

Bruselas, 18.5.2022
COM(2022) 236 final

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

**Intervenciones a corto plazo en el mercado de la energía y mejoras a largo plazo en la
configuración del mercado de la electricidad. Línea de actuación**

1. Introducción

En los últimos meses, los precios de la electricidad en Europa han aumentado rápidamente hasta un nivel muy superior al de las últimas décadas. Esta dinámica está intrínsecamente ligada a los elevados precios del gas, que aumentan el precio de la electricidad generada por las centrales eléctricas de gas, que a menudo son necesarias para satisfacer la demanda. Los precios iniciaron su rápido ascenso el pasado verano, con la recuperación de la economía mundial tras el levantamiento de las restricciones impuestas por la COVID-19. Posteriormente, la invasión rusa de Ucrania ha agravado esta situación.

La energía es un producto básico para los hogares y la industria. Esto exige una respuesta política clara. Al mismo tiempo, la crisis actual pone de manifiesto la importancia crucial del cumplimiento de las ambiciones del Pacto Verde Europeo y de la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, en particular, de las importaciones de gas. Cualquier medida debe tener presente el objetivo a largo plazo de neutralidad climática y evitar efectos de dependencia.

Los elevados precios del gas y la electricidad pueden tener importantes efectos negativos a nivel social, distributivo y de empleo. Los hogares vulnerables y de renta baja se ven especialmente afectados por el aumento tanto de los precios del gas como de la electricidad, lo que afecta negativamente a sus presupuestos.

El conjunto de medidas presentado por la Comisión en octubre de 2021 se diseñó para permitir un enfoque coordinado para proteger a los que corren mayor riesgo y establecer medidas a medio plazo para un sistema económico descarbonizado y resiliente¹.

El 8 de marzo de 2022, la Comunicación REPowerEU² esbozó una serie de medidas dirigidas a reforzar este conjunto de instrumentos para responder al aumento de los precios de la energía. La Comisión se comprometió a investigar todas las medidas de emergencia posibles para limitar el efecto de contagio de los precios del gas en los precios de la electricidad y a evaluar **las posibles medidas para optimizar la configuración del mercado de la electricidad**.

La invasión rusa de Ucrania ha sido un claro recordatorio de las implicaciones que puede tener en los mercados de la energía de la Unión y en la seguridad del suministro la dependencia estratégica de Europa de las importaciones de combustibles fósiles (gas, petróleo y carbón) procedentes de terceros países. Sobre la base de las comunicaciones de la Unión, los días 10 y 11 de marzo, los dirigentes de la UE acordaron en Versalles eliminar gradualmente la dependencia europea de las importaciones de energía rusas a la mayor brevedad posible, e invitaron a la Comisión a presentar, antes de finales de marzo, un plan para garantizar la seguridad del suministro y unos precios asequibles de la energía durante el próximo invierno.

El 23 de marzo, la Comisión dirigió al Consejo Europeo y a las demás instituciones europeas una Comunicación sobre las opciones de emergencia a corto plazo para hacer frente a los elevados precios de la energía³. Los días 24 y 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo encomendó a la Comisión que, con carácter de urgencia, se pusiera en contacto con las partes

¹ COM(2021) 660 final.

² COM(2022) 108 final.

³ COM/2022/138 final.

interesadas del sector de la energía y debatiera si las opciones a corto plazo presentadas por la Comisión contribuirían, y de qué manera, a reducir el precio del gas y a hacer frente al efecto de contagio en los mercados de la electricidad. Además, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que «presente propuestas que aborden eficazmente el problema de los precios excesivos de la electricidad y preserven al mismo tiempo la integridad del mercado único, manteniendo los incentivos para la transición ecológica, preservando la seguridad del abastecimiento y evitando costes presupuestarios desproporcionados».

El objetivo de la presente Comunicación es:

- Proponer otras medidas a corto plazo que vayan más allá del conjunto de instrumentos, y que la UE o los Estados miembros puedan adoptar tanto en el sector del gas como en el de la electricidad para hacer frente de forma eficaz al impacto de la persistencia de los precios elevados de la energía en los consumidores y las empresas.
- Determinar qué medidas podrían adoptarse si se produjera una interrupción del suministro de gas ruso.
- Establecer una vía para optimizar el funcionamiento del mercado europeo de la electricidad de forma que esté más adaptado para resistir la futura volatilidad de los precios y sea adecuado para el futuro sistema energético descarbonizado, con una cuota cada vez mayor de energías renovables en la producción de la electricidad.

2. Expectativas de mercado

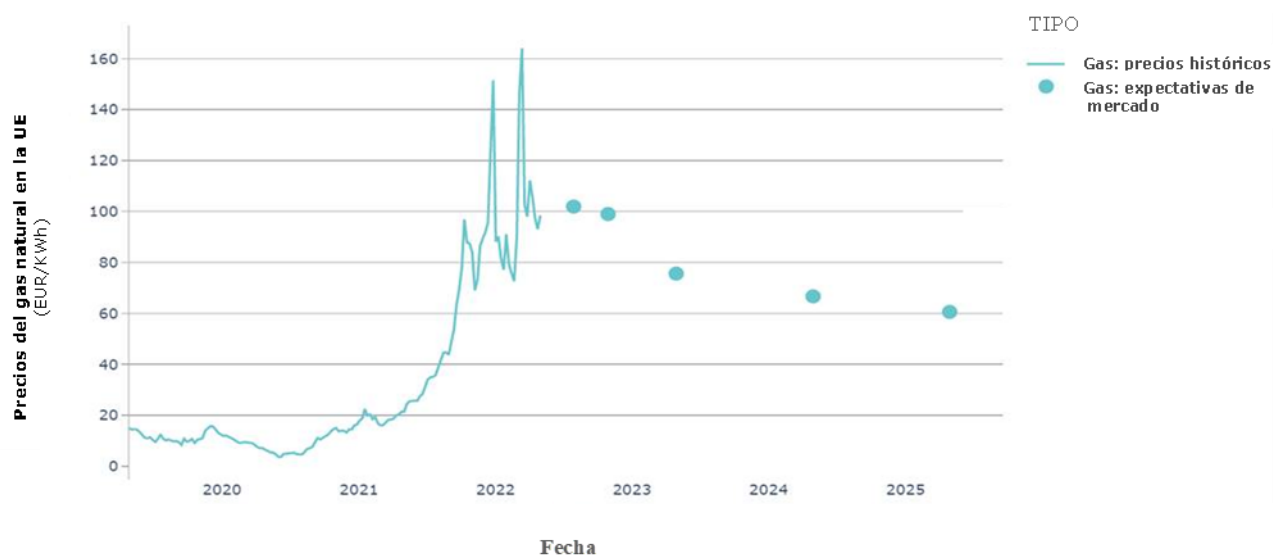
Los precios del gas y la electricidad han alcanzado niveles récord en 2021 y máximos históricos tras la invasión rusa de Ucrania en las primeras semanas de marzo de 2022. Los precios del gas, históricamente inferiores a 30 EUR/MWh, se situaron recientemente en torno a los 100 EUR/MWh, alcanzando en ocasiones un máximo de más de 200 EUR/MWh⁴. A raíz de esto, los precios mayoristas de la electricidad también aumentaron considerablemente durante el mismo período, debido a que a menudo las centrales eléctricas de gas determinan el precio en los mercados de la electricidad de la UE. Por ejemplo, los precios alemanes de la electricidad, históricamente inferiores a 75 EUR/MWh, han alcanzado una media de alrededor de 180 EUR/MWh este año, llegando en ocasiones a más de 400 EUR/MWh.

