidores vulnerables.

Se insta a los reguladores nacionales de la energía a difundir información entre los consumidores. Antes de que finalice 2012, la Comisión proporcionará, a través de internet, asesoramiento sobre los derechos de los consumidores de energía y sobre las fuentes de información y protección de los mismos en los mercados de la energía de los diversos Estados miembros.

3.1.2. Garantizar condiciones de plena competencia

Los reguladores de la energía y las autoridades de competencia, a nivel nacional y de la UE, deben actuar con determinación para garantizar que todas las empresas presentes en el mercado reciban el mismo trato y que se instauren y mantengan condiciones de plena competencia³². La Comisión hará cumplir activamente las normas de competencia.

Esto es importante, en particular, cuando las ventajas heredadas del pasado de los operadores históricos actúan como barreras, impidiendo la entrada de nuevos operadores. La Comisión seguirá haciendo cumplir las normas sobre acuerdos restrictivos entre empresas y ayudas estatales en el sector de la energía, para garantizar que aquellos obstáculos que la normativa haya erradicado no vuelvan a restablecerse como consecuencia de actuaciones de empresas o autoridades públicas que puedan falsear el mercado.

Comunicación, el Consejo Europeo, en su reunión de octubre de 2012, instó a los Estados miembros a tomar medidas urgentes. El seguimiento de dicha política se realizará, entre otras cosas, en el contexto del Semestre Europeo.

³¹ Véase el documento de trabajo 1, página 4. Desde septiembre de 2011, la Comisión ha incoado diecinueve procedimientos de infracción por la no transposición de la Directiva 2009/72/CE y otros diecinueve procedimientos por la no transposición de la Directiva 2009/73/CE. A 24 de octubre de 2012, solo se han archivado doce casos y el resto de los procedimientos siguen su curso. Ello debe entenderse sin perjuicio del derecho de la Comisión a incoar con posterioridad un procedimiento por la posible falta de transposición de determinadas disposiciones, en el supuesto de que se detecten deficiencias, por ejemplo en el contexto de una comprobación de conformidad (todas las notificaciones recibidas de medidas nacionales de transposición se someten a examen para comprobar su conformidad con la legislación de la UE).

³² La aplicación de la normativa de competencia contribuye, según se ha demostrado, a establecer condiciones equitativas en el sector de la generación de electricidad; véase, por ejemplo, el procedimiento por acuerdos anticompetitivos contra E.ON (2008), el procedimiento de concentración GDF Suez/International Power (2011) y, en el sector del abastecimiento de gas, los casos RWE (2009) y ENI (2010).

La Comisión apremiará a las autoridades públicas para que garanticen que las concesiones, por ejemplo, con vistas a instalaciones de generación de energía hidráulica, a instalaciones de almacenamiento o a la explotación de redes de distribución, se adjudiquen respetando rigurosamente los principios del Tratado y la legislación derivada de la UE. La forma más adecuada de hacerlo consistiría en sacar a concurso dichas concesiones en condiciones no discriminatorias, recurriendo a instrumentos abiertos tales como subastas. La Comisión se propone evaluar la idoneidad de las medidas normativas vigentes para alcanzar este objetivo.

También son importantes las condiciones de plena competencia entre las empresas de la UE y las de terceros países. Las normas del mercado interior y el comercio a través de bolsas eléctricas líquidas abren el mercado energético de la UE a los operadores de terceros países. Una vez establecidos en la UE, estos operadores de terceros países tienen los mismos derechos y obligaciones que los operadores europeos. La ausencia de restricciones a la importación o de derechos sobre las importaciones de gas y electricidad convierte al mercado europeo en uno de los mercados de energía más abiertos del mundo y en un buen ejemplo para seguir facilitando el comercio energético en todo el mundo. La política comercial de la UE está orientada a asegurar que las empresas de la UE puedan competir en igualdad de condiciones fuera de su territorio, en los mercados de origen de sus competidores. Con sus 500 millones de consumidores, el mercado interior de la energía confiere a la UE y a sus empresas un peso significativo en el comercio internacional.

3.1.3. Colmar la brecha entre los Estados miembros

Para que la UE pueda desarrollar un mercado único del gas y la electricidad, es preciso que ninguna región o Estado miembro queden rezagados. Ocurre, sin embargo, que el desarrollo de los mercados de la energía es, en términos económicos, muy divergente entre unos países y otros³³, tal como se desprende, por ejemplo, de la comparación entre los mercados del gas en el noroeste de la UE y los de la parte oriental de la UE.

La Comisión y la ACER promoverán las iniciativas regionales que puedan desempeñar un papel primordial a la hora de colmar la brecha. Las iniciativas regionales deben ayudar a instaurar centros de gas y bolsas de electricidad adicionales de carácter regional y a alcanzar el objetivo de pleno acoplamiento de los mercados eléctricos en toda la UE lo antes posible³⁴.

Sin embargo, en los Estados miembros en los que existe un solo proveedor y que carecen de conexiones de red a otros proveedores, implantar una estructura de tipo mercado regional es de poca utilidad. La Comisión se ha comprometido a ayudar a estos Estados miembros a recuperar su retraso. Ahora bien, sin reformas fundamentales en los países afectados, no será posible avanzar.

Los Estados miembros deben estimular la competencia mediante el desarrollo de la infraestructura, en apoyo sobre todo de la actividad transfronteriza, y la eliminación de las barreras de acceso al mercado.

³³ Véase el documento de trabajo 1, partes 2 y 3.

³⁴ Comunicación de la Comisión titulada *Papel de las iniciativas regionales en el futuro*, COM (2010) 721 final.

