



La construcción de un mercado energético competitivo en Europa

Descripción

Considero un honor participar en esta conferencia dedicada al recuerdo de Loyola de Palacio. No me cabe duda de que todos los que la conocieron y trabajaron con ella quedaron marcados por la fuerza de su personalidad, su ética de trabajo y su inmensa determinación de hacer un buen trabajo. A Loyola se la recordará como mujer modelo, no sólo en España sino en toda Europa. Combinó todas estas cualidades con una acérrima postura proeuropea, que muy pronto hizo de ella una comisaria altamente influyente y la primera mujer que ocupó el cargo de vicepresidenta de la Comisión Europea. Bajo el liderazgo de Loyola, la política energética europea avanzó a pasos agigantados, merced entre otras cosas al trascendental segundo paquete de liberalización de 2003. Con él se dio paso a la competencia para todos los clientes y la desagregación legal de las empresas de redes, se establecieron autoridades reguladoras de la energía en todos los Estados miembros y se facilitó el comercio transfronterizo. El paquete de propuestas que acaba de sacar adelante la Comisión Europea para llevar a buen puerto el proceso de liberalización de los mercados energéticos europeos es un pertinente tributo al recuerdo de Loyola.

EL SECTOR ENERGÉTICO DE LA UE

La consecución de este proceso de liberalización resulta clave para lograr un mercado energético interior competitivo y operativo.

También es fundamental para obtener un suministro seguro, sostenibilidad y precios basados en los costes, todo lo cual nos permitirá responder a los desafíos energéticos futuros.

Gracias al esfuerzo de Loyola de Palacio y otras personas, durante la última década la UE ha liberalizado gradualmente sus mercados energéticos y se han producido grandes transformaciones en ellos. No obstante, es evidente que todavía no funcionan todo lo bien que deberían. En 2005 llevé a cabo una investigación detallada relativa a la legislación de la competencia para averiguar la razón por la cual la liberalización no está generando beneficios a los clientes en cuanto a proporcionarles una mayor oferta y precios basados en los costes, ni está generando un mercado energético integrado en la UE.

Esta investigación reveló tres principales deficiencias estructurales: En primer lugar, muchos mercados energéticos están demasiado concentrados y carecen de liquidez; en segundo lugar, existe una desalentadora ausencia de integración y de competencia transfronteriza, y en tercer lugar, no existe una desagregación suficiente de las actividades de red y suministros.

Además de estos problemas estructurales, se constata una falta de transparencia, como la relativa a la capacidad de transporte disponible, lo que genera desventajas para todos excepto para los operadores dominantes. Como resultado de ello, existe una confianza limitada en los mecanismos de fijación de precios. Cuando los precios no se ajustan a los cambios de la oferta y la demanda reales, se pone en peligro el suministro seguro y la inversión en fuentes de energía alternativas. En definitiva, los consumidores no tienen confianza en que los precios que pagan reflejan costes reales.

Si analizamos el primer problema, la elevada concentración del mercado, observamos que los mercados siguen teniendo un alcance nacional, con escasas nuevas entradas. En muchos de ellos, los operadores dominantes ejercen gran influencia y son capaces de imponer altos precios.

Los nuevos competidores se enfrentan a problemas considerables a la hora de acceder a los mercados, en gran medida porque éstos adolecen de falta de liquidez. Tales efectos de la ejecución pueden verse agravados por la integración vertical de la generación y el suministro, así como por los contratos a largo plazo. Ambos reducen el comercio en los mercados al por mayor.

Pasemos al segundo aspecto: la integración transfronteriza. Muchos de los interconectores de electricidad de Europa se encuentran congestionados de manera crónica. Las diferencias en los precios de la energía en la UE no sufren erosión por la competencia de la importación, ya que los operadores dominantes tienden a limitarse a sus mercados nacionales.

Las diferencias de configuración de mercado de los Estados miembros también alimentan estos problemas. Un poder insuficiente y una coordinación limitada entre las autoridades de reglamentación de la energía han generado una «brecha reguladora» que debilita los suministros e inversiones transfronterizas. La restringida cooperación transfronteriza entre gestores de redes de transporte también ralentiza el desarrollo de un verdadero mercado de la UE.

La tercera cuestión que me gustaría recalcar es la insuficiente desagregación de las actividades de red y de suministro. Permítanme desarrollar este punto crucial. Las redes actuales deben estar separadas legalmente de las actividades de suministro, pero pueden permanecer en el mismo grupo empresarial. La permanencia de este vínculo de propiedad entre la empresa de red y la actividad de suministro o generación ocasiona auténticos problemas de competencia y les explicaré la razón de ello:

Cuando las redes están controladas por proveedores asentados, esto da pie a utilizarlas para controlar el mercado de suministros. Las redes son la vía de acceso a dicho mercado, por lo que a nadie le sorprenderá que hayamos constatado que muchos operadores asentados consideran su red como un recurso estratégico que pueden utilizar para distorsionar la competencia a su favor.

