

«Energía y competencia: Sentar las bases para el crecimiento en Europa»

Jornada conmemorativa del 30 aniversario del Consejo de Seguridad Nuclear. Madrid, 28 de junio de 2010

Joaquín Almunia, Vicepresidente de la Comisión Europea

Sr. Presidente del Senado, Sr. Ministro de Industria, Turismo y Comercio, Sra. Presidenta del Consejo de Seguridad Nuclear, señoras y señores:

Quiero empezar mi intervención agradeciendo al Consejo de Seguridad Nuclear y a su Presidenta, Carmen Martínez Ten, por haberme invitado a esta Jornada Conmemorativa del 30º aniversario del Consejo de Seguridad Nuclear.

Recuerdo algunos de los debates que tuvieron lugar hace tres décadas en la Comisión de Industria del Congreso de los Diputados, cuando tratábamos de perfilar la ley que dio lugar a la creación del Consejo, en 1980.

Aquéllos tampoco eran tiempos fáciles. El debate parlamentario se celebró coincidiendo con el segundo “shock” petrolífero, y el consiguiente agravamiento de la crisis económica –en particular industrial- que se venía arrastrando desde la primera mitad de la década de los setenta.

Además, casi al mismo tiempo, en marzo de 1979, se había producido el accidente de la central nuclear de “Three Mile Island”, con lo que la seguridad nuclear se erigió en una prioridad absoluta e inaplazable.

La política energética española –si es que había habido alguna antes de la aprobación de la Constitución en 1978- había saltado por los aires. El ambicioso programa de desarrollo de la energía nuclear que se había puesto en marcha años atrás se convirtió en una opción políticamente inviable. Y su alternativa más obvia hasta entonces, el petróleo, multiplicaba su precio.

No quedaba más remedio que reducir nuestra dependencia respecto de esa fuente de energía, y el primer Plan energético –descartada la nuclear- apostó por el gas y el carbón. El parón

nuclear se extendió a muchos países. Entre ellos España, donde el gobierno de Felipe González decidió años más tarde formalizar la “moratoria nuclear”, aún vigente.

Las estrategias energéticas de la época tuvieron que afrontar dilemas de casi imposible solución. Posteriormente, el abaratamiento del petróleo suavizó las tensiones, hasta que la conciencia de la necesidad de reducir las emisiones de CO₂ se ha juntado con un nuevo encarecimiento del petróleo.

La energía de origen nuclear, excluida –o al menos relegada- de la mayoría de las estrategias relativas al “mix” de energía primaria, vuelve a figurar entre las opciones posibles, junto con el desarrollo de las energías renovables.

Por lo tanto, desde la creación del Consejo hasta hoy han cambiado muchos de los parámetros que ayudan a encuadrar las estrategias energéticas. Pero hay uno de ellos que sigue igual de presente que entonces: la seguridad nuclear. Y ello se aplica a todos los países y regiones del mundo.

En el ámbito de la seguridad nuclear no cabe establecer fronteras. Todos compartimos los mismos desafíos y una misma responsabilidad. Es vital la cooperación internacional. Los fundadores de la Unión Europea lo vieron con claridad al negociar el Tratado EURATOM, que se firmó en 1957, a la vez que el Tratado de Roma.

Hoy, más de medio siglo después aquellas fechas, la UE tiene el mayor número de centrales nucleares del mundo y ninguna otra región del planeta cubre con energía nuclear un porcentaje mayor de sus necesidades energéticas.

La energía nuclear es, por tanto, una realidad cotidiana en Europa y una parte importante de la política energética de la UE.

Con o sin moratoria nuclear, con independencia de las decisiones sobre el “mix” energético que corresponden a la soberanía de cada Estado miembro –y este hecho no va a cambiar en el futuro inmediato- , la importancia de la energía nuclear en Europa sigue siendo significativa.

Es más, la creciente inquietud por la seguridad en el abastecimiento y la necesidad de alcanzar los objetivos establecidos en la lucha contra el cambio climático, hace que sean muchos los

Estados miembros de la UE que están tomando medidas para mantener o aumentar la utilización de la energía de origen nuclear.

Pero yo soy aquí el menos indicado para hablarles de energía nuclear, o de seguridad nuclear.

Así que me van a permitir que ahora amplíe la perspectiva y examine algunos de los rasgos que caracterizan en general al sector de la energía en Europa.