3.2. El reto de los consumidores: ayudarles a aprovechar las oportunidades

La aplicación rigurosa de las normas de protección de los consumidores, pese a ser de crucial importancia, no será suficiente. Con vistas a aprovechar al máximo las ventajas que brinda el mercado interior, los consumidores, entre los que se incluyen los particulares y las pequeñas empresas, deben contar con los medios necesarios para desempeñar un papel activo en el mercado y sentirse incitados a ello.

En la actualidad, las PYME y los hogares se muestran más pasivos que los grandes clientes industriales, por lo que salen perdiendo, puesto que no aprovechan las diferencias de precios existentes. Ello podría deberse, en parte, a la ineficiencia de la protección de los consumidores o a la falta de transparencia o de información apta para ellos, que origina una escasa satisfacción³⁵ y confianza entre los mismos. No obstante, sin el deseo de los consumidores de participar activamente en el mercado, la diversificación de los servicios y los servicios de valor añadido no prosperan³⁶.

3.2.1. Posibilitar la prestación a los consumidores de servicios variados e innovadores

Obtener el mejor contrato puede implicar cambiar de proveedor para reducir las facturas o aumentar la calidad del servicio, elegir planes tarifarios que recompensen la utilización eficiente de los recursos energéticos o que faciliten la microgeneración, etc.. En los mercados competitivos, los consumidores tienen ante sí una oferta diversificada, ya que los proveedores tratan de satisfacer las diferentes necesidades y preferencias de aquellos. Algunos proveedores se orientan hacia los clientes a los que preocupa el precio, basando su competencia en los costes, mientras que otros fundamentan su oferta en la elevada calidad de los servicios o en los servicios de valor añadido y auxiliares, o incluso agrupan los servicios energéticos con otros servicios (por ejemplo, telecomunicaciones).

Una rápida implantación de contadores inteligentes, según lo previsto en la normativa de la UE, puede fomentar la aparición de servicios de respuesta de la demanda y otros servicios innovadores e inteligentes. Por ejemplo, puede darse a los consumidores la posibilidad de beneficiarse de precios más bajos en períodos de escasa demanda, evitando el consumo de energía en períodos punta. Los consumidores gozarán de este modo de mayores ventajas y de una oferta más amplia. Estas ofertas de servicios no solo dependerán de la capacidad de las empresas para hacer frente a la diversidad de las motivaciones y márgenes de maniobra de los consumidores en lo que respecta a su consumo de energía, sino también de la disponibilidad de sistemas de tarificación diversificada, flexible o dinámica³⁷.

³⁵ Los consumidores otorgan una mala calificación a los mercados del gas y la electricidad. En 2012, de treinta mercados de servicios considerados, el de la electricidad ocupa el vigesimosexto puesto, obteniendo una puntuación particularmente baja en los países de la Europa meridional (la más alta en Luxemburgo y la más baja en Bulgaria). El mercado del gas se sitúa vigesimoprimer de los treinta mercados de servicios (el país mejor clasificado es Eslovenia y el peor, Bélgica). Ambos mercados obtienen una puntuación mediocre en lo relativo a las posibilidades de elección, la comparabilidad y el cambio de proveedor y tarifa, lo que sugiere que los consumidores no están aprovechando plenamente las oportunidades de ahorro generadas por la liberalización del mercado. En el documento de trabajo 1, parte 3, podrá hallarse más información sobre los resultados en cada país. Véase http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm.

³⁶ Así lo ha reconocido el Comité Económico y Social Europeo (CESE). Basándose en su colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, el CESE promueve un debate informado y estructurado sobre los temas energéticos entre la sociedad civil y entre la sociedad civil organizada y los responsables políticos.

³⁷ BEUC, *Empowering Consumers through Smart Meters*, pp. 23-26, <http://bit.ly/JKn9R7>.

Sin embargo, en la actualidad, la regulación de precios en muchos Estados miembros impide a los proveedores ofrecer servicios atractivos³⁸ y sistemas de tarificación a medida y dinámica. Asimismo, desalienta a los nuevos operadores que podrían entrar en competencia con los históricos. En algunos Estados miembros, el Estado llega, incluso, a regular los precios aplicados a algunos grupos de clientes o todos ellos en niveles inferiores a los costes de mercado. Estas tarifas energéticas pueden generar déficits que son sufragados por las empresas de energía o por fondos públicos, haciendo posiblemente recaer sobre los futuros consumidores de energía o los contribuyentes un coste considerable. Por otra parte, esta línea de actuación tampoco ofrece un incentivo adecuado para la utilización eficiente de la energía. Está claro que este tipo de situación no es propicio para el desarrollo de un mercado competitivo y resulta económicamente insostenible.

Aun en el caso de que los precios regulados permitan cubrir el coste de las operaciones, no envían las señales adecuadas que se necesitan para garantizar una inversión eficiente. Los inversores los perciben como un indicador de injerencia política que frena la inversión. Si bien en una serie de Estados miembros³⁹, el Estado ya no interviene en la fijación de los precios del gas y la electricidad, incluso los aplicados a los consumidores minoristas, y la Comisión ha acordado con varios otros⁴⁰ la oportuna eliminación gradual de los precios regulados, la mayoría de los Estados miembros aún intervienen de algún modo en la formación de los precios al por menor.

La Comisión ya ha abierto con anterioridad una serie de procedimientos de infracción contra Estados miembros que regulaban los precios aplicados a los clientes industriales. Un reciente fallo del Tribunal de Justicia Europeo dictamina que la regulación de precios únicamente puede ser compatible con la legislación de la UE en circunstancias estrictamente definidas⁴¹.

Los Estados miembros deberían abstenerse de regular los precios del gas y la electricidad pagados por todos los consumidores, incluidos los hogares y las PYME, sin perjuicio de la obligación de servicio universal y la protección efectiva de los clientes vulnerables. Los proveedores deberían especificar claramente los distintos elementos que componen el coste final para sus clientes, a fin de fomentar la toma de decisiones informadas.