Lo peor de todo es que la estrecha conexión entre redes y suministro conducen a incentivos de inversión distorsionados. Las inversiones se producen únicamente cuando son rentables desde el punto de vista del grupo en conjunto, nunca cuando benefician solamente a la red. Esta lacra en la

inversión es un obstáculo tremendo para la nueva entrada, así como una amenaza para la seguridad del suministro.

En consecuencia, la desagregación legal ocasiona conflictos de interés inherentes y perjudiciales. En vista de ello, la Comisión ha puesto sobre la mesa propuestas legislativas para pasar de la desagregación legal pura a la desagregación estructural, con el fin de separar la propiedad de las redes de la actividad de suministro.

NUEVO PAQUETE SOBRE LA ENERGÍA

Las medidas propuestas darán alas a la competencia en los mercados energéticos europeos. La opción preferida para garantizar la separación efectiva de las actividades de red es la desagregación de la propiedad. Como excepción, las empresas integradas verticalmente pueden optar por establecer un operador de sistemas independiente.

La desagregación de la propiedad es la manera más sencilla y clara de lograr una desagregación efectiva. Existen dos maneras principales de poner en marcha esta medida, ya sea vendiendo la actividad de red o de suministros a terceros o bien dividiendo las acciones de la compañía integrada en acciones separadas para la empresa de red y la actividad de suministro y producción, siempre y cuando se garantice una separación efectiva, por supuesto.

Según el esquema alternativo del operador de sistemas independiente, las empresas de suministros mantendrían la propiedad de las redes, pero todas las actividades relacionadas con la red, incluyendo la inversión, se transferirían a un operador completamente independiente sujeto a una regulación detallada y una supervisión exhaustiva. Dicho operador, al cual se confían todas las funciones relativas a la red, permite lograr una desagregación efectiva, aunque de una manera más compleja y onerosa.

LAS VENTAJAS DE LA DESAGREGACIÓN EFECTIVA

Según las pruebas que hemos recogido y analizado, tengo grandes expectativas en cuanto a los beneficios de la desagregación de la propiedad de las redes de transmisión.

En primer lugar, esperamos un aumento de la inversión en redes y en recursos asociados como las plantas de GNL. Esto resulta vital, ya que Europa necesitará invertir novecientos mil millones de euros durante los próximos veinticinco años solamente en generación de electricidad. A esta escala, sólo el mercado puede aportar el capital, y los inversores lo harán únicamente cuando tengan la garantía de un trato no discriminatorio. La investigación en el sector ha revelado que la proporción de ingresos congestionados reinvertidos en gestores de redes de transporte desagregados prácticamente duplicaba la correspondiente a gestores integrados. Todas las terminales de GNL proyectadas o actualmente en construcción por operadores no integrados verticalmente se encuentran en el Reino Unido, Holanda o España, tres de los siete Estados miembros cuyas redes de gas son de propiedad desagregada.

En segundo lugar, prevemos que el mercado adoptará una postura muy positiva respecto a las empresas desagregadas. Los precios de las acciones, tanto para empresas de redes como de suministro, han experimentado incrementos muy superiores a la media. Por ejemplo, una inversión de 100 libras en British Gas justo antes de su desagregación en febrero de 1997 ahora tendría un valor

de 756 libras, lo que representa una rentabilidad netamente superior a la de la mayoría de las empresas del Reino Unido. Las calificaciones crediticias no se han visto afectadas por la desagregación de la propiedad y reflejan la calidad de la gestión y de la estructura financiera, niveles de deuda incluidos, de las empresas en cuestión.

En tercer lugar, preveemos que los niveles de concentración disminuirán de manera más significativa en los mercados de propiedad desagregada. La cuota de mercado media del principal generador de electricidad en 2005 de los Estados miembros con desagregación legal era de 73%. Esto contrasta con un 47% en los Estados miembros con desagregación de la propiedad. Además, en España, Italia y Portugal la cuota de mercado del generador principal disminuyó en más de 16% tras la desagregación de la propiedad.

Por último, preveemos que los precios para los clientes finales estarán más basados en los costes. Por ejemplo, en lo que respecta a la electricidad, en países en los que los cables de transmisión son propiedad de las empresas que venden la electricidad, los hogares pagaron un 29% más en 2006 que en 1998. El aumento sólo fue de un 6% en los países cuyos cables de distribución no pertenecen a las empresas que venden la electricidad.

