

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los siguientes documentos

- «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad»
- «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1228/2003 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad»
- «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1775/2005 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural»

COM(2007) 528 final — 2007/0195 (COD)

COM(2007) 529 final — 2007/0196 (COD)

COM(2007) 530 final — 2007/0197 (COD)

COM(2007) 531 final — 2007/0198 (COD)

COM(2007) 532 final — 2007/0199 (COD)

(2008/C 211/06)

El 18 de octubre de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 44 y los artículos 55 y 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre los siguientes documentos:

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad»

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural»

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía»

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1228/2003 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad»

«Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1775/2005 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 2008 (ponente: Sr. Carmelo CEDRONE).

En su 444º Pleno de los días 22 y 23 de abril de 2008 (sesión del 22 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 100 votos a favor, 4 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y propuestas

1.1 Conclusiones

1.1.1 El CESE valora de forma positiva, en su conjunto, las razones que incitaron a la Comisión a presentar el tercer paquete sobre la energía, tema complejo y difícil desde el punto de vista jurídico y económico que ha suscitado opiniones y reacciones divergentes.

1.1.2 El CESE considera que la situación actual del sector energético no puede prolongarse por más tiempo. Después de haber iniciado el proceso de integración y liberalización, nos encontramos en medio de una encrucijada y hay que decidir hacia qué lado dirigirnos. La liberalización del mercado de la energía ha experimentado una fase de paralización acarreado altos costes de transición que podrían ser más elevados que los

beneficios, costes que se deben a la falta de un marco reglamentario homogéneo a nivel europeo, así como a la falta, en algunos casos, de una verdadera voluntad liberalizadora y de una distribución clara de las responsabilidades entre los distintos agentes. Esta falta de certidumbre regulatoria puede dar lugar a un bajo nivel de inversión en el sector y a un escaso desarrollo de la competencia. Ello ha creado un mercado europeo fragmentado, controlado, en algunos casos, por los antiguos monopolios, por lo que es necesario reafirmarse seriamente en la necesidad de que el proceso de liberalización debe seguir con determinación.

1.1.3 Aspectos políticos: el mercado interior

1.1.3.1 El elemento central de esta estrategia es la realización del *mercado interior europeo de la energía*. La Unión Europea debe

elaborar una estrategia común para poder actuar rápidamente con una sola voz y tener más peso en las negociaciones internacionales. La cooperación entre los Estados miembros, reguladores y gestores de redes de transporte (GRT) es una necesidad crucial. Es preciso proceder a cambios estructurales, dirigidos a integrar el funcionamiento y el desarrollo del sistema a nivel regional. Los distintos Estados miembros deben poner en común experiencias, conocimientos y normas con el fin de actuar juntos y proponer (imponer) una verdadera política de costes en materia de suministro, con el fin de establecer un escenario lo más competitivo posible que dé como resultado unos precios más equitativos, evitando la especulación financiera. Los Estados miembros deben estar más cohesionados y respetar las normas establecidas de común acuerdo, en beneficio de los usuarios y consumidores, aplicando a nivel nacional la legislación comunitaria previamente acordada.

1.1.4 Aspectos económicos

1.1.4.1 En opinión del CESE, una competencia leal, regulada de manera conveniente (algo que no es posible con la propuesta actual de la Comisión), favorecería un aumento de las fuentes de energía alternativas y de las inversiones en infraestructuras energéticas. Esto, a su vez, incrementaría la productividad de las empresas (como, por ejemplo, las PYME), permitiendo obtener unos precios equitativos, favoreciendo la transparencia y reduciendo los riesgos de posición dominante.

1.1.4.2 Uno de los objetivos prioritarios del tercer paquete legislativo es fomentar las inversiones necesarias en las infraestructuras energéticas y garantizar su coordinación a nivel europeo. Por lo que se refiere a este aspecto, las medidas que propone la Comisión van en la dirección adecuada. Sin embargo, debe garantizarse que dichas medidas permitan acometer las inversiones necesarias en generación, y que den confianza a los inversores. En lo que se refiere al desarrollo de las redes, estas medidas deben garantizar que se acometa una planificación adecuada, que tenga en cuenta a todas las partes involucradas, y que se realice en un nivel adecuado, respetando el calendario previsto. Es necesario, además, efectuar un control de las inversiones a nivel europeo (por la Agencia de Cooperación de los Reguladores). Dado que el mercado es poco elástico y se caracteriza por empresas que operan en condiciones de oligopolio y algunos Estados que se resisten a delegar las competencias en materia de suministro, se reduce la confianza de los operadores y los usuarios y, por lo tanto, se bloquea la liquidez. Estas condiciones deben eliminarse.