La Comisión seguirá insistiendo en que los Estados miembros incluyan un calendario de eliminación gradual de los precios regulados dentro de sus reformas estructurales. La Comisión continuará promoviendo la fijación de precios minoristas basados en el mercado, en su caso a través de procedimientos de infracción contra aquellos Estados miembros que sigan regulando los precios de forma contraria a lo establecido en la legislación de la UE.

3.2.2. *Ayuda selectiva para ofrecer una mejor protección a los consumidores vulnerables*

Los precios finales de la energía para los consumidores pueden seguir aumentando en los próximos años, lo que afectaría particularmente a aquellos consumidores que se encuentren en una situación económica precaria. Por ello, deben disfrutar de la adecuada protección. No

³⁸ Esto puede explicar, en parte, el bajo porcentaje de cambio de proveedor observado en varios Estados miembros. Para más detalles a este respecto véase el documento de trabajo 1, parte 3.

³⁹ Como Austria, República Checa, Alemania, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Eslovenia y Reino Unido.

⁴⁰ Rumanía, Grecia y Portugal.

⁴¹ Asunto C-265/08, Federutility y otros contra *Autorità per l'energia elettrica e il gas*.

obstante, las subvenciones o los procesos de regulación encaminados a disminuir los precios globales de la energía tienden a reducir los incentivos para desarrollar comportamientos energéticamente eficientes, no están dirigidos de manera específica a los más necesitados y pueden falsear la competencia. Si bien las medidas financieras de ayuda a los consumidores vulnerables pueden tener cabida en la política social, el apoyo a la mejora de la eficiencia energética constituye una forma de ayuda eficaz en términos de costes⁴².

Los cambios en curso en el sector de la energía pueden plantear nuevos problemas a determinados consumidores que carezcan tal vez de las herramientas y competencias precisas (instrucción, acceso a la información en línea y fuera de línea, etc.) para participar activamente en el nuevo mercado en desarrollo y obtener los beneficios que ofrece. Estos consumidores pueden necesitar un apoyo adicional de carácter no financiero, que les ayude también a entender sus derechos y responsabilidades.

La existencia de grupos vulnerables no es un argumento en contra de la continuación del proceso de liberalización, pero sí pone de relieve el hecho de que la adecuada protección de los consumidores, en particular de aquellos en situación vulnerable, será uno de los factores clave para realizar plena y satisfactoriamente el mercado interior de la energía de la UE.

Los Estados miembros deben proporcionar apoyo específico a los consumidores vulnerables con objeto de hacer frente a su vulnerabilidad económica y ayudarles a elegir con conocimiento de causa en unos mercados minoristas cada vez más complejos. La Comisión prestará asistencia a los Estados miembros a la hora de definir qué se entiende por «vulnerabilidad de los consumidores de energía» y cuáles son sus causas, proporcionando asesoramiento y facilitando el intercambio de buenas prácticas.

Los Estados miembros deben hacer hincapié en la importancia de mejorar la eficiencia energética al abordar la vulnerabilidad de los consumidores y la pobreza energética.

3.3. El reto de la transición: adaptar los sistemas de energía europeos para el futuro

Nuestros sistemas energéticos se encuentran en la fase inicial de una transición fundamental. Se necesitan inversiones considerables para sustituir los sistemas de la UE que van quedando desfasados, descarbonizarlos y asegurar su eficiencia energética, e incrementar la seguridad de abastecimiento. La UE respalda tales inversiones a través de varios instrumentos, tales como el Programa Energético Europeo para la Recuperación, el futuro Instrumento de Interconexión para Europa, su política de cohesión⁴³ y Horizonte 2020⁴⁴. Aunque se están realizando inversiones⁴⁵, es necesario acelerar el ritmo de las mismas si queremos alcanzar nuestros objetivos.

⁴² El 22 de junio de 2011, la Comisión propuso una nueva Directiva para intensificar la labor de los Estados miembros en pro de una utilización más eficiente de la energía en todos los eslabones de la cadena energética, desde la transformación y distribución de la energía hasta su consumo final. El 4 de octubre de 2012, el Consejo aprobó un acuerdo político en torno a la Directiva sobre eficiencia energética. El Parlamento Europeo emitió un voto favorable en relación con dicho acuerdo el 11 de septiembre de 2012.

⁴³ Con asignaciones de al menos 11 000 millones de euros previstas para el período 2007-2013. Para el período 2014-2020, la Comisión ha propuesto concentrar considerablemente la labor de la política de cohesión de la UE en las energías renovables y la eficiencia energética, incluidas las redes inteligentes, así como en la investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Los Estados miembros y las regiones deben velar por que esta financiación complete la inversión privada, potenciándola, y no la excluya.

⁴⁴ Dirigido a apoyar de forma muy específica la I+D.

⁴⁵ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Investment projects in Energy Infrastructure* (documento de trabajo 2).

El mercado interior de la energía puede ayudar a la Unión Europea a llevar a cabo la transición: unos mercados que funcionen correctamente promueven y respaldan el cambio de sistemas de forma mucho más eficaz y barata que cualquier planificación central o reforma impulsada exclusivamente por subvenciones. Ahora bien, el cambio de sistemas no puede hacerse sin una infraestructura moderna y debidamente integrada.

3.3.1. Dejar que sea el mercado el que fomente las inversiones adecuadas

Antes de la liberalización, las empresas de energía nacionales integradas verticalmente controlaban todo el sistema, desde la producción hasta el consumo. Con el desarrollo de un mercado competitivo con múltiples productores y gestores de redes disociados, ninguna entidad puede por sí sola garantizar la fiabilidad del sistema eléctrico. Los participantes en el mercado son interdependientes. Integrar en mayor medida la energía eólica y solar⁴⁶ incrementa la variabilidad de la oferta y la demanda, y hace más difícil mantener la oferta y la demanda equilibradas en todo momento, al menos hasta que mejoren las posibilidades de respuesta de la demanda y almacenamiento.