Por supuesto, la Comisión Europea está al tanto de que, a pesar de estas ventajas, la desagregación ha planteado ciertas inquietudes. Nuestras propuestas consideran muy seriamente estas cuestiones y aportan soluciones adecuadas.

En particular, se ha planteado la inquietud de que las redes energéticas podrían caer en el control directo o indirecto de empresas de energía extranjeras verticalmente integradas, con lo cual se burlarían las normas de la desagregación. Sin embargo, las normas que proponemos se aplicarían a empresas pertenecientes, así como ajenas a la UE que operen dentro de la UE. Todo operador de redes deberá cumplir de manera demostrable e inequívoca los mismos requisitos de desagregación que se imponen a las empresas de la UE. La Comisión Europea podrá intervenir en los casos en que no pueda demostrarse el cumplimiento.

Otras personas temen que el objetivo de fomentar la competencia en mercados energéticos europeos que funcionan correctamente se vea frustrado por motores económicos que no respetan ni actúan de acuerdo con los principios del inversor en relación con el mercado. Teniendo en cuenta la naturaleza esencial de las redes energéticas para la economía, consideramos que ciertas restricciones relativas a la propiedad de las redes de transporte están justificadas. Esto significará que las empresas ajenas a la UE no podrán ejercer control sobre redes de la UE a menos que existan acuerdos internacionales que permitan explícitamente esta situación.

También hemos escuchado algunas voces que alegan que la desagregación requeriría la privatización, pero esto es totalmente incorrecto. Nuestros tratados europeos son neutrales respecto a la «propiedad». Se aplicarán las mismas normas de desagregación de la propiedad tanto a las empresas de propiedad privada como pública. En el caso de que el Estado posea una empresa integrada, una solución podría ser transferir las acciones o derechos del operador de redes o bien de la empresa de suministros a una fundación que constituya una persona jurídica diferente. En cualquier caso, en lo que respecta a empresas de propiedad estatal, todo se reduce a conseguir que los procesos de decisión de los operadores de redes y de las empresas de suministro queden completamente separados.

Al igual que la desagregación de la propiedad no implica la privatización, tampoco constituye un modo de expropiación ilícito. La legislación europea permite aplicar restricciones a los derechos de propiedad a condición de que éstas correspondan a objetivos de interés general y colaboren con el objetivo que se persigue. Las propuestas de la Comisión Europea respecto a la desagregación de la propiedad satisfacen estos requisitos legales y se centran en el control de intereses. En el caso de la mayoría de los accionistas, no habrá ninguna objeción para que mantengan sus acciones tanto en las actividades de suministro como de red.

Por último, algunas personas han expresado que la desagregación de la propiedad dejará a las compañías de suministro en una posición de negociación débil frente a los suministradores externos de fuentes de energía. Sin embargo, el desarrollo de un mercado de energía interior competitivo generará nuevas oportunidades de crecimiento para la actividad de suministro. Además, en cualquier caso, las empresas integradas verticalmente ya están obligadas a conceder acceso a la red de transporte a sus competidores, así que su ventaja competitiva principal no es la propiedad de la red de transporte, sino el conocimiento profundo de sus clientes y mercados.

CONCLUSIÓN

La reforma de nuestros mercados energéticos es una prioridad urgente. Es hoy, no mañana, cuando debemos tomar decisiones difíciles en este aspecto, edificando sobre los fundamentos que dejó Loyola de Palacio. Las propuestas de la Comisión Europea proporcionan una base sólida y estable para lograr un mercado de energía único y competitivo en la UE que garantice precios basados en el coste para los clientes y suministros de energía seguros y limpios. Estoy convencida de que merece la pena luchar por estas metas.

Señoras y caballeros, la desagregación efectiva es una condición necesaria para la creación de mercados energéticos competitivos, pero no es la única. También se requiere una regulación firme y coherente. Además, la cooperación transfronteriza entre autoridades reguladoras y gestores de redes de transporte tiene que mejorar. Esta es la razón por la cual la Comisión ha puesto sobre la mesa un paquete exhaustivo, y yo insto a los legisladores a adoptarla con la mayor rapidez posible.

Y les aseguro que la Comisión Europea seguirá utilizando todas sus facultades relativas a las normas de la competencia para favorecer y complementar este proceso de reforma. Merece la pena luchar por un mercado energético competitivo y operativo.

Fecha de creación

30/11/2007

Autor

Neelie Kroes