1.1.5 Aspectos sociales

1.1.5.1 Los procesos de reestructuración generados por el tercer paquete deberán ir acompañados de una política en favor del empleo, en la que participen plenamente los sindicatos y las empresas mediante instrumentos como el «*corporate social restructuring*» y los amortiguadores sociales previstos a nivel nacional y europeo. Tranquiliza señalar que, en los países que han aplicado la separación de la propiedad en las redes de transporte, no se han registrado efectos negativos en el empleo.

1.1.5.2 Aunque la protección de las capas más débiles de la población y de los consumidores vulnerables es, y seguirá siendo, una competencia estrictamente nacional, es esencial que la Comisión reconozca la importancia de estas medidas a nivel internacional. Asimismo, la Comisión deberá garantizar el control de su aplicación, para que estos instrumentos respondan a las condiciones indispensables de un mercado abierto y competitivo. Sería necesario establecer el concepto de *indigencia energética* a escala comunitaria (mínima tarifa aplicada) y satisfacer las obligaciones de servicio público y de interés general previstas en las directivas vigentes.

1.1.6 Usuarios (empresas y consumidores)

1.1.6.1 Una nueva estrategia sobre las políticas energéticas debe ser capaz de favorecer una competencia real entre las empresas, para incrementar las posibilidades de elección de los usuarios. Las redes de transporte deben ser accesibles a todo el que quiera utilizarlas. Respecto de las grandes empresas que consumen mucha energía, debe alcanzarse un contrato europeo para la compra de energía a precios uniformes (precios comparables o «ley de precio único»), suprimiendo las ayudas estatales (falseamiento de la competencia). Por otra parte, deben reconocerse los derechos concedidos por la UE a los consumidores, que deben poder elegir libremente el suministrador que deseen al precio más bajo posible.

1.1.7 Por último, el CESE considera que la propuesta de la Comisión debe tener como objetivo evitar una acción combinada involuntaria que consolide el «status quo» de las grandes empresas monopolísticas, centradas en mantener su posición ventajosa, y de los sindicatos, que aspiran a defender el empleo.

1.2 Las propuestas del CESE

1.2.1 Mercado interior de la energía

1.2.1.1 La Comisión, para reforzar el avance hacia el mercado interior de la energía, debe modificar las propuestas presentadas dentro del tercer paquete sobre la energía con el fin de poder actuar de forma autónoma a escala internacional, especialmente respecto de las fuentes de energía. A tal fin, las propuestas de cooperación regional, recogidas en el paquete, deben considerarse como fases intermedias hacia la consecución del objetivo final que es la realización del mercado interior de la energía. Además, los Estados miembros deberían esforzarse en integrar sus mercados de la electricidad y los operadores deberían prestar sus servicios en varios Estados miembros. El CESE considera que la propuesta de cooperación regional entre gestores de red, incluida en el tercer paquete, nunca debe considerarse como un sustituto temporal al mercado interior. Es fundamental la cooperación a nivel regional, basada en la «separación de la propiedad», entre gestores de red realmente independientes de la producción o venta. Deberían tenerse en cuenta las recientes iniciativas regionales fomentadas por el Grupo de Organismos Reguladores Europeos de la Electricidad y el Gas (ERGEG) para verificar la homogeneidad de la reglamentación y de las estructuras del mercado.

1.2.2 Separación vertical integrada («unbundling»)

1.2.2.1 El CESE considera que la CE debe dar prioridad a la separación de la propiedad (*ownership unbundling*), dado que sin duda alguna es preferible a la separación funcional (ISO) para fomentar las inversiones. Ello aumentaría la transparencia y la confianza de los operadores, mejoraría la seguridad del sistema y permitiría supervisar las actividades monopolísticas, evitando los comportamientos discriminatorios y optimizando la utilización y el mantenimiento de la red.

1.2.2.2 Por lo demás, son necesarios análisis profundos adicionales sobre las implicaciones estratégicas vinculadas a la propiedad de las redes y a la necesidad de garantizar la independencia respecto de posibles intereses de terceros países, incluida la decisión sobre la propiedad de las redes (pública o privada). La propuesta de la Comisión no incluye, junto con la separación de la propiedad, la privatización de las redes de transporte que en la actualidad son públicas.

1.2.2.3 No existen diferencias entre el mercado de la electricidad y el del gas (en Estados Unidos, Dinamarca, los Países Bajos, Portugal, Reino Unido, España y Suecia) que justifiquen un tratamiento divergente respecto de la separación de la propiedad. La separación de la propiedad entre las actividades de producción y venta y las de transporte resulta necesaria en ambos sectores. Los potenciales comportamientos discriminatorios derivados de un nivel insuficiente de separación vertical son idénticos. Las empresas que venden gas no deberían preocuparse por quién lo transporta; deberían interesarse sólo en operar con empresas fiables y sólidas desde el punto de vista financiero y que sean capaces de vender su gas.