Los operadores del mercado prevén⁵ que los precios de la energía seguirán siendo elevados durante el resto de 2022 y hasta 2024-2025, aunque en menor medida. En la actualidad, se prevé que los precios del gas se sitúen en torno a los 100 EUR/MWh hasta el final del próximo invierno, y que en un futuro próximo se mantengan significativamente por encima de la media a largo plazo, con la consiguiente evolución de las expectativas sobre los precios de la electricidad. Esta previsión tiene en cuenta la incertidumbre existente en el mercado debido a las actuales tensiones geopolíticas y la guerra en Ucrania. En las próximas semanas o meses, los precios del gas podrían aumentar de nuevo si se producen nuevas interrupciones en el suministro de gas ruso a la UE.

⁴ El precio de mercado de la electricidad se establece sobre la base de la unidad marginal de generación.

⁵ Análisis de la curva a plazo del Mecanismo de Transferencia de Títulos (TTF) a partir del 29 de abril de 2022, fuente: S&P Global Platts.

A corto plazo, la eliminación progresiva de la dependencia de las importaciones rusas de gas natural dará lugar a ajustes de las condiciones de oferta y demanda y a la volatilidad de los precios. Los niveles de precios seguirán siendo elevados y la diversificación ejercerá una presión al alza. Al mismo tiempo, el desarrollo acelerado de las fuentes de energías renovables y las importantes medidas de ahorro de energía y de respuesta de la demanda presentadas en el Plan REPowerEU deben contribuir a mitigar estos efectos y a reducir los precios de la electricidad a medio plazo.



Fuente: precios del TTF para los contratos diarios y a plazo, S&P Global Platts.

3. Medidas de intervención a corto plazo

A raíz del mandato del Consejo Europeo de marzo⁶, la Comisión contactó específicamente con una amplia gama de partes interesadas del sector de la energía y recabó sus opiniones sobre las posibles intervenciones a corto plazo.

En particular, el 26 de abril, la Comisión organizó una reunión de consulta específica con las partes interesadas en la que participaron operadores del mercado, organizaciones no gubernamentales, operadores de la red, la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) y reguladores nacionales, grupos de reflexión e instituciones académicas (para más información, véase el anexo). La consulta puso de manifiesto que existe una gran convergencia en los aspectos clave.

⁶ En la reunión de los días 24 y 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo encomendó a la Comisión que, con carácter de urgencia, se dirigiera a las partes interesadas en materia de energía y debatiera si estas opciones a corto plazo contribuirían, y de qué manera, a reducir el precio del gas y a hacer frente al efecto de contagio en los mercados de la electricidad, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. Véanse las conclusiones del Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?DocumentNumber=1%2F22&SubjectMatters=CONCL>.

En primer lugar, se apoyó la elaboración de medidas temporales a corto plazo con el fin de evitar consecuencias no deseadas para la seguridad del suministro, la descarbonización y la integridad del mercado europeo de la energía. Las partes interesadas expresaron su clara preferencia por el uso más amplio posible del conjunto de medidas, con especial hincapié en las medidas orientadas directamente a los hogares y a las empresas.

En segundo lugar, el acercamiento a las partes interesadas puso de manifiesto la preocupación que suscita el riesgo de que se produzcan distorsiones significativas como consecuencia de intervenciones que afecten directamente al funcionamiento del mercado mayorista. Las partes interesadas del sector de la energía consideran que la actual formación de precios garantiza un uso eficiente de los recursos, empezando por la generación de electricidad más barata y menos contaminante, que adquiere mayor importancia a medida que escasean los recursos.

Las partes interesadas también temían que las intervenciones en la formación de precios pudieran aumentar la demanda de gas de la UE, lo que socavaría la transición energética y los objetivos del Pacto Verde Europeo y pondría en peligro la seguridad del suministro de la Unión. Las intervenciones a corto plazo en los precios podrían hacer desaparecer el interés de los participantes en el mercado por protegerse frente al riesgo de precios elevados en el futuro.

Los mercados europeos de la energía están muy integrados. Los Estados miembros confían en el buen funcionamiento de estos mercados interconectados para garantizar su seguridad de suministro y reducir el coste global del sistema. La ACER ha estimado que la ganancia media anual del mercado integrado de la electricidad para los consumidores europeos es de unos 34 000 millones EUR al año⁷. Estos beneficios sociales son especialmente importantes en tiempos de crisis, ya que generan ahorros considerables para los consumidores. Según la ACER, más de un tercio de los beneficios totales obtenidos del comercio transfronterizo de electricidad en Europa en 2021 corresponden al último trimestre de 2021, cuando los precios de la electricidad estaban en su nivel más alto.