En mi condición de Comisario europeo responsable de la competencia, quiero exponerles:

- En primer lugar, por qué la Comisión europea considera que la energía y la política energética son aspectos esenciales de nuestra estrategia para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e incluyente en Europa durante los próximos años; y
- En segundo lugar, refiriéndome a mi ámbito específico de responsabilidad, les proporcionaré algunos datos sobre la manera en que la política de competencia de la UE puede contribuir a alcanzar esos objetivos.

Política energética de la UE

Empiezo, pues, por la política energética.

A principios de este año, la Comisión Europea estableció las prioridades para el próximo quinquenio en materia de crecimiento, en la **Estrategia Europa 2020** que acaba de ser ratificada por el Consejo Europeo en su última reunión del pasado 17 de junio.

La política energética constituye una **parte integral de esa Estrategia**. El Consejo Europeo, de acuerdo con la Comisión, la ha incluido entre las políticas prioritarias que es preciso movilizar para relanzar durante los próximos años el potencial de crecimiento de la UE, que ha quedado seriamente dañado por la crisis.

Y no es ningún secreto que en el ámbito de la política energética nos enfrentamos en Europa a retos significativos.

El primero de ellos, nuestra elevada dependencia de las importaciones de energía procedentes de países terceros. En una época en que los mercados energéticos mundiales reflejan el peso

creciente de las importaciones de los países emergentes, los europeos hemos de garantizar la **seguridad del abastecimiento** a precios equitativos y asequibles.

En segundo lugar, el hecho de que todavía no contemos en Europa con un **mercado interior de la energía** plenamente desarrollado y competitivo ha repercutido negativamente en la inversión en infraestructuras energéticas.

Y por último, “last but not least”, necesitamos una política energética que nos ayude a alcanzar los **objetivos climáticos y medioambientales** que nos hemos fijado a escala de la Unión, lo que esperamos lograr previo acuerdo con nuestros interlocutores en la negociación del sistema “post-Kyoto”.

Estos son los desafíos que debemos superar. Lo haremos tanto mejor cuanto más aunemos nuestras fuerzas. A ello tiene que contribuir una política energética ambiciosa y eficaz a escala de la UE, junto con la adecuada coordinación de las políticas energéticas de todos sus Estados miembros.

Por ejemplo, las crisis del suministro de gas de los inviernos de 2005 y 2008 –o el actual conflicto entre Rusia y Bielorrusia- ponen claramente de manifiesto que la planificación común, las infraestructuras transfronterizas y la solidaridad son esenciales para garantizar la seguridad del abastecimiento.

Asimismo, resulta prácticamente imposible imaginar la financiación de inversiones de gran escala en mercados pequeños y aislados unos de otros. Desde el punto de vista económico, la fragmentación del mercado europeo de la energía ocasiona cada año pérdidas considerables en nuestro bienestar colectivo.

En fin, creo que es fácil coincidir en que hay argumentos de peso en favor de una política energética común de la UE.

Y esa convicción no debe quedarse reducida a declaraciones de principio. De hecho, algo se está moviendo en los últimos años, donde se han realizado numerosos avances.

De una parte, se han adoptado sucesivos paquetes de medidas para liberalizar los mercados de la energía. El año pasado se aprobó el **tercer paquete legislativo para el mercado interior**

de gas y electricidad (tercer paquete de liberalización de la energía), que entrará en vigor en marzo de 2011. Se trata básicamente de una serie de disposiciones centradas en la eliminación de algunas de las barreras que siguen obstaculizando la integración del mercado de la energía de la UE.

A tal efecto se establece la **separación efectiva** de los operadores de la red, el establecimiento de una **planificación adecuada de la infraestructura de la red**, el refuerzo de las obligaciones y **competencias de los organismos reguladores** y la creación de plataformas de **cooperación paneuropea** de los operadores de la red y los organismos reguladores.

Otra iniciativa muy importante es la puesta en aplicación de los denominados **objetivos «20-20-20»**, es decir, del compromiso de reducir en un 20 % las emisiones de CO₂ durante los diez próximos años (en comparación con los niveles de 1990), de lograr un porcentaje de energía renovable igual o superior al 20 % y de incrementar en un 20 % la eficiencia y el ahorro de energía.

Una vez logrado el acuerdo político en torno a estos objetivos al máximo nivel, la UE los ha traducido en **marcos jurídicamente vinculantes** para la energía renovable y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por supuesto, por importantes que sean las etapas ya recorridas con estos acuerdos, todavía queda mucho por hacer.