1.2.3 Agencia Europea

El CESE cree firmemente que la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) debe disponer de mayores competencias para:

- desempeñar un papel reglamentario autónomo e independiente;
- supervisar el funcionamiento del grupo europeo de gestores de redes (ENTSO) y junto con ENTSO y el panel de expertos del mercado ayudar a la Comisión Europea a establecer una lista de normas necesarias para elaborar y aprobar directrices técnicas y de mercado y códigos;
- determinar los criterios y aprobar los códigos técnicos y comerciales;
- fijar los sistemas de tarifas y los precios del mecanismo de compensación de los costes soportados por los gestores de redes en el marco del tránsito transfronterizo de electricidad;
- formular orientaciones para establecer principios de desarrollo de las redes de suministro y aprobar el plan decenal de inversiones propuesto por el grupo europeo de gestores de redes (ENTSO);

- presentar propuestas y dictámenes al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y a la Comisión;
- consultar a los operadores del mercado;
- coordinar el trabajo de las autoridades nacionales;
- favorecer la transparencia, incluidas las normas de designación del grupo directivo.

1.2.4 Autoridades nacionales

1.2.4.1 Las autoridades reguladoras nacionales desempeñan un papel esencial para fomentar la competencia y garantizar la aplicación correcta de las directivas a nivel nacional, sobre todo por lo que se refiere al respeto de las normas de utilización imparcial de las infraestructuras. Por lo tanto, es necesario armonizar sus competencias y aumentar su independencia respecto de las empresas energéticas y nacionales, de manera que puedan llevar a cabo una tarea de control para evitar todo abuso derivado de posiciones dominantes. Una autoridad reguladora más independiente creará confianza en el mercado y podrá colaborar más activamente con la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía.

1.2.5 Mecanismos de coordinación de los gestores de redes nacionales (Redes Europeas de Gestores de Redes de Transporte — ENTSO)

1.2.5.1 El CESE considera útil mejorar la coordinación entre los gestores de redes nacionales con el fin de realizar las inversiones y optimizar la gestión de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de una red europea integrada. La Agencia debería desempeñar un papel más importante de lo previsto para proponer, elaborar, controlar y aprobar los códigos, con el fin de garantizar que el interés público se tenga debidamente en cuenta. ENTSO debería desempeñar un papel únicamente en relación con sus conocimientos y competencias. Por consiguiente, ACER debería asumir la responsabilidad de elaborar directrices y códigos.

1.2.6 Redes europeas e inversiones

1.2.6.1 El CESE considera que la Unión debe anticipar la evolución futura de la utilización de las redes por medio de un programa de inversiones destinado a crear un sistema de redes europeas públicas o privadas controladas por la Unión, accesibles a todos, tanto para el transporte como para el uso de la energía. A tal fin, habría que garantizar que los procedimientos de gestión de las interconexiones sean realmente transparentes, basados en procedimientos de mercado, y permitan así incrementar al máximo el comercio. La inversión debería hacerse cuando aporte beneficios socioeconómicos desde una perspectiva regional. Todas las partes interesadas del mercado deberían participar en la toma de decisiones relativas al desarrollo de códigos y al plan decenal de inversiones.

1.2.7 Democracia y representación

1.2.7.1 El CESE considera que, a partir de las disposiciones vigentes o en proceso de elaboración, debe establecerse la representación de los consumidores en el Consejo de Administración de la Agencia. Ello también es válido para todos los demás operadores interesados (agentes, sindicatos, empresas) que, junto a su participación en el Consejo de Administración, podrían participar en un consejo de supervisión específico, de tal manera que el desarrollo normativo cuente con el mayor consenso y participación posible desde su inicio y no sólo en las fases terminales de su desarrollo.

2. Introducción

2.1 Hace unos diez años, la Comisión empezó (con mucho retraso) a dar los primeros pasos hacia una normativa europea para un mercado interior del gas y la electricidad. El Comité ha tenido, de este modo, la oportunidad de pronunciarse —en ocasiones haciendo hincapié en aspectos diferentes de los de la CE— sobre un tema que ha adquirido más importancia y controversia con el paso de los años.

2.2 Con la aprobación del tercer paquete de propuestas legislativas sobre el mercado del gas y la electricidad, la CE pretende completar la tramitación ya iniciada ante un panorama internacional que ha registrado cambios profundos y que plantea nuevos problemas a todos. Las propuestas no cuentan con el apoyo unánime de los Estados miembros, lo que puede retrasar la aprobación y aplicación de las nuevas propuestas y comprometer la realización del mercado interior europeo de la energía.

2.3 El CESE tiene ante sí una gran responsabilidad, a saber, la de elaborar un dictamen sobre una de las cuestiones más relevantes (y apremiantes) de los últimos años, de la que depende no sólo el mercado energético, sino también el futuro de las empresas europeas del sector, de los consumidores europeos y de las empresas de terceros países.