Las partes interesadas destacaron que cualquier intervención en los mercados de la energía debe preservar la esencia del mercado interior, a saber, la asignación eficiente de recursos y la seguridad del suministro a través del comercio y la solidaridad. Por lo tanto, si a pesar de sus importantes inconvenientes y dejando de lado el marco legislativo actual, se valorara la posibilidad de intervenir en el mercado mayorista por lo que respecta a los precios, las partes interesadas manifestaron su preferencia por intervenir en los mercados del gas en lugar de los de la electricidad. Al considerar tales intervenciones, las partes interesadas destacaron que sería importante evaluar detenidamente sus posibles implicaciones para el suministro de gas a la Unión, debido al carácter global del mercado, en particular de los mercados de gas natural licuado (GNL), e indicar unos límites temporales claros para diseñar estas intervenciones como medidas temporales. En su informe final⁸, publicado el 29 de abril de 2022, la ACER también analiza diversas medidas excepcionales previstas en el marco de la actual situación de emergencia, así como posibles medidas estructurales para proteger a los consumidores de electricidad de posibles períodos prolongados de precios elevados de la energía en el futuro, y advierte de los efectos de distorsión que podrían generar las intervenciones directas en el mercado mayorista en el contexto de crisis actual.

⁷ *ACER's Final Assessment of the EU Wholesale electricity market design* [«Evaluación final de la ACER de la configuración del mercado mayorista de la electricidad de la UE», documento en inglés], abril de 2022, p. 21.

⁸ *ACER: Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design* [«Evaluación final de la configuración del mercado mayorista de la electricidad de la UE», documento en inglés], 2022.

Los sectores de la electricidad y el gas de los Estados miembros varían significativamente en función de su situación económica, mercado de la energía y estructura de costes, el mix energético y los niveles de interconexión, así como de su ubicación geográfica, que ha adquirido un significado adicional con la guerra rusa en Ucrania. Por lo tanto, las estrategias más adecuadas para una respuesta a las crisis varían considerablemente entre Estados miembros, y deben tener en cuenta las distintas situaciones a escala nacional y local.

La **Comisión invita a los Estados miembros a seguir aplicando las medidas del conjunto de instrumentos**, ya que constituyen la primera y más importante línea de actuación y apoyo para hacer frente a la crisis a nivel de los consumidores que ya se ven más afectados por esta. En consonancia con las medidas presentadas en el conjunto de instrumentos, si no lo han hecho ya, los Estados miembros podrían ofrecer **medidas de compensación limitadas en el tiempo y apoyo directo a los usuarios finales en situación de pobreza energética**, en particular a los grupos de riesgo. La reducción de la demanda de electricidad también tendría un claro efecto de reducción de precios. Los Estados miembros deben incentivar las reducciones de la demanda en consonancia con las acciones propuestas en el Plan de Ahorro Energético de la UE⁹. Los contratos privados de compra de electricidad renovable también pueden ser fundamentales para garantizar unos precios estables para determinadas categorías de consumidores.

Además de las medidas del conjunto de instrumentos, que siguen siendo aplicables, a continuación, la Comisión propone intervenciones adicionales a corto plazo en los mercados del gas y la electricidad. Todas estas medidas temporales adicionales pueden prorrogarse para abarcar la próxima temporada de uso de la calefacción.

a) Intervenciones en el mercado del gas para hacer frente a las causas de la crisis

Los elevados precios del gas derivados del aumento de la demanda tras la COVID-19 y la incertidumbre provocada por la invasión rusa de Ucrania son las principales causas de la crisis actual. Dado el importante papel que sigue desempeñando el gas en la generación de energía, encontrar formas de hacer frente a los elevados precios del gas contribuirá también a hacer frente a las repercusiones en los mercados de la electricidad, así como a sus implicaciones sociales y laborales. El aumento de la oferta tanto dentro como fuera de la UE tendrá un impacto significativo a este respecto.

La Comisión y los Estados miembros han creado recientemente la **Plataforma de la Energía de la UE**, que contribuirá a garantizar el suministro de energía a precios justos y a reducir (y, en última instancia, eliminar) la dependencia de la UE del gas ruso. La Plataforma agrupará la demanda de gas de la UE de forma voluntaria para atraer suministros fiables de los mercados mundiales y mitigar los efectos en los precios. A su vez, también será fundamental para garantizar un nivel adecuado de almacenamiento de gas. Al mismo tiempo, debe evitar que los Estados miembros compitan entre sí por los mismos suministros para lo cual debe garantizar que los terceros países aplican las mismas condiciones a los distintos Estados miembros.

⁹ (Añadir referencia). El Plan de Ahorro Energético de la UE propone un enfoque doble dirigido a lograr el ahorro de energía a corto plazo mediante cambios en el comportamiento y la aceleración y el refuerzo de las medidas de eficiencia energética a medio y largo plazo.

Para hacer frente al impacto de los precios elevados en los consumidores, en las circunstancias actuales, los Estados miembros pueden **prorrogar la regulación de los precios minoristas del gas natural. Esto resulta especialmente pertinente en aquellos casos en los que el gas** desempeña un papel especial en la calefacción y en las materias primas industriales¹⁰. Tendrían que limitarse los volúmenes cubiertos por estas tarifas para no superar el volumen de consumo previo de gas de los consumidores afectados.

Las medidas urgentes de apoyo a la liquidez contribuyen a aligerar la carga de los operadores en materias primas y las empresas energéticas, que actualmente se enfrentan a unos elevados ajustes de los márgenes en sus carteras de instrumentos derivados como consecuencia de la volatilidad significativa del mercado. Cuando incluyan ayuda estatal, estas intervenciones deben llevarse a cabo respetando plenamente las disposiciones correspondientes. Deben ser limitadas, proporcionadas y transparentes, y estar orientadas a evitar distorsiones excesivas. Los Estados miembros pueden utilizar el marco temporal de crisis relativo a las medidas de ayuda estatal para sus medidas específicas. Por último, estas medidas no deben socavar el régimen de sanciones impuesto a Rusia.

En los últimos tiempos, las **bolsas de gas europeas (por ejemplo, el TTF)** han registrado frecuentemente una extrema volatilidad de las operaciones durante el día. Para hacer frente a los posibles efectos de distorsión sobre la formación de precios a causa de posibles movimientos especulativos, pueden revisarse los límites aplicados a esta volatilidad a corto plazo en su legislación comercial interna.

b) Preparación para una interrupción total del suministro de gas ruso

Aunque las intervenciones anteriores están calibradas para hacer frente a una situación de persistencia de los precios elevados, es posible que sea necesario un conjunto distinto de medidas en el caso de que se produzca una interrupción súbita a gran escala, o incluso una interrupción total, del suministro de gas ruso.