La Comisión trabaja actualmente en un nuevo **Plan de Acción Energético**, que debe definir las prioridades básicas para nuestra política de energía en los próximos años, mediante:

- La creación de un verdadero mercado interior de la energía;
- Más ahorros de energía; y
- El fomento de la innovación y de tecnologías susceptibles de reducir las emisiones de carbono.

Como ven, la UE sigue respetando las decisiones de cada uno de sus miembros respecto del “mix” energético. Pero no somos en absoluto ajenos a aspectos importantes de la energía nuclear.

Es crucial que existan garantías fiables por lo que respecta a la seguridad nuclear y la eliminación de los residuos nucleares, tanto a escala europea, como a escala mundial. A ese respecto cabe mencionar la Directiva de 2009 sobre seguridad nuclear.

Y puedo añadir que la Comisión valora especialmente la importante labor que realizan los organismos reguladores nacionales. Seguiremos colaborando estrechamente con ellos con el fin de seguir mejorando el marco de regulación existente.

Política de competencia y sector de la energía

Pasando ahora a la cuestión del **papel de la política de competencia** en los mercados europeos de la energía, hay quienes se preguntan por qué nos tenemos que ocupar con tanta atención de la existencia o no de competencia en los mercados de la energía.

¿Por qué amenazar a las empresas con multas elevadas o impulsar las reformas estructurales en el sector? ¿No es preferible un monopolio –o al menos un oligopolio- a las turbulencias de la competencia?

Mi respuesta a esta pregunta es tajante: la competencia ofrece ventajas evidentes tanto a los consumidores como al conjunto de la economía.

En primer lugar, en lo relativo a los **precios**: la existencia de mercados de energía competitivos protege a los consumidores contra **subidas de precios injustificadas**. Los precios elevados de la energía afectan duramente a los consumidores. Tan sólo en gas y electricidad, cada hogar europeo gasta en promedio bastante más de 1 000 euros al año. El efecto del incremento de los precios de la energía sobre la industria de la UE es también muy significativo.

En segundo lugar, respecto a la **seguridad en el abastecimiento**: un mercado respetuoso con las reglas de la competencia es la mejor plataforma para diversificar los riesgos y las fuentes de abastecimiento. La competencia estimula el incremento del número de agentes presentes en el mercado, de manera que éstos tienden a buscar posibilidades de abastecimiento más allá de las fronteras. Y la diversificación de fuentes y de proveedores constituye la mejor salvaguardia para disponer de un suministro seguro y estable.

En tercer lugar, un mercado competitivo establece las señales de precio adecuadas, lo que propicia a su vez la inversión en nuevas infraestructuras. Lo hemos podido observar en muchos Estados miembros tras la liberalización de los mercados del gas.

Por último, por lo que respecta al **medio ambiente**: la competencia puede ayudarnos a alcanzar nuestros ambiciosos objetivos en términos de eficiencia energética o de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La competencia ofrece asimismo a las empresas innovadoras acceso a las oportunidades que brindan los mercados amplios e integrados.

Por desgracia, hoy por hoy no existe aún suficiente competencia en el sector de la energía en Europa.

Entre 2005 y 2007, la Comisión llevó a cabo un estudio pormenorizado sobre la competencia en el sector de la energía. Este estudio mostró que:

- casi todos los mercados de energía **siguen teniendo dimensión nacional**, o son si cabe más reducidos, con poca competencia del exterior;
- la mayoría de estos mercados siguen estando dominados por los **grandes operadores nacionales tradicionales**, habitualmente herederos de los antiguos monopolios públicos; y,
- muchos de estos operadores tradicionales **controlan las redes nacionales de transmisión**, lo que en la práctica les permite establecer barreras a la incorporación de otros competidores al mercado.

En respuesta a estos resultados, la Comisión ha desarrollado una doble estrategia para incrementar la competencia: por un lado, mejorando el marco normativo con el tercer paquete energético al que antes me he referido; y, por otro, impulsando activamente el cumplimiento de las reglas de la competencia.

Garantía del cumplimiento de las disposiciones antimonopolio en el sector de la energía

Déjenme referirme en primer lugar a las medidas de garantía del cumplimiento de la normativa **antimonopolio**.

En los últimos años hemos concluido nueve investigaciones antimonopolio sobre distintas empresas del sector de la energía. Otras están actualmente en curso.

Estamos centrando nuestra labor en los principales estrangulamientos que existen en las cadenas de abastecimiento de gas y electricidad, e incoando asuntos que contribuyen a resolver problemas de competencia concretos pero que, al mismo tiempo, sientan precedentes útiles para la totalidad del sector.

Les daré algunos ejemplos del tipo de conductas al que me refiero.