2.4 El CESE valora positivamente la «evaluación de impacto» de la CE, que ya ofrece buenas muestras de la eficacia de una liberalización y una competencia «leal» (véase su texto).

3. Razones de las propuestas de la Comisión

3.1 Garantizar que los consumidores puedan elegir libremente su suministrador, a partir de una oferta amplia, y se beneficien de las «ventajas» que esta elección «debería» implicar. Estas condiciones más ventajosas para los usuarios también deberán ser un objetivo común para las empresas de terceros países que operan en la Unión Europea.

3.2 Disociar las actividades de producción y transmisión de la propiedad y la gestión de las redes de transmisión de gas y electricidad. Además, se propone una segunda opción, la del «gestor de red independiente», que permite a las empresas integradas verticalmente mantener la propiedad de la red sólo si la gestión de su capital fijo corre a cargo de un organismo independiente o de otra empresa. Ello debería fomentar las inversiones en infraestructuras.

3.3 Establecer medidas efectivas contra la fragmentación del mercado en las fronteras nacionales, la integración vertical existente y la alta concentración de la oferta que ha impedido hasta ahora la instauración de una verdadera competencia y el establecimiento de un mercado único de la energía.

3.4 Simplificar los intercambios transfronterizos mediante la creación de una agencia específica con el fin de garantizar la coordinación de las autoridades reguladoras nacionales y ofrecer las mismas oportunidades a las empresas europeas que operan en este sector. Ello debería permitir la instauración de una verdadera red europea que garantice la seguridad del abastecimiento y la diversificación de la oferta. Las autoridades nacionales deberían ser realmente más independientes.

3.5 Favorecer la colaboración mediante la elaboración de nuevas normas por los gestores de las redes europeas y garantizar una mayor cooperación entre los distintos mercados nacionales, especialmente en caso de riesgo de abastecimiento.

3.6 Aumentar la transparencia mediante la simplificación de las normas del mercado y la información a los consumidores, con el fin de «incrementar» la confianza de los usuarios en el mercado (pero, ¿ha sido realmente así hasta ahora?).

3.7 Lograr que el próximo año los consumidores puedan beneficiarse de los derechos de los usuarios de la energía garantizados mediante una «Carta» (obligatoria) específica que debería incluir, entre otros aspectos, información sobre los suministradores, las distintas opciones existentes en el mercado, la simplificación de las prácticas administrativas, el nivel de pobreza en función del consumo de energía (indigencia energética), etc. (1).

4. Las propuestas de directiva (gas y electricidad)

4.1 Separación efectiva (jurídica y funcional) en todos los Estados miembros de la red de suministro y transmisión del gas y la electricidad a través de sistemas que no estén integrados verticalmente. Ello representa un elemento clave para resolver posibles conflictos de intereses y para:

- garantizar inversiones adecuadas para aumentar la eficiencia de la red de suministro y transmisión, incluyendo también mejoras en la gestión del tránsito transfronterizo;
- evitar privilegios o tratos de favor a empresas y filiales que forman parte de sistemas de distribución y producción integrados verticalmente;
- asegurar un acceso correcto y transparente a la información a todos los agentes del mercado y no sólo a aquellos vinculados a la empresa en cuestión.

4.2 Cuando existen empresas integradas verticalmente y que se resisten a pasar a una separación efectiva de la propiedad, una posible solución es crear un gestor de red independiente (ISO). Dicho gestor, aunque permite a las empresas mantener la propiedad de la red, no les deja gestionarla. Tal autonomía únicamente podrá tener lugar con un sistema de reglamentación eficaz.

(1) Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión "Hacia una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía"», CESE 71/2008.

4.2.1 La independencia del gestor de red se aplica tanto a las empresas públicas como a las privadas, al igual que la separación de la propiedad de las redes de distribución y de los sistemas de producción.

4.2.2 El objetivo principal consiste en lograr que en todos los países de la UE las empresas que operan en el sector de la producción y el suministro de gas y electricidad tengan que funcionar de un modo completamente separado.

4.2.3 La propuesta de directiva prevé exenciones temporales a las normas de separación de la propiedad cuando existan inversiones en infraestructuras energéticas.

4.3 La separación entre, por una parte, los gestores de red y, por otra, los gestores de suministro y producción, no sólo está prevista a nivel nacional, sino también en toda la UE. Ninguna empresa productora de energía puede gestionar o poseer una red de distribución en otro país miembro. Cada gestor que pasa a formar parte de la red debe demostrar su independencia con respecto a las actividades de suministro y producción energética.

4.4 La separación de la propiedad deberá permitir un correcto funcionamiento del mercado y de la red, que al final derivará en una adecuada fijación de los precios del gas y la electricidad y en la consiguiente posible reducción de los precios, lo que redundará en beneficio de los consumidores e inversores del sector.