Para hacer frente a una perturbación de la seguridad del suministro, la UE dispone de instrumentos, como los mecanismos nacionales de solidaridad y los planes de emergencia elaborados en virtud del Reglamento sobre la seguridad del suministro que incluyen medidas tanto nacionales como regionales, el refuerzo de la cooperación regional en materia de seguridad del suministro y los intercambios periódicos entre los Estados miembros y la Comisión en el Grupo de Coordinación del Gas. Los acuerdos de solidaridad y el mecanismo de solidaridad previstos en el Reglamento también forman parte de las normas vigentes en materia de seguridad del suministro.

Sin embargo, estos mecanismos de solidaridad se han ideado para que se activen en el caso de que surja una emergencia nacional de seguridad del suministro. Si se dan nuevas perturbaciones en el suministro de gas que afecten a varios Estados miembros al mismo tiempo, pueden ser necesarias medidas adicionales. Los instrumentos existentes podrían complementarse, de forma provechosa, con un enfoque coordinado para detectar a los consumidores esenciales que no estén ya protegidos en virtud del marco jurídico y los planes de emergencia vigentes. La

¹⁰ Debe entenderse que el mercado minorista del gas incluye también a los usuarios industriales.

Comisión propone establecer principios comunes en este sentido para prepararse ante una posible interrupción a mayor escala en la que los mercados del gas ya no respondan de forma óptima a la oferta y la demanda y no puedan satisfacer una parte de la demanda vital¹¹. Esto podría requerir una reducción de la demanda de gas, también en los Estados miembros afectados de forma menos directa, con el fin de garantizar el suministro para las funciones o los sectores esenciales de los Estados miembros afectados más directamente. Habría que evaluar en qué medida sería necesario realizar cambios legislativos para garantizar un enfoque armonizado a este respecto. En este contexto, la Comisión invita a los Estados miembros a acelerar la adopción de medidas de preparación frente a una posible interrupción del suministro de gas ruso.

Esta intervención puede desencadenar la necesidad de establecer paralelamente un precio administrativo del gas, como un precio máximo regulado del gas natural suministrado a los consumidores y empresas europeas (límite de precios de la UE) para cubrir el período de una emergencia declarada en la Unión¹². Este tipo de intervención en los precios se limitaría a la duración de la situación de emergencia a escala de la UE. Una posibilidad consistiría en limitar la formación de precios durante este escenario de interrupción mediante la limitación del precio en las bolsas de gas europeas, aunque, en general, dicho límite de precio puede introducirse de diferentes maneras y puede intervenir en distintos niveles de la cadena de valor del gas.

Este límite de precios de la UE en un escenario de interrupción importante tendría la ventaja de limitar los efectos perjudiciales sobre los precios que ejercería dicha interrupción sobre los consumidores, las empresas y los proveedores de servicios esenciales a unos niveles preestablecidos. No obstante, habría que garantizar que la introducción de este límite de precios no empeore la capacidad de la UE para atraer suministros de gasoductos y GNL de proveedores alternativos, que serán esenciales en dicho escenario, ya que cualquier reducción o limitación de los canales de suministro alternativos en una situación de emergencia daría lugar a un mayor deterioro de la situación de escasez. El límite de precios también limitaría automáticamente el potencial de reducción de la demanda de gas en función de los precios, lo que afectaría negativamente al equilibrio entre la oferta y la demanda. Si se compensa y salvo que vaya acompañado de una restricción significativa, este tipo de intervención podría requerir la financiación de importes significativos.

c) Intervenciones en el mercado de la electricidad

Si bien las medidas anteriores intervienen en el mercado del gas, ya que este es la causa principal del problema de los precios elevados, también existen otras medidas que pueden aplicarse en el mercado mayorista de la electricidad, teniendo en cuenta los contextos nacionales y locales:

- En primer lugar, en consonancia con la Comunicación «Seguridad del suministro y precios de la energía asequibles: opciones para adoptar medidas inmediatas y prepararse para el próximo invierno», la Comisión considera que pueden justificarse medidas fiscales o

¹¹COM(2022) 230 final.

¹² La Comisión declara esta emergencia a petición de, al menos, dos Estados miembros, y también puede declararla a petición de uno solo.

reglamentarias encaminadas a **eliminar los beneficios inframarginales de determinados generadores de carga base** generados por la actual situación de crisis. Los ingresos pueden ayudar a financiar medidas específicas y temporales en apoyo de los hogares vulnerables, especialmente los que se encuentran en riesgo de pobreza energética, y las empresas. Estas medidas deben ser no discriminatorias y diseñarse de conformidad con las orientaciones que figuran en el anexo 2 de la Comunicación REPowerEU. Sin embargo, en vista de las perspectivas sobre los precios de la electricidad en los próximos meses, y de la necesidad de mantener las medidas de ayuda a los consumidores durante un período más prolongado, la Comisión considera que dichas medidas pueden prorrogarse más allá del 30 de junio de 2022 para abarcar la próxima temporada de uso de la calefacción.