El año pasado, la Comisión descubrió un acuerdo de reparto del mercado entre **GDF Suez** y **E.ON**. Las partes involucradas no competían por clientes en su gasoducto de transporte y se repartían entre sí los mercados alemán y francés. Cada una de ellas hubo de pagar una multa de 500 millones de euros por ese cártel.

También hemos examinado el comportamiento de algunos operadores tradicionales del sector de la energía que pueden haber tratado de **explotar** una posición dominante en el mercado en detrimento de los consumidores. Por ejemplo, nos preocupaba que E.ON pudiera haber desconectado algunas centrales eléctricas con vistas a elevar o manipular los precios que podría cobrar. Nos inquietaba asimismo que E.ON, como operador de sistemas de transmisión, estuviera favoreciendo a su propia filial de producción en el mercado compensatorio secundario de electricidad, haciendo recaer el incremento de los costes en el consumidor final.

En respuesta a la investigación, E.ON propuso vender aproximadamente el 20 % de su capacidad alemana de generación y la totalidad de su negocio de sistemas de transmisión de alto voltaje. Fue la primera vez en que un caso antimonopolio se resolvió mediante la introducción de modificaciones en la estructura del mercado, y no únicamente mediante cambios en el comportamiento de las empresas afectadas. Este asunto ha tenido un efecto muy positivo en la competencia.

También hemos investigado el comportamiento de operadores que, según nuestro análisis, estaban tratando de aprovechar su control de las redes para bloquear el acceso a los mercados y **excluir a los competidores**. De nuestras investigaciones parecía desprenderse que el operador de gas tradicional en Alemania, **RWE**, estaba excluyendo a los competidores potenciales inflando los costes de la red. En la actualidad estamos también estudiando el comportamiento de **ENI** en Italia. Al igual que RWE, ENI ha propuesto desprenderse de todas

sus redes de transporte de gas para dar una respuesta a nuestras preocupaciones. Ahora estamos sometiendo esta propuesta a pruebas de mercado para comprobar que satisface a las partes interesadas.

Recientemente, aceptamos los compromisos ofrecidos por **EDF** para levantar nuestras reservas sobre sus contratos de larga duración con grandes clientes franceses del mercado de electricidad. Estimábamos que los términos de dichos contratos dificultaban la incorporación al mercado de otros proveedores de electricidad. En particular, EDF se ha comprometido a garantizar que cada año un número significativo de clientes pueda suscribir contratos con otros proveedores. Así se incrementará la competencia en el mercado mayorista francés de electricidad, en beneficio de los consumidores y del conjunto de la economía.

Control de las concentraciones en el sector de la energía

En el ámbito del control de las fusiones y concentraciones, nuestro objetivo es preservar estructuras de mercado competitivas.

Ante cada propuesta de concentración con dimensión relevante para el mercado europeo, tratamos de identificar posibles efectos anticompetitivos, teniendo en cuenta las realidades del mercado y su reglamentación. Colaboramos con las partes para alcanzar soluciones que impidan esos efectos y, de hecho, son contados los casos en los que nos vemos obligados a impedir una concentración de empresas.

En el sector de la energía, debemos examinar con bastante frecuencia concentraciones entre grandes operadores tradicionales que gozan de posición dominante en uno o varios mercados. Por ejemplo, en el mercado de generación de electricidad, velamos por garantizar que las vías de acceso, en los mercados concentrados, permanezcan abiertas para los nuevos competidores potenciales que deseen de invertir.

Les daré algunos ejemplos: en la reciente concentración entre **EDF** y **Segebel**, aceptamos el compromiso de EDF de renunciar a diversos **emplazamientos para nuevas centrales eléctricas**. Ahora estos emplazamientos pueden ser utilizados por nuevos competidores para comenzar a competir con EDF en Bélgica. En 2008, la concentración entre **EDF** y **British Energy** dio lugar a la cesión de emplazamientos para nuevas centrales nucleares, lo que hará posible la aparición de un segundo operador nuclear en el Reino Unido.

Control de las ayudas de Estado en el sector de la energía

Por último, también tenemos competencias para analizar las ayudas de Estado susceptibles de distorsionar la competencia e impedir nuevas incorporaciones al mercado.

Por ejemplo, en 2007 abrimos una investigación sobre las **tarifas reguladas de electricidad** en Francia y España para algunos usuarios finales, en concreto grandes empresas, tarifas que perjudicaban a los competidores de esos usuarios finales basados en otros Estados miembros y bloqueaban además el acceso de nuevos operadores al mercado.