4.5 El comportamiento correcto del gestor independiente de red así como la separación efectiva de la propiedad de los sistemas de producción y suministro podrán lograrse sólo si existe una autoridad reguladora independiente y operativa. Las autoridades reguladoras deberían ser jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de cualquier otra entidad pública o privada y deberían actuar con independencia de todo interés del mercado. Por otro lado, deberían tener plenos poderes y la posibilidad de colaborar entre sí en los distintos Estados miembros con el fin de:

- verificar las obligaciones de transparencia de los diversos gestores del mercado;
- garantizar la eficacia de las medidas de protección de los consumidores;
- comprobar el buen funcionamiento de la distribución del gas y la electricidad;
- controlar los planes de inversión de los gestores de la red de transporte y comprobar que son compatibles entre ellos;
- velar por que no se produzcan abusos en el mercado o por parte de operadores dominantes que impiden una correcta fijación de precios.

Las agencias externas (Comité de responsables europeos de reglamentación de valores (CESR) y la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía) tienen el deber de investigar y asesorar a la Comisión en aras de la aplicación de las normas enumeradas.

5. Las propuestas de reglamento (creación de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía, acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y acceso a las redes de transporte de gas natural)

5.1 La consolidación de los mercados internos, con normas y enfoques comunes, representa un elemento clave para el desarrollo del mercado europeo de la energía y para llevar a cabo los intercambios transfronterizos necesarios. Procede efectuar una armonización de las normas vigentes (por ejemplo, las normas técnicas con arreglo a las que las compañías eléctricas deben elaborar códigos de red) entre los diversos países; por el momento no parece que se haya realizado con la ayuda del ERGEG. Sólo un organismo distinto e independiente que pueda adoptar, dadas las condiciones impuestas por los artículos del Tratado, la forma de una agencia podrá armonizar dichas decisiones.

5.2 Las principales funciones de la Agencia deberían ser:

- mejorar la gestión de la situación transfronteriza;
- controlar las actividades de los gestores de redes de transporte del gas y la electricidad;
- comprobar la eficacia de los planes de inversiones a diez años previstos en las redes;
- garantizar que la cooperación entre los gestores se lleva a cabo de forma eficaz y transparente en beneficio del mercado interior;
- intervenir con decisiones individuales en cada aspecto técnico y en las solicitudes de exención;
- desempeñar una función consultiva en relación con los problemas de regulación del mercado y proponer indicaciones dirigidas a mejorar las prácticas adoptadas por los reguladores nacionales.

5.3 La estructura organizativa adoptará el organigrama típico de las agencias reguladoras de la CE haciendo especial hincapié en la adopción de un sistema que garantice la independencia de las funciones reguladoras. Por consiguiente, se podrá establecer, además de un Consejo de Administración que nombre al Director de la Agencia, un consejo de reguladores encargado de todas las cuestiones inherentes a la regulación, y una Sala de Recursos, que deberá tratar los recursos contra las decisiones adoptadas por la Agencia. La Agencia podrá componerse de un máximo de 40 a 50 personas y tendrá un coste total de 6 a 7 millones de euros al año, cubierto por subvenciones comunitarias.

5.4 La Comisión tiene el deber de velar por los tratados y de «controlar a los controladores». A su vez, la Agencia ejerce el poder de decisión y sólo tiene potestad discrecional en cuestiones técnicas específicas. Las decisiones de intervenir para custodiar la cooperación o el correcto funcionamiento del mercado puede adoptarlas la Comisión en respuesta a indicaciones de la Agencia o independientemente de ella.

5.5 Una cooperación eficaz entre los gestores de la red de transporte es indispensable para una verdadera integración del mercado. Actualmente sólo existe una cooperación voluntaria, que no ha aportado resultados satisfactorios, especialmente cuando se han producido incidentes en las redes o apagones eléctricos. La integración de la gestión del sistema a nivel regional permitiría:

- definir una serie coherente de códigos técnicos y de mercado con validez internacional;
- recurrir a la definición de códigos técnicos si no existe una cooperación real entre las redes;
- garantizar un comportamiento no discriminatorio en relación con el funcionamiento y el desarrollo de las redes;
- facilitar la integración del mercado, lo que permitiría la convergencia de los precios, aliviaría las tensiones en torno a la concentración del mercado y fomentaría la liquidez;
- financiar y gestionar las actividades de investigación e innovación.

5.6 Las estructuras de cooperación de los gestores de redes de transporte deben contar con pleno reconocimiento a nivel europeo. Podrán utilizarse las estructuras existentes, como la Asociación de Gestores de Redes de Transporte Europeas (ETSO) y «Gas Transmission Europe» (GTE), o establecer nuevas estructuras centrales y permanentes, tanto en términos de organización como de instrumentos prácticos, para la planificación y gestión de las redes.