- En segundo lugar, además de las medidas ya establecidas en el anexo 1 de la Comunicación REPowerEU que siguen siendo aplicables, es aceptable una prórroga temporal **de los precios minoristas regulados para abarcar también a las pequeñas y medianas empresas**. Esta ampliación tendría que limitarse en términos de cantidades cubiertas para no provocar un aumento del consumo.
- En tercer lugar, algunos Estados miembros están valorando la posibilidad de adoptar medidas temporales a escala nacional para **subvencionar el coste del gas utilizado para generar electricidad** (por ejemplo, para introducir un precio de referencia del gas utilizado para la producción de electricidad) con vistas a reducir los precios en el mercado de la electricidad. Estas medidas deben diseñarse de forma que sean compatibles con los Tratados de la UE, en particular en lo que se refiere a la ausencia de restricciones a las exportaciones transfronterizas, la legislación sectorial y las normas sobre ayudas estatales, y deben notificarse a la Comisión para su aprobación. La Comisión señala que, en función de su diseño, estas medidas pueden acarrear costes significativos. Estas medidas deben tener una limitación temporal muy estricta y estar adaptadas a las regiones con una capacidad de interconexión muy limitada, una gran influencia del gas en la fijación de precios y unos consumidores especialmente expuestos a los precios mayoristas de la electricidad. Las medidas también deben evitar penalizar a los participantes en el mercado que hayan garantizado su electricidad con contratos a plazo. Se invita a los Estados miembros que decidan introducir estas medidas a que, entre otros, consulten a los vecinos y partes interesadas afectadas, y determinen y supervisen el consumo adicional de gas y el aumento de las emisiones de CO₂ resultantes de la intervención.
- Por último, el aumento de los flujos comerciales entre las zonas de oferta debido a las diferencias de precios entre dichas zonas como consecuencia de la crisis puede dar lugar a un aumento considerable de los ingresos derivados de la congestión. Las llamadas **rentas de congestión** deben utilizarse, de forma prioritaria, para garantizar la capacidad de la red. En casos debidamente justificados pueden utilizarse excepcionalmente estas rentas para financiar medidas de emergencia orientadas a los consumidores, en particular a los hogares vulnerables y a los que están en riesgo de pobreza energética, y a las empresas, bajo el control de las autoridades reguladoras.

Además, para acelerar en la medida de lo posible el uso de la respuesta de la demanda, la Comisión insta a la aplicación rápida y eficaz de la Directiva sobre la electricidad, en particular las disposiciones que apoyan a los consumidores activos y la respuesta de la demanda. La Comisión ya ha iniciado conversaciones con los Estados miembros para abordar colectivamente los retos relacionados con este proceso de aplicación.

4. Un diseño de un mercado de la electricidad preparado para el futuro

a. Conclusiones del Consejo Europeo e informe de la ACER

El Consejo Europeo invitó a la Comisión a presentar todas las iniciativas necesarias en relación con la configuración del mercado de la electricidad, teniendo en cuenta el informe final de la ACER¹³, publicado el 29 de abril de 2022.

El informe de la ACER concluye que los fundamentos de la configuración del mercado europeo de la electricidad aportan beneficios significativos a los consumidores europeos y pide a los Estados miembros que apliquen rápidamente cualquier regulación o normas del mercado pendientes. Al mismo tiempo, el informe señala distintas formas en las que puede complementarse y mejorarse la configuración actual del mercado para que esté preparado para el futuro y sea adecuado para una combinación de electricidad totalmente descarbonizada.

La ACER señala una serie de retos futuros, en particular la necesidad de acelerar las inversiones en la generación de energías renovables, garantizar una oferta y una respuesta de la demanda con bajas emisiones de carbono en aquellos casos en los que no se disponga de una generación variable de energías renovables, hacer frente a la creciente volatilidad de los precios y aumentar la flexibilidad del sistema eléctrico.

En respuesta a estos retos, la ACER define varias opciones. En primer lugar, unos mercados competitivos a largo plazo contribuirían a «asegurar» los riesgos. Sin embargo, su liquidez actual en la mayoría de los mercados es escasa (hay pocas ofertas de compra o venta) y los productos que se ofrecen son limitados (hasta dos o tres años vista en algunos mercados, salvo en los contratos de compra de energía renovable). En segundo lugar, otras herramientas pueden contribuir a garantizar las inversiones necesarias, como los sistemas de apoyo a las energías renovables u otros recursos flexibles, en particular la respuesta de la demanda y el almacenamiento. Podrían promoverse y facilitarse los contratos corporativos de compra de energía abriéndolos a los agentes más pequeños, más allá de las empresas integradas verticalmente, permitiendo los contratos transfronterizos y diseñando sistemas de apoyo estatal, en consonancia con las normas sobre ayudas estatales cuando proceda, para que las garantías financieras¹⁴ hagan frente al riesgo de contraparte¹⁵. Estos instrumentos de apoyo público y los instrumentos comerciales podrían combinarse. En tercer lugar, una mayor coordinación en las decisiones de inversión, también a través de las fronteras de los Estados miembros, ayudaría a la Unión a alcanzar sus objetivos. Profundizar en la integración del mercado (en todos los mercados de la electricidad) es una medida útil en todo caso para seguir reforzando la coordinación a escala de la UE y obtener mayores beneficios.

b. Posibles reformas del mercado

¹³ ACER: *Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design* [«Evaluación final de la configuración del mercado mayorista de la electricidad de la UE», documento en inglés], 2022.

¹⁴ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022», C/2022/481.

¹⁵ .[Inclúyase la referencia a la recomendación de autorización].

Sobre la base de las conclusiones del informe de la ACER, y de sus intercambios con las partes interesadas, la Comisión ha detectado una serie de cuestiones que merecen un análisis más detallado con vistas a determinar si se requieren medidas legislativas u orientaciones a los Estados miembros a fin de optimizar el funcionamiento de la configuración del mercado de la electricidad. Estas se refieren a cuestiones sobre cómo:

- proteger a los consumidores finales y suministrar electricidad asequible tanto a corto como largo plazo;
- garantizar la resiliencia del mercado y del sistema eléctrico, en particular para hacer frente a las elevadas cantidades de energías renovables variables y una estructura de producción más descentralizada; y
- apoyar la consecución del Pacto Verde Europeo.

En este proceso se abordarán los ámbitos que aparecen a continuación.

La electricidad como derecho básico de los consumidores vulnerables

La legislación de la Unión¹⁶ reconoce que una calefacción, refrigeración e iluminación adecuadas, así como la energía para que los electrodomésticos funcionen, son servicios esenciales. El pilar europeo de derechos sociales¹⁷ sitúa la energía entre los servicios esenciales a los que toda persona tiene derecho a acceder. Con los precios de la energía en un nivel sin precedentes, es probable que aumente el número de ciudadanos en riesgo de pobreza energética, e incluso aquellos que no se consideran en situación de pobreza energética pueden experimentar un nivel de vida más bajo.

Como se anunció en la Comunicación sobre los precios de la energía de octubre, la Comisión ha creado el grupo de coordinación sobre pobreza energética y consumidores vulnerables, en el que los Estados miembros ya han intercambiado mejores prácticas sobre cómo apoyar y proteger a los consumidores en las circunstancias actuales. La configuración del mercado de la electricidad podría incluir formas de garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la energía que necesiten, en particular, la garantía de que determinados consumidores tengan acceso a un nivel mínimo de demanda de electricidad a un precio razonable, independientemente de la situación de los mercados de la electricidad.