No obstante, estos retos para el sistema eléctrico pueden superarse siempre que el marco reglamentario defina claramente el papel de los distintos agentes que intervienen en el suministro de electricidad a los clientes finales, como los productores, los gestores de redes, los proveedores de mecanismos de respuesta de la demanda, los suministradores y los consumidores. La flexibilidad, del lado de la oferta y de la demanda, puede y debe recompensarse enviando señales de precios basados en el mercado (corto, medio y largo plazo) que fomenten la producción y la utilización eficientes de la electricidad. La aplicación de las normas relativas a las prácticas restrictivas de la competencia actuará como complemento de la reglamentación a este respecto. Es preciso evitar toda intervención pública que desincentive las inversiones privadas y perjudique el mercado interior.

Flexibilidad

El mercado, si se posibilita su funcionamiento, indicará siempre el valor económico de la electricidad en cada momento. Los precios serán bajos cuando haya un aumento repentino en el suministro (por ejemplo, cuando haya mucha energía eólica y solar) y más elevados en períodos de escasez.

Estas señales dinámicas de precios son esenciales para alentar a los consumidores y los proveedores de servicios del lado de la demanda a reducir el consumo durante los períodos de máxima demanda. En el sector de la electricidad, las variaciones de precios han tenido tradicionalmente poco efecto en el volumen de la demanda. Sin embargo, a medida que se implantan las redes y los contadores inteligentes, es posible aprovechar realmente el potencial de flexibilidad de la demanda procedente de consumidores individuales o agregadores.

Las señales de precios son igualmente fundamentales para favorecer la flexibilidad por el lado de la oferta, permitiendo adaptar rápidamente, al alza o a la baja, la capacidad de almacenamiento o de generación. En conjunción con un sistema más robusto de comercio de derechos de emisión en la UE⁴⁷, el mercado puede asegurar las inversiones óptimas y garantizar la calidad de nuestros sistemas eléctricos en el futuro.

⁴⁶ La Hoja de Ruta de la Energía pone de manifiesto el papel central que desempeñará la energía renovable en el sistema energético de la UE en el horizonte 2050 y los elevadísimos porcentajes que corresponderán ya a dicha energía en la producción eléctrica en 2030.

⁴⁷ Directiva 2003/87/CE modificada por las Directivas 2008/101/CE y 2009/29/CE.

La variabilidad de los precios puede ser un motivo de preocupación para los responsables políticos y los consumidores. Conectar los mercados de distintos Estados miembros limitará el riesgo, ya que es menos probable que se produzcan simultáneamente picos y descensos en todos los países. La mayor reactividad de la demanda y la producción y el almacenamiento flexibles ayudarán a absorber los picos. No hay indicios de que unos mercados a corto plazo de mayor volatilidad lleven aparejados precios medios más elevados, especialmente si existe una producción de reserva continua.

Los proveedores podrán cubrir el riesgo de inestabilidad de los precios a corto plazo en mercados a más largo plazo. Los minoristas podrán ofrecer planes tarifarios innovadores a los consumidores interesados en suscribir contratos de suministro flexible, lo que les permitirá optimizar sus costes energéticos utilizando sistemas de medición inteligente y aparatos que concentren su consumo en los períodos de precios bajos.

En resumen, unos mercados mayoristas a corto y largo plazo (en particular, mercados a un día, intradiario, de ajustes y de servicios auxiliares) que funcionen correctamente y que reflejen el valor económico de la electricidad en cada momento y en cada zona pueden encauzar las inversiones hacia donde sean más eficaces.

Con carácter prioritario, la Comisión:

- **Velará por que sigan desarrollándose mercados mayoristas transfronterizos de cualquier plazo que funcionen adecuadamente, mediante la definición de códigos de red⁴⁸. La Comisión cuenta con el apoyo de la ACER, las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transporte, el Parlamento Europeo y los Estados miembros, a fin de lograr que los códigos de red se instauren con arreglo a lo previsto⁴⁹. Estos códigos establecerán normas comunes para que los gestores de redes, los productores, los proveedores y los consumidores puedan actuar más eficazmente en el mercado.**

- **Contribuirá a acelerar la integración del almacenamiento y la generación flexible, por ejemplo, tratando de zanjar las cuestiones reglamentarias pendientes en el marco del código de red del mercado europeo de ajustes. La Comisión estudiará la posibilidad de adoptar una iniciativa de coordinación para abordar las cuestiones reglamentarias y técnicas que surjan. En su próxima Comunicación sobre las tecnologías energéticas y la innovación, analizará el papel que puede desempeñar el desarrollo tecnológico, en particular la tecnología de almacenamiento y la microgeneración, en la evolución del mercado a nivel europeo, a fin de alcanzar los objetivos climáticos y energéticos.**

Optimizar la intervención del Estado: orientar la combinación de energías hacia las fuentes que producen menos carbono

A fin de alcanzar, al menor coste posible, los objetivos acordados de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, se ha implantado el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, un instrumento basado en el mercado que ha creado un precio único europeo del carbono. A partir de 2013, se «europeíza» también por completo la configuración del mercado del carbono, permitiendo así al mercado interior de la energía facilitar la transición hacia sistemas energéticos eficientes, sostenibles e hipocarbónicos, al

⁴⁸ Véase el apartado 2.2. «Utilización más eficiente y desarrollo de las redes».

⁴⁹ Decisión 2012/413/UE de la Comisión, de 19 de julio de 2012, sobre el establecimiento de las listas anuales de prioridades para el desarrollo de códigos de red y de directrices en 2013.

recompensar las inversiones⁵⁰ y los combustibles hipocarbónicos frente a los que generan mayores emisiones.