6. Observaciones generales

6.1 El principal problema de las redes no es sólo el de la liberalización en sí misma, en particular para las eléctricas, sino más bien el hecho de que los ciudadanos y las empresas puedan beneficiarse de ellas. Por ejemplo, se podría recurrir a redes europeas públicas, o reguladas por la Unión, que fueran accesibles a todos.

6.2 Sería deseable que la Comisión Europea favoreciera inversiones para la realización de un sistema de transmisión completamente innovador que permitiera la utilización de la electricidad a nivel europeo a través de una red interactiva inteligente. Una red similar a Internet que, gracias a la tecnología de los contadores inteligentes, permita el flujo de energía en ambos sentidos.

6.3 Ello favorecería en gran medida las inversiones y permitiría crear nuevos empleos y poner en la práctica el viejo lema de *power to people*: intercambiar energía en función de las necesidades de cada uno a través de redes abiertas a todos, con normas idénticas aplicadas en todos los Estados miembros de la Unión sin excepciones (como ya ocurre con Internet).

6.4 Por estos motivos, se podría avanzar hacia una separación total en el sistema de distribución de electricidad y hacia una elección entre la separación y el «gestor de red independiente» en las redes de gas.

6.5 Los objetivos que persigue la Comisión (refuerzo de las autoridades nacionales, cooperación entre gestores de redes de transporte (ISO, GRT), transparencia del mercado, etc.) difícilmente podrán alcanzarse si no se supera la lógica nacional, no sólo respecto de las redes, sino también en materia de abastecimiento, inversiones, etc. Éstas son las únicas medidas capaces de garantizar un servicio de mejor calidad, aunque sean insuficientes para contener los precios.

6.6 La concentración de las reservas de petróleo en unas pocas zonas del mundo (un 61,8 % en Oriente Medio, un 11,7 % en Europa y Rusia, un 9,4 % en África, un 8,5 % en América del Sur, un 5,1 % en América del Norte y un 3,5 % en Extremo Oriente (F. Profumo, Escuela Politécnica de Turín) debería animar a la Comisión a aplicar una política común más decidida respecto de estas zonas y de cara a las organizaciones internacionales en las que se celebran los acuerdos y se toman las decisiones. De lo contrario, la liberalización pura y simple corre el riesgo de convertirse en un señuelo que será insuficiente para contener los precios, que suelen aumentar debido a los monopolios que imponen sus condiciones incluso al mundo político.

6.7 La UE debe avanzar por la senda de la competencia regulada y la transparencia, con el fin de lograr un sistema económico más competitivo y transparente. Las victorias sobre Microsoft y VW constituyen un precedente alentador en favor de la competencia, aunque por sí sola no basta. Al mismo tiempo, deben elaborarse medidas más eficaces para reducir el impacto y las consecuencias para el empleo, medidas e inversiones capaces de hacer más dinámico el sistema económico, con el fin de crear más oportunidades destinadas a los trabajadores y los jóvenes y, por consiguiente, reducir la necesidad de «protección». En efecto, si los últimos datos sobre el crecimiento económico de Europa no son alentadores (véase la Comunicación de la Comisión al respecto), el motivo, además de la fortaleza del euro, es la escasa competitividad de las empresas y la «protección» que reciben muchas de ellas. El desmantelamiento de los monopolios iniciado tras el Acta Única Europea debe imperativamente llevarse a buen término porque, en caso de fracaso, el interés de los ciudadanos y consumidores se vería menospreciado por la desorganización y la eventual reasignación de fondos públicos para lograr la supervivencia de las redes, como ha ocurrido con el ferrocarril británico.

6.8 El debate sobre este paquete de medidas no puede restringirse a los medios institucionales o a los especialistas. La Comisión y el CESE deben trasladar el debate al exterior, de forma que sea abierto y cuente con la participación de los ciudadanos y consumidores, los trabajadores y las empresas, para evitar que las empresas del sector, que suelen ser monopolísticas, sean las únicas que influyen en las decisiones. (Por ejemplo, se podría crear un «blog» específico para los ciudadanos; también deberían organizarse audiencias abiertas en la mayoría de los Estados miembros y en determinadas ciudades europeas, así como exponer los resultados en una gran conferencia pública a escala comunitaria). Por otra parte, el control de las agencias europeas de regulación que realiza la Comisión también debería tener una dimensión democrática y ser confirmado por el Parlamento Europeo.

7. Observaciones específicas

7.1 Separación de la propiedad de las actividades de suministro y producción de las de gestión de la red (*ownership unbundling*). La aplicación de esta medida es una condición indispensable para reducir los obstáculos al acceso. El objetivo consiste en evitar que las empresas integradas, que ejercen varias actividades dentro del sector, puedan «transferir» una parte del coste de las actividades liberalizadas a las actividades reguladas y, por consiguiente, beneficiarse de una ventaja competitiva indebida respecto de las empresas que sólo operan en las actividades sujetas a competencia. Los Estados miembros han adoptado las directivas sobre el mercado del gas natural y la electricidad de manera poco homogénea, lo que permite en algunos casos la creación de empresas de producción y suministro y de empresas de gestión de las redes de transporte integradas verticalmente.