Protección de los consumidores frente a los precios elevados y la volatilidad excesiva

Una forma de mitigar el riesgo de futuros aumentos de los precios de la energía es la cobertura. La forma más sencilla de garantizar cobertura consiste en celebrar un contrato de suministro a un precio fijo. Existen mercados establecidos en toda la UE en los que se puede comerciar con

¹⁶ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (véase el considerando 59 relacionado con los artículos 5, 28 y 29).

¹⁷ El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el pilar europeo de derechos sociales en 2017 en la Cumbre de Gotemburgo. El pilar establece veinte principios. El principio n.º 20 establece lo siguiente: «Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Debe prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios».

la electricidad para su suministro a plazo. Sin embargo, algunos de estos mercados carecen de liquidez, concretamente en el caso de los contratos a más largo plazo, por lo que pueden ser necesarias intervenciones reguladoras para mejorar la liquidez en los mercados de la energía a plazo.

La crisis actual ha demostrado los beneficios de los instrumentos basados en el mercado para proteger a los consumidores frente a los riesgos de los precios. Estos instrumentos suelen implicar una promesa contractual de un productor de poner electricidad a disposición de determinadas categorías de consumidores en condiciones preestablecidas una vez que el precio normal de mercado alcance un determinado nivel. Por lo tanto, prevén un seguro contractual contra el riesgo de precios. Al igual que ocurre con cualquier tipo de seguro, la reducción del riesgo de precios en tales instrumentos tiene un coste. Algunos Estados miembros ya han utilizado estos tipos de contratos como parte de los mecanismos de capacidad que utilizan para garantizar la seguridad del suministro eléctrico. En este contexto, se ha denominado a los contratos como «opciones de fiabilidad». Recientemente, el mundo académico ha sugerido un contrato alternativo denominado «opciones de asequibilidad» diseñado para proteger a los consumidores, no frente a las subidas de los precios a corto plazo, sino más bien frente a la persistencia de los precios elevados.

Tras el rápido aumento de los precios mayoristas de la electricidad, algunos proveedores quebraron y no pudieron cumplir con sus obligaciones de suministro. Esto significó que los clientes tuvieron que elegir nuevos proveedores con poca antelación y, en muchos casos, solo pudieron negociar condiciones menos favorables. Los requisitos que exigen a los proveedores que cubran parte de sus obligaciones de suministro y otros requisitos reglamentarios para garantizar que los proveedores sean lo suficientemente sólidos como para soportar futuras crisis pueden ser apropiados para garantizar que los clientes puedan confiar en sus proveedores y no paguen por el suministro de electricidad un precio superior al que acordaron inicialmente. También podría exigirse a los proveedores que dispongan de ofertas a precio fijo en su cartera, de forma similar a los requisitos existentes sobre la oferta de contratos dinámicos a los clientes.

Garantizar las inversiones en capacidad firme o con bajas emisiones de carbono

Para garantizar la seguridad a largo plazo del suministro y ofrecer seguridad a los inversores, habrá que seguir evaluando si los mecanismos de capacidad deben convertirse en una característica a largo plazo del sistema eléctrico y lo que esto significaría para su integración en el mercado de la electricidad. Estos mecanismos deberían diseñarse para garantizar las inversiones en una capacidad firme renovable y con bajas emisiones de carbono compatible con los objetivos climáticos de la Unión. Estos mecanismos de capacidad también podrían integrar algunos de los mecanismos contractuales de asequibilidad mencionados anteriormente.

La crisis también ha puesto de manifiesto que, cuando la generación de electricidad recibe apoyo público, como suele ser el caso de las energías renovables, el apoyo debe diseñarse de manera que se garantice la inversión, al tiempo que se evitan unos rendimientos excesivos para los inversores en períodos en los que los precios de mercado son elevados. Para lograr este objetivo, en algunos Estados miembros se han utilizado contratos bidireccionales por diferencias (CFD), en virtud de los cuales el operador recibe un complemento cuando los precios de mercado son bajos y lo devuelve cuando son elevados. Los CFD bien diseñados pueden contribuir a que la formación de precios de la electricidad sea más independiente del

coste del gas natural, y puede resultar útil recurrir a este modelo por defecto para las nuevas inversiones en energías renovables y otras inversiones públicas en generación de electricidad (como en el caso de la energía nuclear).

Mejorar la respuesta de la demanda y la flexibilidad para reducir los precios máximos

Los recursos o infraestructuras que aportan más flexibilidad, como la respuesta de la demanda y el almacenamiento, permiten a los consumidores reaccionar ante los precios, consumir más cuando hay un exceso de generación disponible y reducir su consumo cuando los suministros son escasos. Esto reduce los costes globales y les permite gestionar sus costes, además de ayudarles a integrar eficazmente las elevadas cuotas de energías renovables variables. Las inversiones en estas tecnologías flexibles, en particular el despliegue de redes inteligentes de conformidad con la Directiva sobre la electricidad, podrían financiarse con cargo a fondos de la Unión y pueden reducir la necesidad de mecanismos de capacidad más tradicionales que, a menudo, financian la generación a partir del gas u otros combustibles fósiles.

El Plan de Acción para la Digitalización del Sector de la Energía, cuya adopción está prevista para septiembre, propondrá medidas para mejorar el intercambio de datos y la interoperabilidad, así como para promover el desarrollo de herramientas digitales para los consumidores. Esto facilitará que los consumidores valoren su flexibilidad, por ejemplo, al responder a las señales de precios o al hacer coincidir su consumo con su producción doméstica (por ejemplo, de los paneles fotovoltaicos de sus tejados). La Comisión también propone acelerar el desarrollo y la adopción de un nuevo código de red dedicado a la respuesta de la demanda.

A través de un mayor empoderamiento de los consumidores, también es importante promover los sistemas de autoconsumo colectivos e individuales, tal como se destaca en la estrategia de energía solar de la UE¹⁸, a fin de aumentar la generación de energía solar en la UE en los próximos años.