Además, para responder al desafío que supone la transición antes mencionada será necesario optimizar el apoyo estatal a fin de garantizar que siga realizándose la inversión adecuada.

En la actualidad, los Estados miembros recurren a diversas formas de apoyo estatal directo o indirecto o recargos en la factura de los consumidores en relación con una serie de fuentes de energía. Suponiendo que la realización del mercado interior de la energía siga progresando con arreglo a lo expuesto anteriormente, que los costes de producción disminuyan y que el mercado del carbono evolucione, todas las formas de mecanismos de apoyo deben reexaminarse con regularidad.

Por ejemplo, los regímenes de apoyo a las energías renovables, así como una serie de disposiciones vinculantes en materia de acceso prioritario a la red⁵¹, fueron establecidos en atención a la incompleta apertura de los mercados, la incompleta internalización de los costes externos de la generación convencional, y la fase embrionaria de desarrollo tecnológico de la mayor parte de las energías renovables. Los mercados y las tecnologías han evolucionado desde entonces.

La Comisión publicará orientaciones sobre las buenas prácticas y la experiencia adquirida a través de los regímenes de apoyo a las energías renovables, así como sobre la reforma de los regímenes de apoyo⁵².

La finalidad perseguida es lograr una mayor coherencia de los planteamientos nacionales, preservando al mismo tiempo los principios de eficiencia de costes y degresividad constante, y evitar una fragmentación del mercado interior. Cuanto más eficientes sean los regímenes, más se abaratarán las energías renovables. Y cuanto más coherentes sean, más fácil será integrar las energías renovables dentro de la UE y más allá de sus fronteras.

La Comisión está revisando actualmente las directrices sobre ayudas estatales para la protección medioambiental con objeto de reflejar los cambios habidos en el panorama tecnológico y los objetivos de la política energética de la UE, minimizando al mismo tiempo las distorsiones de competencia en el mercado interior.

En particular, la revisión está destinada a garantizar que el control de las ayudas estatales facilite la concesión de ayudas, siempre que estén bien concebidas, sean selectivas y provoquen el mínimo falseamiento posible, y a condición de que no haya otras alternativas mejores disponibles (medidas reglamentarias o instrumentos basados en el mercado). La Comisión fomentará, en particular, las soluciones eficientes en costes que promuevan la integración transfronteriza.

La Comisión se propone contribuir activamente al objetivo del G-20 de eliminar todas las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, incluidas las ayudas directas e indirectas a los combustibles fósiles que aún subsisten⁵³.

⁵⁰ Entre otras, las destinadas a la captación y almacenamiento de carbono.

⁵¹ Directiva 2009/28/CE.

⁵² COM(2012) 271 final.

⁵³ En la *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos* [COM (2011) 571 final], se incluye el siguiente objetivo intermedio: «En 2020, se habrán eliminado las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente». Los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento 2011 y 2012 [COM(2011) 11 final y COM(2011) 815 final] preconizan también la eliminación de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Asimismo, se han adoptado compromisos de reforma de las

Algunos Estados miembros han introducido, o proyectan introducir, pagos separados por la disponibilidad en el mercado de capacidad de generación, pues temen que el mercado «exclusivamente de energía» no origine suficientes inversiones en generación para garantizar la seguridad del abastecimiento a más largo plazo. Estos mecanismos relativos a la capacidad son instrumentos a largo plazo orientados a proporcionar un flujo de ingresos a los productores (seleccionados) y que obligan a los consumidores a pagar por la capacidad ofrecida⁵⁴.

Sin embargo, la Comisión opina que, si los mecanismos relativos a la capacidad no están bien diseñados o se introducen de forma prematura o sin una coordinación adecuada a nivel de la UE, corren el riesgo de ser contraproducentes. Si dichos mecanismos no tratan equitativamente la reducción de la demanda, pueden confinarnos a soluciones basadas en la generación en detrimento de las soluciones de eficiencia energética o de respuesta de la demanda. Si no distinguen entre carga base y carga de punta, podrían no atraer una capacidad de generación suficientemente flexible. Los mecanismos conexos a la capacidad falsean las señales de precios enviadas a escala de la UE y, probablemente, favorezcan la producción a partir de combustibles fósiles en relación con fuentes renovables más variables (más allá del nivel preciso para mantener el equilibrio de los sistemas eléctricos), lo que iría, pues, en contra de los objetivos de descarbonización y eficiencia energética de la UE.

En mercados energéticos que funcionen correctamente, los incentivos a la inversión en generación y la seguridad de la oferta de generación eléctrica dependen también de la evolución del mercado del carbono. La Comisión ha presentado una serie de opciones de cara a la adopción de medidas estructurales para hacer frente al actual exceso de oferta de derechos de emisión como consecuencia de la crisis económica⁵⁵. Se ofrecería así una mayor certidumbre a los inversores y se reduciría la necesidad de adoptar medidas nacionales.

Lejos de garantizar la adecuación de la generación o la seguridad de abastecimiento, los mecanismos relativos a la capacidad mal diseñados tenderán a falsear las señales de inversión. Estas intervenciones pueden en sí interferir con el comercio transfronterizo y la competencia, ya que pueden cerrar los mercados nacionales a la electricidad generada en cualquier otro lugar de la UE y falsear también la ubicación de la generación en el mercado interior. Los mecanismos de ámbito nacional relativos a la capacidad pueden aumentar los costes para todos los Estados miembros al impedir que se haga el mejor uso posible de la generación y la flexibilidad transfronteriza.

La Comisión considera que los mecanismos ligados a la capacidad entran con toda probabilidad en el ámbito de aplicación de las normas sobre el mercado interior de la UE, incluidas las que regulan el control de las ayudas estatales y la Directiva 2009/72/CE.