7.2 Refuerzo efectivo de las competencias de los reguladores nacionales, que son los garantes de la neutralidad de la gestión de las redes y, de manera más general, de las infraestructuras administradas en concesión, por lo que resultan esenciales para la liberalización (transporte, distribución y medición en el sector energético; transporte, distribución, medición, almacenamiento y gasificación en el sector del gas).

7.3 Papel determinante de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía para controlar las actividades de los organismos nacionales independientes. La creación de un órgano regulador supranacional encargado de supervisar las actividades de los distintos países interesados daría lugar a una labor regulatoria de cooperación perfectamente definida, que reduciría la divergencia entre las perspectivas de la UE en su conjunto y las de los países por separado en favor de soluciones orientadas hacia un mercado integrado de la energía.

7.4 Creación de gestores de red de transporte que sean independientes del sistema de producción, y que cooperen entre ellos para gestionar de forma eficaz los problemas de distribución. Los gestores de la red de transporte de empresas integradas verticalmente tienden a favorecer a las empresas asociadas, transmitiendo muy poca información a los nuevos competidores. Las inversiones dentro de una empresa muy integrada suelen falsearse, dado que la empresa dominante no tiene ningún interés en mejorar la red puesto que sus competidores serían los principales beneficiarios. Una separación formal y sustancial de los gestores de redes de transporte ofrecería idénticas garantías de acceso a la red a todas las empresas de distribución y permitiría realizar las mejoras tecnológicas necesarias para garantizar una gestión más eficaz y, en último término, precios más bajos para los usuarios.

7.5 Incrementar la transparencia y la facilidad de acceso a los mercados con el fin de aumentar la liquidez del mercado del gas y la electricidad. Existe una falta de información en materia de fiabilidad y oportunidades en el mercado (entre los distintos agentes del sector). La asimetría informativa existente entre las empresas tradicionales y sus competidoras es considerable. Una mayor transparencia minimizaría los riesgos de entrada para los nuevos operadores y reduciría los obstáculos a la entrada, incrementando la confianza en los mercados mayoristas y, por consiguiente, en las indicaciones de precios. Sin embargo, es nece-

sario garantizar una cierta uniformidad/correspondencia de la información que, sin subestimar nunca la importancia de la confidencialidad estratégica y comercial de una empresa, no deje margen para interpretaciones incoherentes que pongan en peligro la transparencia real del mercado.

7.6 Garantizar la disponibilidad de la información para todos los operadores del mercado, con el fin de instaurar la confianza en el mercado y permitir un desarrollo correcto. Muchos operadores tienen escasa confianza en el mecanismo de fijación de los precios. Los contratos de importación de gas se establecen sobre la base de los índices de precios fijados a partir de una cesta de productos derivados del petróleo, de forma que los precios siguen estrictamente la evolución de los mercados petrolíferos. Esta relación tiene repercusiones en los precios mayoristas, que no se establecen en función de la oferta y la demanda, en detrimento de la garantía de abastecimiento (oferta). Respecto de los contratos de importación a largo plazo, no se observa una tendencia clara en favor de mecanismos de fijación de los precios basados en la dinámica del mercado.

7.7 Definición de requisitos especialmente detallados para garantizar la transparencia en la generación de electricidad y gas. Debe facilitarse información precisa sobre las previsiones de la oferta y la demanda a corto plazo. Los distintos productores de electricidad deberían cumplir estos requisitos, por lo que resulta imprescindible asignar mayores competencias a las autoridades reguladoras nacionales.

7.8 Introducción de mercados de derivados. Los derivados son una vía eficaz de gestión del riesgo en materia de precios así como un instrumento natural para el desarrollo de los mercados del gas y la electricidad. Aunque en los mercados de la electricidad ya se negocian contratos de derivados, directa o indirectamente, lo que ha permitido dar algunos pasos hacia la homogeneización, todavía queda mucho por hacer. En el mercado europeo del gas natural se observan disparidades claras. En efecto, algunos mercados tienen un buen grado de liberalización (por ejemplo, el Reino Unido) y otros no tienen ni siquiera un mercado al contado para el gas natural (como Italia).

7.9 Regulación de los campos (o yacimientos) de almacenamiento para garantizar que todo el almacenamiento disponible para terceros se ofrece de manera transparente y equitativa, evitando el acaparamiento de capacidad.

7.10 Criterios públicos y unívocos que establezcan cuándo y cómo se aplica el acceso de terceros a la capacidad de almacenamiento que se ofrece al mercado.