En el caso francés, los problemas identificados por la Comisión se pueden resolver mediante la aplicación de la propuesta de reforma del mercado de la electricidad anunciada por el Gobierno francés en septiembre de 2009, y que ahora mismo está siendo debatida en el parlamento.

Según esta propuesta, cuyos principios básicos han sido negociados con la Comisión y se espera que entre en vigor el próximo otoño, se suprimirán gradualmente las tarifas reguladas para grandes empresas usuarias finales. El operador tradicional, EDF, estará obligado a vender a un precio regulado una parte significativa de su producción de base nuclear a otros proveedores minoristas de electricidad.

Gracias a estas medidas, éstos últimos deberían poder competir efectivamente con EDF, en particular en lo que respecta a los clientes empresariales medianos y grandes.

Esta reforma debe también incentivar a los competidores de EDF a desarrollar una sólida base de clientes en Francia y a invertir en el desarrollo de capacidades de generación propias.

Por lo que se refiere a las inversiones en las nuevas capacidades de generación, los Estados miembros ya no pueden optar por confiar exclusivamente en los antiguos monopolios para llevar a cabo todas las inversiones que serán necesarias para garantizar la seguridad futura del suministro. La competencia en el mercado de la electricidad será clave para incentivar las inversiones y la seguridad en el abastecimiento en las décadas venideras.

En 2009, el Gobierno español ha puesto en práctica una reforma de gran alcance del sistema de fijación de las tarifas eléctricas. Al eliminar las tarifas reguladas, preservando al mismo tiempo los derechos de los consumidores vulnerables, España ha dado un paso decisivo hacia un mercado de electricidad más competitivo. Ello traerá consigo beneficios económicos duraderos para los consumidores españoles.

Y a la vista de las informaciones publicadas en días pasados, quizás debamos analizar el contenido del posible acuerdo entre gobierno y oposición sobre cuestiones energéticas.

Pero nuestra labor en el marco de las normas sobre ayudas de Estado no gira únicamente en torno a la prevención de las ayudas públicas.

Recientemente autorizamos a **Hungría a compensar a los generadores de electricidad** por determinados costes derivados de la terminación de diversos acuerdos de larga duración de adquisición de electricidad.

En 2008, la Comisión había impulsado la terminación de tales acuerdos —que suponían dos tercios de la electricidad generada— porque bloqueaban el acceso de nuevos operadores a una parte significativa del mercado y restringían el desarrollo de la competencia.

Pero al mismo tiempo tuvimos que reconocer que a menudo se había decidido celebrar acuerdos de larga duración para fomentar la modernización del sector de la generación de electricidad y garantizar la seguridad en el abastecimiento.

Por ese motivo, hemos autorizado los regímenes de ayuda húngaros para ayudar a los generadores de electricidad a recuperar, tras la terminación de los contratos de larga duración, las inversiones realizadas antes de la liberalización. También ha habido un caso similar en Polonia.

Conclusión

Concluyo ya.

He tratado de ofrecerles una rápida panorámica de los retos a los que nos enfrentamos hoy en Europa en el sector de la energía. Y he querido transmitirles las razones por las que la

Comisión considera que la política energética de la UE es un elemento esencial para la recuperación económica.

Impulsar una política energética común y una auténtica integración de los mercados en este sector es el camino adecuado. Con independencia de los complejos detalles que implica un proceso de esta naturaleza, pienso que la liberalización adicional del mercado de la energía en Europa es clave para poder contribuir a que se haga realidad nuestra visión de una Europa capaz de ofrecer a sus ciudadanos un nuevo periodo de crecimiento y de dinamismo económico. Un crecimiento que queremos que sea sostenible desde el punto de vista ambiental e incluyente desde el punto de vista social.

Por supuesto, la liberalización de los mercados de energía de la UE —a través de medidas legislativas y de la garantía del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia— es un proceso en curso, no exento de dificultades. Pero confío en haberles ofrecido hoy un esbozo de los avances que estamos logrando en esta dirección.

Presidente, Ministro, presidenta, Sras y Sres,

Antes de abandonar la tribuna permítame reiterarles mi agradecimiento por la oportunidad que me han dado para compartir con Uds. este aniversario del Consejo.

En sucesivos aniversarios, estoy convencido de que muchos de los objetivos que hoy parecen aún lejanos se hayan convertido en realidad. Y ello, pensando ante todo y sobre todo en el bienestar y la seguridad de los ciudadanos europeos.

Gracias por su atención.