Los Estados miembros deberían demostrar que tales mecanismos son necesarios y preferibles a enfoques alternativos tales como medidas de nivelación de cargas punta, el aumento de las

subvenciones a los combustibles fósiles a nivel mundial, por ejemplo en el marco del G-20 y en la Conferencia «Río + 20».

⁵⁴ En algunos Estados miembros, la intervención pública reviste la forma de contratos a largo plazo de seguridad de abastecimiento, con el Estado o una entidad designada por este como contraparte. Los mecanismos relativos a la capacidad deben distinguirse de los mecanismos a corto plazo destinados a garantizar que se mantenga el equilibrio entre la oferta y la demanda en tiempo real, incluso en caso de variación súbita de una u otra.

⁵⁵ Véase la Comunicación *Estado del mercado europeo del carbono en 2012*, COM(2012) 652.

importaciones a través de interconexiones adecuadas, y la facilitación de la participación en el mercado de los agentes de la demanda, tanto clientes industriales como minoristas. Incluso en momentos de limitación de la capacidad de producción, es necesario mantener las bolsas transfronterizas. Los procedimientos de asignación deben ser transparentes y no discriminatorios.

Es conveniente que los Estados miembros lleven a cabo un análisis completo para comprobar si la inversión en generación es insuficiente, y por qué. Deben buscar soluciones transfronterizas a cualesquiera problemas que detecten antes de proyectar una intervención. Cualquier mecanismo relativo a la capacidad debe tener en cuenta el posible efecto de la intervención en los Estados miembros vecinos y en el mercado interior de la energía. Es preciso evitar toda fragmentación del mercado interior de la energía.

La Comisión está poniendo en marcha una consulta pública sobre la seguridad del abastecimiento de electricidad, la adecuación de la generación y el mercado interior de la energía.

En función de los resultados de la consulta y de los posteriores debates con los Estados miembros y las partes interesadas, la Comisión podría proponer medidas de seguimiento.

La seguridad de abastecimiento exige una coordinación entre los Estados miembros de tal forma que sea posible reaccionar a corto plazo ante una crisis y adoptar soluciones a largo plazo para resolver los problemas de seguridad de abastecimiento. A medida que aumente la integración de nuestros sistemas energéticos, será necesaria una mayor coordinación y cooperación transfronteriza para determinar los riesgos y enfrentarse a ellos, y para garantizar una reacción apropiada ante las crisis.

La Comisión está instituyendo formalmente un Grupo de Coordinación de la Electricidad cuya misión consistirá en facilitar la cooperación en torno a la seguridad del abastecimiento de electricidad, así como en torno a la adecuación de la generación y la estabilidad de las redes transfronterizas.

3.3.2. Una mayor integración, una modernización más rápida y un mejor uso de las redes

Más redes para la integración de los mercados energéticos de la UE

La energía debe poder llegar a donde se la necesita, sin que se interpongan barreras físicas en las fronteras nacionales. Ello implica, entre otras cosas, que se aborden los efectos de los flujos de energía no planificados («flujos en bucle») sobre la integración transfronteriza de los mercados. Se requiere una sólida inversión en las redes energéticas para permitir a ciertas zonas de la UE salir de su aislamiento⁵⁶ y para alcanzar los objetivos de nuestra estrategia Europa 2020.

Tal como se pone de manifiesto en la propuesta de Reglamento por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa»⁵⁷, es urgente mejorar las condiciones en las que se realiza la inversión. Ya se ha empezado a trabajar sobre la definición de las redes energéticas del futuro,

⁵⁶ Véanse las conclusiones del Consejo Europeo de febrero de 2011. En particular, se deberían sincronizar con la UE los Estados bálticos que están integrados en el sistema ruso y belaruso de electricidad.

⁵⁷ COM(2011) 665.

de conformidad con el acervo en materia de medio ambiente. En octubre de 2011, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía⁵⁸. En él se identifican doce corredores y áreas prioritarios que abarcan la electricidad, el transporte y el almacenamiento de gas, y las redes de transporte de petróleo y dióxido de carbono, y se prevé una identificación dinámica de los proyectos de interés común. La Comisión se ha manifestado a favor de la aceleración de los procedimientos de autorización, de un mejor reparto de costes de infraestructura transfronteriza, y de la concesión de ayuda financiera.

La rápida adopción y aplicación del paquete de infraestructura energética es crucial, tal como reconoció el Consejo Europeo el 9 de diciembre de 2011.

Acelerar la modernización y la implantación de redes inteligentes

Con la creciente necesidad de flexibilidad y eficiencia energética, y para dar cabida a la generación distribuida y la participación de los agentes de la demanda, es necesaria una actuación coordinada con vistas al despliegue de redes inteligentes a nivel europeo, regional y municipal. Las redes inteligentes se basan en la infraestructura digital. La Comisión presentó una propuesta de Reglamento relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones⁵⁹, en el que se reconoce, en particular, el carácter prioritario de la infraestructura de servicios digitales. En aras de un despliegue eficiente, conviene aprovechar las sinergias entre los operadores de telecomunicaciones y del sector energético en relación con la infraestructura y los servicios, operadores que deben cooperar sin menoscabo de la competencia, permitiendo así el acceso de nuevos competidores.

La Comisión seguirá promoviendo una cooperación que no perjudique la competencia entre el sector de la energía y el de las TIC, incluidos los proveedores de servicios innovadores, para impulsar la modernización de las redes y acelerar la innovación en el sector energético. Se insta a los Estados miembros a fomentar dicha cooperación a nivel nacional. Los organismos europeos de normalización (CEN/CENELEC/ETSI) tienen la tarea urgente de desarrollar un primer conjunto de normas en relación con las redes inteligentes para finales de 2012. La Comisión promoverá la aplicación de dichas normas.