7.11 Definición de normas transparentes y detalladas sobre el acceso a los terminales de GNL que permitirán determinar las infraestructuras exentas. Se trata de establecer normas adecuadas de aplicación del procedimiento conocido como *open season*. Este procedimiento, que prevé un mecanismo de reserva de la capacidad antes de su construcción, podría no ser suficiente para garantizar una mayor apertura del mercado a los operadores dado que, de acuerdo con el propio procedimiento, debe darse siempre prioridad en la asignación de la capacidad de transporte por la red de transporte nacional a la empresa que realiza el gasoducto o el terminal de GNL y que es titular de la exención.

Además, el procedimiento de asignación de la cuota residual del 20 % podría constituir un freno al desarrollo de la competencia en el mercado de suministro, dado que favorece a los operadores que se comprometen a cubrir este porcentaje por medio de contratos a largo plazo, en detrimento del mercado al contado y de la flexibilidad de los suministros.

7.12 Determinación de acuerdos de suministro bilaterales a largo plazo que sean compatibles con la legislación comunitaria sobre competencia. El grado de competencia en el mercado minorista es muy limitado. El efecto acumulado de los contratos de larga duración, contratos de duración indeterminada, contratos con cláusulas de renovación tácita y los largos períodos de vencimiento pueden suponer un obstáculo considerable para la competitividad. Los contratos que vinculan a los clientes industriales con los productores (tradicionales) a largo plazo difieren de un país a otro. No obstante, está aumentando la demanda de una oferta más competitiva, proporcionada por nuevos operadores; y falta una oferta de suministro a escala europea, aspecto que debe examinarse seriamente. El nivel actual de competencia (con pocos licitadores) es especialmente insatisfactorio en algunos Estados miembros que tienen una elevada concentración (Austria y Bélgica). Las limitaciones sobre la manera en que los consumidores pueden disponer del gas que se les asigna, unidas a las prácticas restrictivas de los suministradores en los puntos de suministro, son muy preocupantes desde el punto de vista de la competencia.

7.13 Fomentar el mercado minorista del gas y la electricidad para realizar plenamente el proceso de liberalización. Sólo un verdadero mercado minorista permitirá a los ciudadanos de la UE aprovechar los efectos de la competencia. Ello supone establecer normas simplificadas de acceso al mercado que permitan la participación de los pequeños productores y distribuidores, con el fin de favorecer la liquidez y que los precios sean más competitivos. Es esencial garantizar la liquidez para mejorar la confianza de los operadores en la fijación de los precios en los mercados de la electricidad y las plataformas del gas, dado que, sobre todo en este último caso, se podrá eliminar el vínculo con los productos derivados del petróleo.

7.14 Un mercado liberalizado del gas y de la electricidad desempeña un papel clave en la sensibilización de las empresas

y de los ciudadanos respecto de formas de consumo «inteligente» que permitirían limitar y controlar los costes. Ello implica educar a los ciudadanos sobre las fuentes de energía disponibles en la actualidad y las fuentes alternativas (energías renovables), con el fin de que comprendan la importancia vital de estos bienes dada su escasez. Es indispensable ofrecer a los clientes finales contratos personalizables en función del consumo, tanto desde el punto de vista del ahorro de energía como del de los costes.

7.15 En su calidad de consumidores finales responsables, los ciudadanos también deberán ser informados sobre el respeto de las normas por los órganos reguladores y de los posibles abusos, para que puedan hacer valer sus derechos mediante las asociaciones de defensa de los derechos de los consumidores.

7.16 Garantía de que se pueda satisfacer la demanda incluso en los períodos de picos de consumo. En el caso de la electricidad, se plantea el problema de la capacidad de generación y de dimensión de la red de transmisión, así como de la capacidad de transporte de energía por la red; en el caso del gas, debe preverse suficiente capacidad de importación y almacenamiento. No obstante, debe señalarse que la capacidad de importación es especialmente limitada en la medida en que los operadores tradicionales reservan el transporte de la capacidad con contratos plurianuales que pueden superar un período de veinte años. Esto significa que los nuevos proyectos así como los proyectos de reestructuración y ampliación de las infraestructuras eléctricas y de gas natural (gasoductos) deben avanzar rápidamente a nivel europeo y nacional. Las instalaciones de gasificación revisten una importancia primordial, dado que desempeñan un papel esencial en el Mediterráneo, sobre todo, para establecer una conexión con los principales países productores de este recurso natural (Libia y Argelia).

7.17 Incremento de la solidaridad. Es necesario que los Estados miembros de la UE, a nivel regional y bilateral, fomenten acuerdos de cooperación, asistencia mutua y cooperación recíproca en caso de que uno de ellos padeciera una situación de déficit energético por motivos que no dependieran directamente de él.

Bruselas, 22 de abril de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