Infraestructuras de electricidad y gas

Las inversiones en infraestructuras eléctricas son esenciales para el funcionamiento del mercado interno. Debe aumentarse la capacidad transfronteriza en las regiones en las que sea necesario para permitir la libre circulación de la electricidad entre los Estados miembros.

No parece que el marco reglamentario nacional de muchos Estados miembros incentive ni reconozca explícitamente la innovación en las infraestructuras de electricidad y gas. Este problema surge especialmente cuando los beneficios de los enfoques innovadores son inciertos. Además, parece que los marcos reglamentarios nacionales de muchos Estados miembros crean obstáculos a la innovación en las infraestructuras de electricidad y gas. Por ejemplo, a veces no cuentan con disposiciones específicas relacionadas con la innovación o están diseñados de tal manera que se crea un sesgo a favor de las soluciones basadas en la inversión en activo fijo (capex) en lugar de en los gastos de funcionamiento (soluciones OpEx), o que disuaden a los gestores de red de transporte (GRT) de las inversiones debido a que perciben un riesgo elevado en el proyecto y a las estrictas sanciones por no cumplir los plazos. Los Estados miembros

¹⁸ (Añádase la ref. XXX).

deben eliminar estos obstáculos a la innovación y, en su lugar, desarrollar marcos reglamentarios orientados a la innovación, al tiempo que se evitan los activos obsoletos basados en combustibles fósiles.

Reducir los costes y los beneficios imprevistos mediante los precios de ubicación

Otra cuestión señalada por la ACER es la necesidad de prestar más atención a los incentivos de ubicación en la configuración del mercado europeo. Esto implica el establecimiento de precios de mercado diferentes en lugares distintos para reflejar el equilibrio local de la oferta y la demanda y la disponibilidad de transmisión. Un estudio de 2019 detectó un ahorro de costes del 4 % derivado de la introducción de los precios de ubicación en Europa¹⁹. Cuanto mayor sea el aumento de las energías renovables en la combinación energética, más importante se espera que sean estos beneficios. Un estudio de 2020 prevé que en 2040 los costes del sistema serán un 10 % más elevados en ausencia de precios de ubicación²⁰. Se analizarán más a fondo las posibles implicaciones de los mecanismos para reforzar los incentivos de ubicación de los precios.

Vigilancia del mercado y transparencia

El Reglamento (UE) n.º 1227/2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía²¹, (denominado RITME) se diseñó hace más de una década para garantizar que los consumidores y otros participantes en el mercado pudieran confiar en la integridad de los mercados de la electricidad y el gas, que los precios reflejaran una interacción justa y competitiva entre la oferta y la demanda, y que no pudieran obtenerse beneficios del abuso de mercado.

Si bien no existe ninguna prueba de que el abuso de mercado sea una de las causas de la crisis actual, en períodos de precios elevados y volatilidad del mercado es muy importante garantizar un marco actualizado y sólido que ofrezca protección frente a tales abusos. Podría revisarse el marco RITME para estudiar si existe margen para mitigar más eficazmente los riesgos de abuso de mercado mediante una mayor transparencia del mercado, una mayor calidad y recopilación de datos de mercado, así como una mejor aplicación a escala de la UE.

5. Conclusión

La Comisión invita al Consejo Europeo a que refrende las medidas a corto plazo para hacer frente a los precios elevados propuestas en la presente Comunicación. Asimismo, invita a los Estados miembros a que, en consonancia con [referencia a la comunicación general], agilicen las medidas de preparación para una posible interrupción del suministro de gas ruso.

Más allá del corto plazo, la Comisión considera que, sobre la base del informe de la ACER y su diálogo con las partes interesadas, la configuración actual del mercado de la electricidad ofrece un mercado eficiente y bien integrado, que permite a Europa obtener todos los beneficios de un mercado único de la energía, garantizar la seguridad del suministro y mantener el proceso de descarbonización. La Comisión pide a los Estados miembros que garanticen la plena

¹⁹ Tractebel: *Nodal pricing in the European internal electricity market* [«Precios nodales en el mercado interior europeo de la electricidad», documento en inglés], 2019.

²⁰ NERA: *Cost Benefit of Access Reform: Modelling Report* [«Coste-beneficio de la reforma del acceso: informe de modelización», documento en inglés], 2020.

²¹ DO L 326 de 8.12.2011, p. 1.

aplicación de la legislación sobre el mercado de la electricidad, en particular para garantizar unas tarifas que reflejen los costes y la eliminación de los obstáculos al uso de recursos flexibles, lo que permitirá integrar la electricidad procedente de energías renovables variables y mejorar la flexibilidad de la red para facilitar la integración del sistema energético. La Comisión destaca la necesidad de acelerar la aplicación del Plan REPowerEU para avanzar rápidamente hacia la eliminación progresiva del gas ruso e invertir en un sistema energético resiliente. La Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros en la preparación y aplicación de reformas e inversiones para eliminar gradualmente la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles procedentes de Rusia, entre otros, a través del instrumento de apoyo técnico.

Sin embargo, hay ámbitos en los que son necesarios ajustes en la configuración del mercado de la electricidad de la UE para tener en cuenta el futuro panorama energético y el mix energético, las nuevas tecnologías emergentes, la evolución geopolítica y las lecciones aprendidas de la crisis actual. Estos ajustes deben contribuir a optimizar el funcionamiento de la configuración del mercado de la electricidad y a adaptarlo mejor para impulsar una descarbonización rentable del sector eléctrico, ofrecer precios asequibles para los consumidores y aumentar su capacidad para resistir la volatilidad de los precios. La presente Comunicación ha detectado una serie de problemas para los que estos ajustes parecen estar justificados. Sobre la base de este trabajo preliminar, la Comisión pondrá en marcha un proceso de evaluación de impacto y colaborará con los Estados miembros y una amplia gama de partes interesadas y autoridades reguladoras nacionales para ajustar la configuración del mercado de la electricidad y, en su caso, su marco legislativo.