La Comisión adoptó ya con anterioridad una Comunicación sobre las redes inteligentes⁶⁰, en la que preconizaba la creación de las condiciones generales necesarias para permitir a la industria desarrollar satisfactoriamente las tecnologías y la capacidad de producción ligadas a dicha inversión, y en la que se exponía el concepto de gestión integrada de la infraestructura⁶¹. Basándose en las buenas prácticas y los proyectos desarrollados en los Estados miembros⁶², actualmente la Comisión está elaborando orientaciones y nuevos instrumentos para estimular en mayor medida la implantación de sistemas de medición inteligente durante la presente década⁶³, supervisando los progresos de los proyectos de medición inteligente en curso en la

⁵⁸ COM(2011) 658 final.

⁵⁹ COM(2011) 657 final.

⁶⁰ COM(2011) 202.

⁶¹ La Directiva sobre la electricidad y la Directiva sobre la eficiencia energética prevén una combinación complementaria de obligaciones e incentivos de cara al establecimiento de dicho marco por los Estados miembros.

⁶² En consonancia con la Comunicación sobre la política industrial de la Comisión, COM(2012) 582.

⁶³ El número de contadores inteligentes en la UE tendrá que pasar de unos 45 millones en la actualidad a 240 millones, como mínimo, en 2020, y paralelamente el gasto anual necesario de inversión pasaría de

UE y respaldando los proyectos piloto y de I+D prometedores⁶⁴ en relación con las redes inteligentes.

La Comisión seguirá respaldando la I+D y la innovación para facilitar la implantación de redes inteligentes. La Comisión renovará el mandato de normalización otorgado a los organismos europeos de normalización con objeto de que elaboren una segunda serie de normas, formulen orientaciones e identifiquen posibles proyectos de interés común de aquí a finales de 2012.

Reforzar la respuesta de la demanda en las redes de distribución

Con la introducción de los sistemas de medición inteligente, las tecnologías de microgeneración, los aparatos inteligentes y la domótica, los consumidores podrán cada vez más modular su demanda de energía en función de la situación real en los mercados energéticos. Esta respuesta de la demanda permitirá a los consumidores ahorrar dinero, incrementando al mismo tiempo la eficiencia y la estabilidad de los sistemas energéticos. No obstante, exigirá que los Estados miembros, los reguladores, los gestores de redes de transporte y de distribución y los comerciantes minoristas cooperen entre sí y con otros agentes (proveedores de servicios del lado de la demanda, empresas de TIC o diseñadores de sistemas). La finalidad consiste en elaborar disposiciones y normas técnicas transparentes y fácilmente comprensibles para la respuesta de la demanda y la gestión de datos.

Será asimismo necesario reconsiderar el papel de los gestores de redes de distribución. En particular, habrá que velar por que sus actividades reguladas se limiten a aquellas tareas que puedan ser desempeñadas mejor por un monopolio natural, y por que los nuevos servicios que las nuevas tecnologías hacen posibles se presten en mercados sujetos a la competencia. En este contexto, parece igualmente oportuno analizar el papel de terceros (como agregadores de servicios energéticos y operadores de otros sectores en red, p.ej., TIC, telecomunicaciones, ingeniería eléctrica) en el desarrollo futuro de las redes de distribución local o los servicios energéticos.

La Comisión ha iniciado un debate bajo los auspicios del Foro de los Ciudadanos y la Energía (Londres) y proseguirá el diálogo basándose en los planes de implantación de sistemas de medición inteligente en los Estados miembros.

La Comisión abordará los aspectos tecnológicos de la evolución futura de las redes de distribución de energía en su próxima Comunicación sobre las tecnologías energéticas.

La Comisión insta a los Estados miembros a adoptar estrategias ambiciosas para la implantación de sistemas de medición inteligente y a velar por la defensa de los intereses de los proveedores de energía, los distribuidores y los consumidores por igual.

La Comisión pide a los Estados miembros que elaboren planes de actuación de cara a la modernización de sus redes, que reflejen, entre otras cosas, las normas y obligaciones impuestas a los gestores de redes de distribución, las sinergias con el sector de las TIC y la promoción de la respuesta de la demanda y los precios dinámicos, con arreglo a la Directiva sobre eficiencia energética.

una cifra ligeramente superior a los 1 000 millones de euros en la actualidad a entre 4 y 5 millones de euros en 2015, sin perjuicio del oportuno análisis de costes y beneficios.

⁶⁴ Por ejemplo, a través de las iniciativas industriales europeas en materia de redes eléctricas y la Cooperación Europea de Innovación en Ciudades y Comunidades Inteligentes.

4. CONCLUSIÓN

La apertura del mercado ofrece a los consumidores una verdadera posibilidad de elección. Limita la necesidad de intervención pública y previene las intervenciones públicas inadecuadas. Algunos de los problemas que se plantean deben ser resueltos con carácter urgente, a fin de poder realizar plenamente el mercado interior de la energía de aquí a 2014, poner fin a la exclusión de varios Estados miembros de la UE de las redes de esta, cumplir el programa previsto en la estrategia Europa 2020 e ir progresando hacia un sistema energético renovado de aquí a 2050 con el menor coste posible para todos. Estos problemas impiden también a los consumidores aprovechar todas las ventajas, erigen obstáculos a la competencia y la innovación y socavan la seguridad y sostenibilidad de la energía europea.

La Comisión se compromete a tomar medidas, dentro de su ámbito de competencia, para responder a los desafíos que suponen la construcción y modernización de una red europea, y la incorporación de las energías renovables, la microgeneración y las redes inteligentes, mediante la instauración de un marco normativo estable que defina la función de los diferentes agentes (gestores de redes, productores, suministradores, proveedores de mecanismos de respuesta de la demanda, consumidores y reguladores).

Sobre la base de la presente Comunicación, la Comisión propone un plan de acción (anexo 1), para asegurar el éxito del mercado interior de la energía. La Comisión insta a todas las instituciones, los Estados miembros y los interesados a trabajar juntos con vistas a llevar a cabo las actuaciones propuestas con arreglo al calendario previsto. La Comisión examinará los avances en la realización del plan de acción en 2014. La Comisión está determinada a garantizar que el seguimiento del plan de acción, en los Estados miembros y a nivel de la UE, se inscriba firmemente en el Semestre Europeo, en particular a través del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, el informe sobre la integración del mercado único y las recomendaciones específicas dirigidas a cada país.

Anexo 1: Plan de acción para Europa

Acción/Medida	Agente(s) implicado(s)	Plazo
Cumplimiento de la normativa		
1. Transposición completa y puntual de las Directivas del tercer paquete energético y aplicación de los Reglamentos del tercer paquete energético	Estados miembros / reguladores nacionales de la energía / Comisión	Marzo de 2011
2. Orientaciones para definir el concepto de «clientes vulnerables»	Comisión	2013
3. Aplicación rigurosa de las normas del mercado interior de la energía y de competencia	Comisión / Estados miembros / reguladores nacionales de la energía / autoridades nacionales de defensa de la competencia	Proceso continuo
4. Aumentar la eficacia de las iniciativas regionales y su contribución a la integración del mercado interior de la energía	Comisión / Estados miembros / reguladores nacionales de la energía / ACER	Proceso continuo
5. Revisión de las directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente	Comisión	Final de 2013 / principio de 2014
Mejorar la capacitación de los consumidores y el apoyo a los mismos		
6. Nuevas medidas para implicar, informar y motivar a los consumidores, entre otras cosas mediante la aplicación de la Directiva sobre eficiencia energética y a través de contenidos de internet que reseñen los pertinentes recursos para la protección de los consumidores y los principales derechos de los consumidores de energía.	Comisión / Estados miembros / reguladores nacionales de la energía / asociaciones de consumidores	2013 / 2014
7. A través del Foro de los Ciudadanos y la Energía, ayudar a los Estados miembros a fijar el ámbito de investigación, recopilación de datos e información sobre los mercados minoristas de energía.	Comisión / Estados miembros / reguladores nacionales de la energía / asociaciones de consumidores	2013
8. Mejorar la información al consumidor, establecer directrices y buenas prácticas en materia de herramientas de comparación de precios, facturación clara y transparente y apoyo a los consumidores vulnerables.	Comisión / Estados miembros / reguladores nacionales de la energía / asociaciones de consumidores	2013
9. Ayuda específica a los consumidores vulnerables para que puedan elegir con conocimiento de causa y cubrir sus necesidades energéticas en mercados minoristas competitivos.	Comisión / Estados miembros	2013

Adaptar los sistemas de energía de la UE para el futuro		
<p>10. Adoptar y aplicar códigos de red</p> <p>- en el sector de la electricidad: normas de asignación de capacidad y gestión de la congestión; normas de asignación de capacidad a más largo plazo; normas de conexión a la red; explotación del sistema;</p> <p>- en el sector del gas: asignación de capacidad; normas de equilibrio, incluidas las normas ligadas a la red sobre los procedimientos de nominación, normas sobre recargos por desequilibrio y normas para el equilibrio operativo entre las redes de los gestores de redes de transporte; normas de interoperabilidad y de intercambio de datos; normas sobre estructuras tarifarias de transporte armonizadas.</p>	ACER / REGRT / Comisión / Estados miembros / reguladores nacionales de la energía	2013/2014
11. Rápida adopción y aplicación del paquete de infraestructura energética.	Consejo / Parlamento Europeo / Estados miembros / reguladores nacionales de la energía	Diciembre de 2012
12. Adopción de la primera lista de proyectos de interés común de la Unión.	Comisión / Estados miembros	2013
13. Crear el marco y el mercado para una amplia difusión de los aparatos inteligentes (p.ej., mediante el apoyo a la I+D, la normalización, el diseño ecológico y el etiquetado energético).	Comisión / partes interesadas (en particular, organismos europeos de normalización)	2014
14. Elaborar planes de actuación nacionales para un rápido despliegue de las redes inteligentes.	Estados miembros / Comisión	2013
15. Reflexión sobre las futuras funciones y responsabilidades de los GRD, la respuesta de la demanda, los aparatos inteligentes y la domótica, la generación distribuida y los regímenes de ahorro energético obligatorio.	Comisión / Estados miembros	2013
16. Analizar de qué manera puede contribuir el mercado interior de la energía a la mejora de la eficiencia energética.	Comisión	2013
17. Analizar de qué manera puede estar conectado el desarrollo tecnológico, incluida la tecnología de almacenamiento y la microgeneración, con la evolución del mercado de la energía.	Comisión	2013
Garantizar intervenciones estatales adecuadas		

18. Eliminación de los precios regulados del gas y la electricidad, sin perjuicio de la obligación de servicio universal y de la protección eficaz de los clientes vulnerables.	Comisión / Estados miembros	2009 y siguientes
19. - Analizar los incentivos a la inversión y la adecuación de la generación de electricidad en el actual marco europeo. - Definir, asimismo, criterios para evaluar y garantizar la coherencia con el mercado interior de las iniciativas nacionales relacionadas con la capacidad.	Estados miembros Comisión	2013 y siguientes
20. Adoptar orientaciones sobre los regímenes de apoyo a las energías renovables.	Comisión	Segundo/tercer trimestre de 2013
21. Formalizar el Grupo de Coordinación de la Electricidad.	Comisión	Octubre de 2012
22. Eliminación de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, incluidas las ayudas directas e indirectas a los combustibles fósiles.	Comisión / Estados miembros	A más tardar en 2020