Anexo: resumen detallado de las aportaciones de las partes interesadas

Productores de electricidad	Clara preferencia por un apoyo específico a los consumidores que más lo necesitan. Cualquier intervención de los precios de los mercados mayoristas de la electricidad se considera muy problemática ya que: i) no se dirigiría a los consumidores que más apoyo necesitan; ii) perturbaría la dinámica del mercado y pondría en peligro el funcionamiento del mercado; y iii) distorsionaría las señales del mercado a los inversores. El gravamen de los beneficios de determinados participantes en el mercado dañaría el entorno de inversión al destruir la confianza de los inversores; si se aplican, estas medidas solo deben ser una solución de «último recurso» y de carácter temporal.
Representantes de los consumidores finales de electricidad	Destacaron la necesidad de apoyar económicamente al consumidor, al tiempo que se incentiva la eficiencia energética. Deben facilitarse otras medidas, como la instalación de paneles fotovoltaicos o bombas de calor. Instaron a la aplicación del marco legislativo para los mercados de la electricidad (Reglamento y Directiva sobre la electricidad de 2019) para que los «prosumidores» puedan ser una realidad. Los representantes de las comunidades locales de energía recordaron la importancia de reforzar la planificación energética local y el uso de recursos locales. Los representantes de los consumidores industriales de electricidad abogaron por un mayor uso de las herramientas de ayuda estatal y por abordar la elevada rentabilidad de los productores a través de medidas fiscales. La respuesta de la demanda, el despliegue de contadores inteligentes y los mercados líquidos a largo plazo también formarían parte de la solución a los elevados precios de la energía.
Bolsas de electricidad	Se opusieron a las intervenciones de los precios en los mercados mayoristas de la electricidad. Hicieron hincapié en que debe evitarse la imposición de límites de precios porque socavan la formación de precios y dificultan la capacidad de los mercados de la energía para ofrecer un suministro de electricidad seguro y asequible. Advirtieron de que dichos límites de precio perjudican al mercado a largo plazo, ya que los participantes en el mercado perderían el incentivo para protegerse frente a los precios elevados. Recordaron el papel clave del acoplamiento del mercado de la electricidad en la creación de un mercado único de la energía, que debe preservarse, ya que garantiza un uso eficiente de los recursos.
	Recordaron el gran potencial de la respuesta de la demanda para reducir los picos de demanda de electricidad, suavizando así los

Representantes de la respuesta de la demanda de electricidad	precios máximos. Señalaron que el apoyo directo a los consumidores y las ayudas estatales, si se ajustan a los objetivos de descarbonización, son la solución más eficiente. Además, instaron a la aplicación del marco legislativo de la Unión sobre los mercados de la electricidad (Reglamento y Directiva sobre la electricidad de 2019) a fin de eliminar los obstáculos al desarrollo de la respuesta de la demanda.
Representantes del almacenamiento de electricidad	Indicaron que las intervenciones de los precios (como los límites de precios) corren el riesgo de provocar efectos de distorsión a largo plazo en el mercado y perjudicar a los objetivos del Pacto Verde Europeo. Recordaron la necesidad de aplicar el marco legislativo de la Unión sobre los mercados de la electricidad (Reglamento y Directiva sobre la electricidad de 2019) y de acelerar los procedimientos de autorización para los proyectos de energías renovables que permitan el almacenamiento.
Operadores de la red eléctrica	Acogieron con satisfacción el conjunto de medidas recogidas en la Comunicación de la Comisión de octubre de 2021. Recordaron la necesidad de evaluar exhaustivamente el impacto de las medidas de emergencia y de mantener los aspectos básicos del mercado en funcionamiento.
Industria del gas	Manifestó su apoyo a la priorización del apoyo directo a los consumidores. Expresó su preocupación por las intervenciones en el mercado mayorista del gas y por la introducción de límites de precios en los mercados mayoristas del gas. Consideró que obstaculizarían la competitividad de la Unión y la capacidad para atraer volúmenes en el mercado del gas. También manifestaron su escepticismo respecto de una intervención en el mercado del gas en relación con los volúmenes y precios negociados, afirmando que la compra es un elemento central de un mercado del gas competitivo de la Unión que puede verse obstaculizado por la acción colectiva. La diversificación del gas debe formar parte de la solución, en particular la producción nacional de gas.
Operadores de la red de gas	Aportaron una visión operativa de la situación durante el invierno 2022-2023 y señalaron que todas las fuentes de gas se utilizan a su máxima capacidad. Sin embargo, maximizar el almacenamiento podría ser una solución fiable, lo que, no obstante, induciría un cambio en los flujos de gas dentro de Europa, con posibles cuellos de botella a los que habría que hacer frente.
Comercializadores de energía	Se opusieron a las intervenciones nacionales en los mercados mayoritarios de la electricidad ya que socavarían el comercio transfronterizo y la eficiencia del mercado interno de la energía. En este sentido, debe evitarse la introducción de límites de precios.

	Clara preferencia por las medidas orientadas a los consumidores minoristas. Piden que se coordine la gestión de la demanda de gas.
Proveedores de tecnología	Destacaron la necesidad de seguir invirtiendo en infraestructuras y digitalización, lo que permitirá el desarrollo de nuevos servicios energéticos.
Grupos de reflexión	Convinieron en la necesidad de dejar que funcionen los mercados mayoristas de la electricidad y el gas. Cualquier intervención de los precios perjudicaría la competitividad de los mercados mayoristas, así como el uso eficiente de los recursos energéticos, y podría dar lugar a una mayor necesidad de medidas administrativas en el futuro. Una intervención reguladora que limite la rentabilidad de determinados participantes en el mercado incrementaría los requisitos de las primas de riesgo, lo que provocaría un aumento de los costes de la energía. La digitalización, el desarrollo de la respuesta de la demanda, el despliegue de contadores inteligentes y una mayor integración del mercado europeo de la electricidad se citan como elementos fundamentales a largo plazo para mejorar la configuración actual del mercado.
Organizaciones no gubernamentales	Alertaron del riesgo de que las medidas propuestas en las opciones pudieran aumentar la dependencia de la Unión de los combustibles fósiles (como los límites de precios). Clara preferencia por las medidas que ofrecen apoyo directo a los consumidores.
Instituciones académicas	Reticencia generalizada a intervenir en la formación de precios, especialmente en el mercado mayorista de la electricidad. Clara preferencia por prestar apoyo directo a los consumidores para reducir las facturas energéticas. Señalaron que una intervención sobre los precios y volúmenes del gas tendría que basarse en un plan europeo de solidaridad para coordinar las restricciones dentro de la UE.